

00761

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO**



**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN  
DERECHO**

**TITULO: "EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO  
MEXICANO"**

**ASESOR DE TESIS DE GRADO: DR. JUAN BRUNO  
UBIARCO MALDONADO**

**ALUMNO: LIC. JULIO ANDRES SORIANO ESCOBEDO**

2005

m343554

## AGRADECIMIENTOS

Quiero dedicar este trabajo a la memoria de mi pequeña Andrea. Q.P.D.  
Agradecerle a Dios la oportunidad de la vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, quien me ha permitido ser universitario durante más de 10 años, en especial a la División de Estudios de Posgrado, Unidad que derrama un caudal de conocimientos.

Al Dr. Bruno Ubiarco, asesor de esta tesis por el tiempo dedicado, los consejos y el conocimiento transmitido sin ningún interés, mas que por su labor como docente. A los Doctores Leonel Armenta y Dra. Consuelo Sirvent, y a los Profesores que también han invertido parte de su tiempo y que han logrado parte de mi formación.

A mi esposa, que ha sido para mi la mujer con quien cuento para toda la vida; a mis padres, ejemplo de lucha y perseverancia; a mis hermanos y tío, con quienes siempre he podido contar para todo.

Al Dr. Eruviel Avila Villegas, Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Ecatepec de Morelos, compañero del Posgrado y a todos los amigos, y compañeros con quienes tuve la oportunidad de convivir y aprender conocimientos nuevos.

# INDICE

## INTRODUCCIÓN

I

## CAPITULO PRIMERO

### **CONCEPTOS GENERALES**

EL FEDERALISMO	1
EL CENTRALISMO	7
LA DESCENTRALIZACIÓN	11
LA FEDERACIÓN	16
EL MUNICIPIO	19

## CAPITULO SEGUNDO

### **ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO**

CONSTITUCIÓN DE CADIZ	25
CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN (1814)	30
ACTA CONSTITUTIVA DE 1824	32
CONSTITUCIÓN DE 1824	39
LAS SIETE LEYES DE 1836	45
BASES ORGANICAS DE 1843	50
CONSTITUCIÓN DE 1857	53
CONSTITUCIÓN DE 1917	57

### **ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO**

ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MÉXICO	63
--------------------------------	----

## CAPITULO TERCERO

<b>EL FEDERALISMO</b>	69
MARCO JURÍDICO	69
EL FEDERALISMO MEXICANO	74
SUJECIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A LA FEDERACIÓN	78
EL FEDERALISMO APLICADO EN EL DISTRITO FEDERAL	82
EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO	87

EL FEDERALISMO EN OTROS PAISES	93
ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA	94
ARGENTINA	97
BRASIL	101

#### **CAPITULO CUARTO**

<b>EL MUNICIPIO</b>	106
MARCO JURÍDICO:	106
1.- FEDERAL	106
2.- LOCAL	114
3.- MUNICIPAL	117
ADMINISTRACION MUNICIPAL	122
DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACION CIUDADANA	124
DEMOCRACIA, AUTONOMIA Y SERVICIOS MUNICIPALES	126
LA HACIENDA Y EL PATRIMONIO MUNICIPAL	135
DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO	138
REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115	148

#### **CAPITULO QUINTO**

<b>APLICACIÓN DEL FEDERALISMO AL MUNICIPIO</b>	156
EL FEDERALISMO VS. CENTRALISMO	156
EL FEDERALISMO DESCENTRALIZADO	162
COLABORACIÓN Y COORDINACION ADMINISTRATIVA	165
COORDINACION FISCAL	170
RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES	176
RELACION FEDERAL-ESTATAL-MUNICIPAL	180
DESARROLLO REGIONAL	187
HACIA LA APLICACIÓN MATERIAL Y FORMAL DEL FEDERALISMO EN EL MUNICIPIO	191
EL MUNICIPIO FEDERALISTA	194

<b><u>CONCLUSIONES</u></b>	199
----------------------------	-----

<b><u>BIBLIOGRAFÍA</u></b>	204
----------------------------	-----

## INTRODUCCION

Nuestro país ha sufrido con el paso del tiempo una serie de transformaciones de diversas índoles, todos los cambios sociales se han generado por la inconformidad de la gente, que busca más libertad, autonomía y democracia de las instituciones gubernamentales.

El federalismo como alianza o pacto entre diferentes Estados para poder protegerse, denominada federación, no ha sido exactamente lo que se ha aplicado en nuestro país, debido a que no le es permitido desarrollarse dentro de la misma, donde la autoridad más afectada es el Municipio, quien no puede desenvolverse de una manera plena, debido a la falta de aplicación del federalismo, teniendo como consecuencia, la falta de apoyo y servicio a la comunidad.

Pero nuestro federalismo tiene sus raíces en nuestro país, donde con la Constitución de Cádiz de 1812, se regula por el Ayuntamiento y con las legislaciones posteriores, el Municipio empezó a ser más tomado en cuenta, tal es el caso de la Constitución de 1814, y con la Constitución de 1824, veremos como a partir de la Constitución de 1857 es cuando se consolida el federalismo; a pesar de que en la práctica no se haya aplicado, ni tampoco en la actualidad se lleve a cabo.

La historia de nuestro federalismo se refiere con diferentes posiciones, como la que hace alusión en la Constitución de 1824, donde se considera que nuestra Constitución es copia de la de los Estados Unidos de Norteamérica, debido a que las condiciones de ese país y las de nosotros eran diferentes en ese periodo; así mismo donde Fray Servando Teresa de Mier consideró algunos adjetivos del federalismo como desorden, ruín, trastornos, etc.

Nuestra Constitución Federal vigente de 1917, tiene diversos apartados, entre el cual para nuestro tema de estudio es el que regula al Municipio, en el artículo 115; además de que en todas las Constituciones locales de cada uno de los 31 Estados integrantes de la Federación, se tiene un apartado donde se estructura lo relativo al mismo, debido a que se refiere a una organización política y administrativa de los Estados.

En la constitución actual, se han realizado una serie de reformas, que le han permitido al municipio dar sentido poco a poco, sobre todo porque su finalidad es un crecimiento y por ende concretizar un federalismo real en nuestro país. Pero a pesar de la existencia del federalismo, mientras este no se aplique, los Municipios no podrán crecer.

El federalismo no ha tenido el rol esperado que debe desprenderse de una federación, no se ha podido organizar y estructurar un poder público lo suficientemente eficaz para una organización del poder que tenga un buen funcionamiento y beneficio para la comunidad.

También debido a un presidencialismo que hemos atravesado, del cual parece que ha ido aminorando como consecuencia de la aparición de los partidos políticos, que han empezado a tomar posiciones en el poder.

Por lo que consideramos que mientras no se permita un auténtico desarrollo del federalismo, los Estados no podrán crecer y por ende los Municipios tampoco. Solo hasta cuando se permita que el Municipio ejecute sus facultades y obligaciones, sin que el Poder Central o la Federación intervengan; sólo hasta ese momento vamos a tener un avance real.

Como Municipio necesitamos de una asignación mayor de recursos, comentario del cual algunos autores han sostenido para decir que éste sería la partida de una autonomía de los Municipios, pero que hoy en día, más bien refiere al crecimiento del mismo.

Además podemos considerar que sólo podrá existir un Municipio necesario para la gente, al momento que se le otorgue una autonomía política, administrativa y financiera, para que pueda resolver la problemática y tenga mayor injerencia, participación y solución en los problemas de la comunidad, esto es, donde exista una asignación de recursos, más justa y equitativa en beneficio del Municipio; sólo de esta manera podrá existir un desarrollo del Municipio.

El Municipio podrá crecer sólo hasta el momento en que el federalismo haga lo propio, se aplique; donde se empezará a avanzar y veremos los logros alcanzados y en cascada; el Municipio trabaja y crece, los Estados se desarrollan y por lo mismo, se desarrolla el federalismo. Mientras los tres órdenes de gobierno no vayan unidos uno tras otro, va a ser imposible que caminen sin el impulso o falta de cualquiera de ellos.

La base es la desaparición del usado "centralismo", donde realmente quede fuera de todo contexto y se aplique un auténtico federalismo. Un Municipio federalista implica la prestación de los servicios necesarios para la comunidad, una libertad del Municipio como la autonomía que se deba a una libertad financiera, además de otorgar otras facultades al Municipio.

Consideramos que el Federalismo se debe desarrollar tal como establece nuestra Constitución, sólo de esta manera podremos obtener un Municipio completo y listo para la prestación de servicios, pero no es fácil esto, lo cual desarrollamos y consideramos en esta investigación.

Este trabajo es seguramente el reflejo de muchas personas, tal vez con medios diferentes, pero siempre con el mismo objetivo, la aplicación del federalismo, que nos permita un crecimiento del Municipio.

## CAPITULO PRIMERO

### CONCEPTOS GENERALES

#### FEDERALISMO

Hablar de federalismo, es hablar de una doctrina que ha prevalecido en nuestro país durante todo el periodo independiente y parte del periodo revolucionario. Consideramos conveniente hablar de Federalismo desde lo básico, debido a que es uno de los temas principales a desarrollar en este trabajo, por lo que debemos tener bien en claro cada uno de los conceptos.

El Diccionario Jurídico Mexicano, observamos que no considera con precisión el concepto de federalismo, ya que lo maneja al igual que el centralismo; como 2 opciones viables para el país, a raíz de la independencia, estableciendo que son conceptos que hoy por hoy conservan absoluta vigencia en cuanto a opciones políticas en la vida pública de México<sup>1</sup>.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, considera al federalismo de la siguiente manera: *de federal*. Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados.<sup>2</sup> Y Federal proviene del latín: foedus, -eris, pacto, alianza.

Por lo anterior podríamos considerar que federalismo es aquella alianza o pacto que se realiza entre varios miembros –estados- que buscan determinado fin, como unirse para estar protegidos.

Entendiendo las ideas anteriores, da como resultado un mejor concepto de lo que es el federalismo, y que lo podríamos definir de la siguiente manera: federalismo es la “doctrina en la que varios estados independientes, libres soberanos y autónomos forman una alianza o pacto buscando determinado fin”.

---

<sup>1</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. III. 11ª. Edición. México 1998. Pág. 1434.

<sup>2</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disco Compacto.

Para el autor Sayeg, la raíz de nuestro federalismo se encuentra en la organización político-social del México antiguo: La triple alianza (Azteca-Alcohua Tepaneca) en torno de la cual se agrupaban numerosos señoríos, que venían a constituir verdaderas provincias federadas. Se trataba de una serie de autonomías territoriales que, formando auténticas confederaciones, giraban alrededor de las grandes alianzas.<sup>3</sup>

Aunque más adelante existe un capítulo especial en el cual trataremos de manera específica el marco jurídico del federalismo, para entrar en materia, transcribiremos el artículo 41 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo como marco de referencia para el desarrollo del tema en cuestión, que a la letra dice:

**Artículo 41.-** "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta por 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".<sup>4</sup>

El Doctor Bruno Ubiarco en su libro establece como Federalismo de una manera clara y sencilla "aquella doctrina por la cual estados independientes, libres, soberanos y autónomos forman una unión, la cual recibe el nombre de Federación, la cual controla como ente superior jerárquico a dichos Estados, los cuales tienen atribuciones locales, que les permiten desarrollarse plenamente dentro de la misma federación".<sup>5</sup>

Podemos entender de la definición anterior, que en México la federación se debe gracias a la unión de los 31 Estado y el Distrito Federal, mismos que son independientes pero sólo en lo que respecta a su régimen interior, así como libres y soberanos.

Con el Primer Congreso Constituyente se da por terminado el Imperio de Iturbide, pero con este suceso el Ejecutivo se integra por Don Nicolás Bravo, Don

---

<sup>3</sup> Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. Pág. 221

<sup>4</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Segob., México 2001. Pág. 49

<sup>5</sup> Ubiarco Maldonado, Juan Bruno, El Federalismo en México y los problemas sociales del país, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002. Pág. 42

Guadalupe Victoria (antiguo insurgente) y Don Pedro Celestino Negrete, ex soldado virreinal, donde expide el Congreso el siguiente Decreto:

“El Soberano Congreso en sesión extraordinaria de esta noche, ha tenido a bien acordar que el Gobierno puede proceder a decir las provincias estar el voto de su soberanía por el sistema de República Federada, y que no lo ha declarado en virtud de haber decretado se forme la convocatoria para nuevo Congreso que constituya la nación”.<sup>6</sup>

Ante esta situación podemos hacer notar que el Primer Congreso se declara convocante, pero inclinándose por el federalismo. Además también se dividía al territorio nacional en estados para que tuviera éxito el sistema federal, podemos mencionar que de acuerdo a algunos historiadores fue por el temor fundado de que las provincias pudieran hacerse fuertes y se pudieran constituir por lo mismo en naciones independientes, como lo fue el caso de Guatemala cuando decidió separarse de México y declararse “Provincias Unidas de centro América”.

Existen diferentes versiones del origen del federalismo en nuestro país que dio como resultado, que la Constitución de 1824 fuera Federal:

- ❖ -Algunos consideran que la adopción del Plan de Casa Mata en menos de seis semanas, por parte de casi todas las circunscripciones territoriales principales, México se dividió en provincias o estados independientes, cada uno de ellos por su parte quedaba adherido al Plan de Casa Mata, asumiendo un dominio absoluto sobre sus asuntos provinciales y se declaraba a sí mismo independiente de un existente gobierno de Iturbide. Ante esto, algunas provincias encabezadas por Guadalajara se apresuraron a proclamar su autonomía plena, considerándose como “Libre, Independiente y Soberano, dentro de sí mismo, y no conocerían relación con los otros estados distintos de la hermandad y confederación”. Su religión seguiría siendo católica su gobierno popular y representativo, por lo tanto podían adoptar su propia Constitución. Posteriormente algunos Estados secundaron su autodeclaración imitando a

---

<sup>6</sup> Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Décima Segunda edición, Porrúa, México, 1993. P. 108

Guadalajara como lo fueron Oaxaca, Yucatán, Zacatecas y Querétaro, y los estados no solo fáctico sino jurídicamente se vuelven gobiernos independientes.<sup>7</sup>

- ❖ -Otros piensan que el federalismo fue origen de una imitación y copia de Filadelfia, de Estados Unidos, que tenía buenos resultados prácticos, pero de la cual se hizo una mala traducción impresa en la ciudad de Puebla. Sayeg Helú menciona que nuestro federalismo surgió en forma inversa al de la Unión del Norte, ya que entre nosotros no puede hablarse de estados miembros que a base de ceder una parte de su soberanía hayan logrado fundirse en uno solo: se trata efectivamente de un estado unitario que se transformo en estado federal al otorgar a sus antiguas provincias cierta autonomía y participación en la creación de la voluntad estatal, dando lugar a los estados miembros. Además menciona que no se debe a una imitación, sino a una necesidad de nosotros mismos y que mediante la organización política se preservarían los derechos del pueblo encontrándose un sistema democrático por excelencia.
- ❖ -Así mismo, en el manifiesto del Congreso de fecha 4 de Octubre de 1824, se admite que se imitó el modelo de la República floreciente de los vecinos del norte.
- ❖ -Para Jorge Carpizo aparte de la Constitución de los Estados Unidos de Norte América, también influyeron en los constituyentes, la misma Constitución de Cádiz y el proyecto de Austin, aunque sí nos podemos dar cuenta que los constituyentes tenían muchos conocimientos y también querían aplicar las ideas de la Revolución Francesa, ya que citaban a Rosseau y Montesquieu.<sup>8</sup>
- ❖ -Algunos otros mencionan que el federalismo se debía al poder, al Cacicazgo donde las clases privilegiadas preferían un estado centralista; ya que todas estaban centralizadas alrededor de la capital de la República y tenían la experiencia de que, desde el centro, podrían controlar mejor sus intereses. Fue una pugna de intereses políticos, mas profundamente de intereses económicos y

<sup>7</sup> Sayeg Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Segunda Edición. INEHRM. México 1987. Pág. 218

<sup>8</sup> Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. Cuarta Edición, Porrúa, México, 1994 Pág. 275

sociales, la que estableció y la que planteo la disyuntiva del federalismo o centralismo.

Como hemos advertido, existen diferentes versiones del nacimiento del federalismo en nuestro país, lo cierto es que esto sucede en la época en que se encontraba en auge la Constitución de los Estados Unidos. A pesar de que algunos aceptan que fue copia fiel del mismo, México no se encontraba en el mismo supuesto como para que diera el mismo resultado, pero también el momento por el que atravesaba el país, requería de un sistema que diera resultados. El federalismo constituía el instrumento legal de las fuerzas liberales que pretendían transformar la sociedad colonial, centralizada y cimentada en los privilegios de las clases altas.

A fin de cuentas el federalismo fue plateado por sus partidarios como un medio para mantener ligado lo que estaba por desunirse y no, como lo ha afirmado la interpretación conservadora de México, una imitación extralógica de que haya venido a desunir lo que estaba unido.

Por lo que pensamos que se consideró al federalismo como un florecimiento y preservación de la libertad, y por el contrario del centralismo, como sinónimo de despotismo, odio y discordia.

El federalismo dejó de existir al entrar el centralismo en el año de 1837, pero surgiendo de nueva cuenta en 1847, y en la actualidad nuestra Constitución de 1917 se considera vigente en la práctica.

Una característica del federalismo es que se espera el desarrollo espontáneo de las instituciones políticas y sociales locales. No es necesario esperar la autorización del centro para que actúen tanto habitantes como autoridades de los estados, mientras menos regulación de su estructura y de su forma de actuar se haga será mejor para el desarrollo sano y autónomo. Aunque esto no lo vemos reflejado en la realidad en nuestro país, ya que como se hizo mención en el párrafo anterior, impera el centralismo en la práctica.

Podemos considerar que el federalismo se estableció como forma de organización política, cuyo establecimiento respondió a las necesidades urgentes de impedir la desmembración de un estado que hasta 1821, había sido monolítico, pero hasta la fecha no ha funcionado, no ha echado raíces.

Por lo mismo, se puede considerar al federalismo como una forma de Estado o técnica para organizar el poder público, por medio de la limitación de competencias y con referencia a las distintas demarcaciones territoriales por las que se conforma el país, pero organizando autonomía dentro de las mismas.

## EL CENTRALISMO

Históricamente lo podemos comprender como la doctrina de los centralistas. Esta doctrina considera que el Poder debe de ejercitarse desde el centro, se refiere a la centralización política o administrativa.

El centralismo puede considerarse como un modo de concebir la organización política y económica del Estado mexicano, que seguía de cerca las pautas de los liberalismos burgueses ingles (con monarquía moderada) y francés, (sin ella).<sup>9</sup>

Se le consideró al centralismo, como sinónimo de despotismo, odio y discordia.

En la historia, con la caída del imperio de Iturbide se gestaron dos corrientes políticas: la federalista republicana y de inspiración democrática y, la centralista monárquica y defensora de privilegios.

De hecho, para la aprobación de la Constitución de 1824, fue cuando existió mayor la pelea entre centralistas y federalistas, a fin de cuentas, obteniendo como resultado una Constitución Federal.

Los centralistas estaban encabezados por Fray Servando Teresa de Mier, y su grupo compuesto por el presbítero Becerra, Espinosa, Carlos María de Bustamante y Rafael Manguino, entre otros.

Fray Servando Teresa de Mier, quien impugnaba el establecimiento de la República federada compuesta de estados libres y soberanos e independientes, menciona su famoso Discurso de Profecías sobre el federalismo, donde prevea las emoluciones, el desorden, la ruina, y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos. Además pensaba que se trataba de un riesgo a la soberanía de los Estados y que él más que nadie era quien quería y había luchado por la independencia.

Retomando el tema anterior, regularmente suelen hacerse comparaciones y críticas al federalismo que empezaba a tratar en México y del que se quería copiar de Estados Unidos; decía que allá eran Estados independientes y separados unos de

---

<sup>9</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México 1998. Pág. 1435

otros y se separaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; y que de federarse ellos, estando unidos, lo único que lograrían es dividirse y atraer los males.

Para Becerra (también centralista), presbítero, se pronunció en contra del federalismo, apoyando al centralismo, diciendo que la inexistencia de una voluntad general para constituir a la nación en República Federada y que solamente podía ser -refiriéndose a Rosseau- cuando el pueblo suficientemente informado delibere, cuando los ciudadanos no tengan entre sí ninguna comunicación, cuando cada uno opere por sí mismo, y cuando no haya ninguna sociedad parcial en el Estado; al dar su voto particular en el Congreso concluye diciendo que "la República Federal... es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación...es una máquina complicada y se compone de otras tantas ruedas cuantos son los Congresos provinciales, de las que bastará se pare una o tome dirección contraria para estorbar su movimiento y aún causar su destrucción...con la federación se crearan rivalidades y se aumentarán las que están creadas."<sup>10</sup>

Como podemos observar en este punto, existió un gran choque. Donde cada quien mantenía su versión pensando que era la mejor para el país en ese momento. No es sino hasta 1824 con la declaración de la Constitución de ese mismo año, cuando prevalece el sistema federal, no sin antes haber pasado grandes peleas, y hasta haber escuchado las Profecías sobre el federalismo.

Consideramos que hasta la fecha ha tenido eco; algunas de ellas definitivamente no han permitido que el federalismo se desarrolle como tal, desgraciadamente el centralismo se aplica en muchos lugares del país hoy en día, algunos postulados del centralismo parece que han pasado a formar parte de los que conforman el federalismo, ya que además de aplicarse, parece que tienen gran peso y sobrepasan a los postulados del federalismo.

---

<sup>10</sup> Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. Pág 232-234.

Con las Bases Constitucionales de 1835 se da una conciencia a favor del centralismo, debido a que en ese año es cuando fue substituida la Constitución de 1824, se dice que esto fue producto de la mala aplicación del federalismo; en ese mismo año, se presentan las denominadas "Siete Leyes", mediante las cuales se establece la república central.

Con dichas Bases, se dio legalidad al centralismo, contenida en 14 artículos, donde desde luego dejaba de existir el sistema federal, plasmando la soberanía e independencia del país, pero haciendo énfasis en la división del país en Departamentos, (llamados Estados en la Constitución Federal), confirmando con esta posición, el centralismo.

El centralismo se consideró como un sistema nefasto para México, ya que desde su inicio en 1836, se dio la manifestación del territorio de Texas para separarse de México, para establecerse en un Estado libre, soberano e independiente, a propuesta de los colonizadores estadounidenses que habían poblado la provincia, con la autorización de Iturbide, donde los colonos mantuvieron un status esclavista. Por lo mismo con la separación de Texas de México y con la unión a los Estados Unidos, motivo de guerra entre ambos países, donde además de Texas, se pierde la mitad del territorio.<sup>11</sup>

Dentro de la ley que substituyó la Constitución de 1824, basada en el centralismo, se optó por dejar a un lado el Estado Federalista como forma de Estado, instituyendo que el gobierno interior de los departamentos estará a cargo de los gobernadores con sujeción al gobierno general, de donde se desprende que el gobierno general era el encargado de quitar y poner a los gobernadores, todo se resolvía en el centro.

Hoy en día sabemos que los Senadores son la representación de los Estados, esto es, existe la Cámara de Senadores para que se incluya la presencia, conocimiento

---

<sup>11</sup> De La Hidalga Luis. Historia del Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 2002. Pág. 111-114

y decisión de los Estados, como representantes; con las Bases Constitucionales de 1835, no existe Cámara de Senadores.

Posteriormente con las Bases Orgánicas de 1843, se da continuidad al centralismo, afortunadamente sólo cuatro mas, ya que en 1847, vuelve el federalismo a prevalecer.

El centralismo aparentemente se trata de una doctrina guardada en el cajón, pero más que eso, es aplicada en la realidad.

## DESCENTRALIZACION

La descentralización se puede considerar como aquel sistema político que propende a descentralizar. Esto es, la acción y efecto de descentralizar, de transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.<sup>12</sup> Descentralizar, es a *contrario sensu*, centralizar o concentrar.

Descentralizar, es transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.<sup>13</sup>

Existen dos tipos de descentralización;

- Descentralización política
- Descentralización administrativa

Para nuestro tema de estudio a desarrollar, es más importante la descentralización política, debido a que se vincula a la estructura del Estado, respondiendo por tanto a antecedentes y circunstancias histórico-políticas (como lo es el federalismo y el municipalismo en nuestro sistema de gobierno), pero no debemos de dejar a un lado la descentralización administrativa que se refiere principalmente a la organización de los servicios públicos, o sea, al orden técnico.

**Descentralización política.-** se considera al Estado centralista cuando la actividad pública, esto es, el *Imperum*, parte del centro del Estado y vuelve a él, o sea, donde todo lo que cae dentro del círculo del derecho público corresponde a órganos cuya competencia, desde el punto de vista geográfico, se extiende a todo el territorio del Estado. Por lo tanto, el Estado descentralizado es aquel en el cual los asuntos políticos son ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a una región o localidad.

El federalismo y el regionalismo, son las formas más difundidas de descentralización política. Se puede considerar a la descentralización política como una

<sup>12</sup> Diccionario de la Lengua Española. Disco Compacto.

<sup>13</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México- Pág.. 1085-1086

forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes del derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar norma jurídicas en el ámbito de su competencia <sup>14</sup>

**Descentralización administrativa.**- tiene relación con el concepto autarquía, y es un presupuesto inherente a la necesidad por parte del poder central de delegar funciones específicas en órganos con capacidad suficiente para administrarse a sí mismos. De ahí que la descentralización administrativa no tenga que corresponderse necesariamente con la descentralización política y viceversa. En un sistema unitario puede existir descentralización administrativa, y en un sistema federal pueden no existir entidades u órganos autárquicos. (La administración autárquica es administración indirecta del Estado y es realizada por una persona jurídica pública creada al efecto). Así mismo, la descentralización administrativa por medio de las autoridades autárquicas se realiza comprendiendo dos grandes categorías: Territoriales (las que ejercen sus derechos de autonomía en un territorio determinado); e institucionales (las que ejercen su función en relación al fin de su instituto y en virtud de derechos de autoridad necesarios a la entidad).

Para Leon Duguit, existen cuatro formas de descentralización administrativa:

- La Regional. (se refiere a la circunscripción territorial)
- La Funcionarista. (por la afectación de un patrimonio confiado bajo el control del Estado, a los agentes del mismo).
- La Patrimonial. (la afectación patrimonial se aplica a la gestión autónoma de un servicio público).
- La concesión. (la explotación del servicio es realizada por los particulares).<sup>15</sup>

Gabino Fraga considera tres formas: por región, por servicio y por colaboración.

Para Serra Rojas, sólo existen dos formas: por servicio y regional.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México Pág. 1088

<sup>15</sup> Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1988. 5a. Edición. Pag. 307

<sup>16</sup> Idem.

Hans Kelsen considera que el federalismo es una forma de descentralización; de la cual encuentra tres grados de descentralización:

- La comuna o municipio, que goza de cierta autonomía administrativa.
- La provincia autónoma, que alcanza determinada autonomía política; pero cuya Constitución es impuesta por el Estado dominante.
- El Estado-miembro o federado, que goza de autonomía constitucional.<sup>17</sup>

Andrés Serra Rojas, afirma: "la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio".<sup>18</sup>

Se considera como una ventaja al realizarse la descentralización del poder estatal en términos generales, favorece el cumplimiento de los postulados rectores de la república representativa y al sistema democrático de Gobierno, al estimular el espíritu de localidad y facilitar el acceso a las funciones de gobierno, activas y pasivas, de un mayor número de ciudadanos con una más intensa y una mayor responsabilidad política.<sup>19</sup>

En México desde hace mucho tiempo ha existido la centralización, hablando en la práctica; ya que como nuestro sistema es federal, pareciera que desde entonces ha dejado el centralismo a un lado, ya que la doctrina del centralismo consideraba al centro como la toma de decisiones, como la autoridad y el lugar donde se determinaba el destino de nuestro país.

Es importante no confundir la descentralización con la desconcentración.

La desconcentración se emplea para caracterizar las medidas por las cuales acrecen los poderes y las atribuciones del poder central.

Mientras que en la descentralización pide el poder central la separación de parte de sus funciones, reclama del Estado una especie de delegación y una equidad distributiva de sus poderes.

---

<sup>17</sup> De La Madrid Hurtado Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. ICAP. México Pág.. 341

<sup>18</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa-UNAM. 3er, tomo Pag. 2166

<sup>19</sup> Enciclopedia Jurídica, Pág.. 465-472

Resumiendo descentralizar en sentido jurídico administrativo, es la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas. Desconcentrar es atribuir por los órganos superiores del Estado a otros inferiores, funciones o medios, para sin ser trasladados a otras personas; esto es, sin que pierda la vinculación que caracteriza a esos órganos:

- Se desconcentra la atribución de funciones y medios a órganos de la persona pública ya existente. (supone una relación entre órganos de la misma persona jurídica).
- Se descentraliza al crearse personas jurídicas, con el único propósito de conferirles atribuciones y separar en esa forma la función administrativa. (supone siempre la existencia de personas distintas).<sup>20</sup>

Como mencionábamos, en la práctica ha funcionado el centralismo, esto debido a que con el paso de los años y con la manifestación de que el Distrito Federal es la sede de los poderes de la Unión, toda la autoridad se concentra en el centro del país, en el Distrito Federal. Todas las autoridades reconocen que esta es la verdad; de hecho han tratado de descentralizar, para que deje de existir una centralización, para que deje de existir una concentración en el centro del país y haya oficinas en diversos Estados, y por supuesto, sean resueltos los problemas de los ciudadanos. Consideramos que la verdad de esto, es la carga de trabajo de todas las oficinas, y que la gente por la necesidad a la solución de su problema, los tendría que seguir hasta donde fueran a instalarse.

Luego entonces, la descentralización la podemos considerar como aquella acción donde se pretende transferir a las Oficinas o autoridades del lugar donde prestan sus servicios a otro, con el fin de prestar de una mejor manera sus servicios, ya que de lo contrario, la calidad no sería lo suficientemente idónea. La concentración de la gente en el centro del país, es debido a que no les hacen caso en su lugar de origen y piensas que viniendo al centro, a las oficinas centrales, a la sede central de la oficina encargada, encontrarán la respuesta a su problema. En la práctica vemos que esa no

---

<sup>20</sup> Olivera Toro Jorge, Manual de Derecho Administrativo. Porrúa. México. Pág.. 295-300

es la solución para ellos, ya que las autoridades centrales no les hacen caso, remitiéndolos a su lugar de origen para que allá les resuelvan.

Consideramos que la finalidad de la descentralización es disminuir los efectos derivados de que un solo órgano lleve todas las funciones administrativas que le corresponden al Estado. Su objetivo es acercar la administración a los administrados. La descentralización pretende transferir a diversas corporaciones u oficios parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado.

## LA FEDERACIÓN

Proviene del latín *foederatio*, esto es, acción de *federar*.

A veces se utiliza como sinónimo de Estado Federal, como cuando el artículo 40 de la Constitución señala que México se constituye en una República compuesta de "Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una federación...", lo que es completamente erróneo, por que es confundir el todo con una de sus partes.

El estado federal mexicano se crea en la Constitución y es la propia ley fundamental la que constituye dos órdenes subordinados a ella: la federación y las entidades federativas, a los que a su vez señala su competencia y sus límites y, entre éstos dos órdenes no existen subordinación sino coordinación, por lo cual una ley federal no prevalece sobre la local, sino que se aplica la expedida por la *autoridad competente*.

Así, no existe jerarquía entre los dos órdenes derivados de la Constitución, sino coordinación, como afirmaba, subordinados a la Constitución que los creó.

En esta forma la federación es uno de los dos órdenes que la Constitución mexicana constituye y cuyos órganos tienen la competencia que *expresamente* les señala la norma de normas.<sup>21</sup>

Retomando la mencionada inexactitud en la aplicación y entendimiento del término "federación", afirma Tena Ramírez que al referirse a los servicios públicos de la Federación o de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, en algunos casos al referirse a la palabra federación, se refiere a Gobierno central, en oposición al regional o estatal; por lo mismo, "Federación representa una forma de gobierno" que al consistir sustancialmente en una distribución de competencias, cubre por igual con su nombre el perímetro central y los locales.

Siguiendo lo manifestado por Tena Ramírez, lo anterior es esencial ya que desde el punto de vista de la esencia del Pacto Federal, tiene toda la razón, pues ese es el espíritu del artículo 40 Constitucional, que expresamente constituye a la

---

<sup>21</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Porrúa, México. P. 1431.

República con las características de representativa, democrática y federal; República que está compuesta por estados libres y soberanos.

Los Estados libres y soberanos se encuentran unidos en una Federación.

La Federación se integra por 31 Estados y el Distrito Federal.

Al referirse a Federación (excepto en los artículos 40, 42, 43 y 45 Constitucionales) se refiere a los Poderes de la Unión, ó Gobierno Federal.

Por ejemplo, el artículo 101 Constitución, prohíbe a los Ministros... aceptar y desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados o de particulares. Aquí no se refiere a la Federación como una forma de gobierno (ya sea gobierno central o gobierno de los Estados), sino que se refiere en estricto significado de Gobierno Central o federal.

Otro ejemplo es el artículo 104 constitucional, donde se confiere una serie de competencias a los Tribunales de la Federación..., aquí se refiere al Poder Judicial de la Federación, no incluyendo a ningún tribunal de los Estados.

En el mismo artículo 104, se emplea el término Federación como sinónimo de Gobierno Federal, no se habla de Federación como forma de gobierno.

Por lo mismo, atendiéndolo estrictamente, el término Federación, debe hablarse de gobierno federal, gobierno central o Poderes de la Unión.

Pero todos al referirnos a federación, nos referimos al Gobierno Federal y no a la forma de gobierno que expresa el Pacto Federal y que incluye a los Poderes de la Unión y a los Poderes de los Estados.<sup>22</sup>

Por lo mismo, podemos considerar a la federación como una organización política de nuestro sistema de gobierno que cubre por igual al gobierno federal y al gobierno de los Estados, no permite la preeminencia del orden federal sobre el local.

La federación es una forma de organización política que incluye a los dos órganos de gobierno, aunque en la práctica se confunde confederación con gobierno federal.

---

<sup>22</sup> Faya Viesca Jacinto. El Federalismo Mexicano. Porrúa. México. 1998. Pág.. 107-109.

Ahora bien, existen comentarios respecto a esta organización de los Estados, que al estar unidos en una federación pierden su autonomía, lo cual es mentira, debido a que los estados, siguen conservando su autonomía.

Una característica mas de la federación, es precisamente que los estados miembros son instancia decisoria suprema en lo referente a su régimen interior.

En nuestro país el gobierno federal y los gobiernos locales tienen el mismo rango, no sobresale uno del otro, existe igualdad ante la Constitución. Pero las materias más importantes deberían atenderlas el Gobierno Federal para asegurar su eficacia y cumplimiento. Por lo mismo el derecho federal no prevalece sobre el local, el Dr. Jorge Carpizo dice que en caso de contradicción o duda, nos remitamos para saber qué autoridad es competente respecto a la materia.

La federación no es el gobierno federal, sino la forma constitucional de cómo están organizados los poderes públicos. En consecuencia, la federación cubre por igual al gobierno federal, y a los gobiernos de los Estados.

El principio de la federación, es el de preservar en el tiempo y hacer indisolubles los vínculos que permitieran el Pacto de la Unión.

## EL MUNICIPIO

El vocablo Municipio proviene del latín, se compone de 2 vocablos:

*Munus* (cargas u obligaciones, tareas, oficios)

*Capere* (tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas)

De dicha conjunción se obtiene el término latino *municipium*, que define 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.<sup>23</sup>

Entre los romanos, se trataba de una ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma.

Para otros países, como es el caso específico de España, se le considera al Municipio como un ente público de carácter territorial, que tiene por objeto la consecución y defensa de los intereses locales; para la Ley de Bases los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, teniendo, lógicamente, personalidad jurídica y plena capacidad para el desarrollo de sus fines<sup>24</sup>

En nuestro sistema, se trata de la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la federación. Integra la organización política tripartita del Estado mexicano; municipios, estados y federación, como el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento. De hecho se establece una organización de tres esferas; federal, estatal y municipal; con tres niveles de gobierno respectivamente: nivel federal, nivel estatal y nivel municipal.

<sup>23</sup> Quintana Roldán Carlos F. Derecho Municipal. México. Porrúa. Pág.. 1-2

<sup>24</sup> Martín Mateo Ramón, Manual de Derecho Administrativo. Trivium, España. 1999. Pág.. 261

Respecto a mas definiciones del Municipio de algunos teóricos, consideramos las siguientes:

Gabino Fraga dice: "el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada".<sup>25</sup>

Andrés Serra Rojas, afirma: "la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional y administrativo mexicano, es el municipio".

Moisés Ochoa Campos lo considera como: "la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular".

Burgoa señala que el Municipio implica en esencia una forma jurídica-política, según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de cada Estado.

Kelsen, considera que los Municipios son las democracias más antiguas y lo eran ya en un tiempo en que la administración local se hallaba organizada sobre las bases estrictamente autocráticas.<sup>26</sup>

Para Lucio Mendieta y Núñez, el Municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento.

Quintana Roldan Carlos F. Define al Municipio como la "Institución Jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que esta regida por un ayuntamiento y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado".<sup>27</sup>

Desde un punto de vista personal, podemos considerar al Municipio como aquella forma de gobierno, con personalidad jurídica propia, considerada como tercer esfera del gobierno; federación-estado-municipio, que tiene la relación directa ésta, con los ciudadanos y es la encargada de realizar gran diversidad de los servicios públicos, regida por un ayuntamiento, elegido mediante sufragio, teniendo como base la división territorial y la organización política de un Estado.

---

<sup>25</sup> Lopez Sosa Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. UAEM, 1ª. Edición. México 1999. Pág. 29.

<sup>26</sup> Quintana Roldan Carlos F. Derecho Municipal. México 1995. Pág. 4

<sup>27</sup> Ibidem Pág. 6.

En nuestro sistema constitucional, las base Jurídicas las encontramos en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como un gobierno autónomo. Así mismo, el Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno republicana, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

En dicho artículo 115, podemos observar que siempre todo lo relativo a los Estados o Municipios, nunca deberán de estar por encima de lo que establece la Constitución Política; deberán sujetarse a lo que establece esta última; tal es el caso que para el Municipio los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, donde se le establece además la división territorial como organización política y administrativa, esto debido a que el municipio, es el encargado de ejecutar los servicios en un territorio determinado.

El mismo artículo 115 constitucional, le atribuye personalidad al municipio, desde luego personalidad jurídica, debido a que cumple con las características propias de la persona jurídica colectiva de Derecho Público: la existencia de un grupo con finalidades unitarias, permanentes y voluntad; denominación o nombre; objeto; elemento patrimonial; ámbito geográfico y domicilio; órganos de representación y administración y por último, los fines.<sup>28</sup> Con esta personalidad pueden celebrar contratos y administrarse a sí mismos, entre otras.

Conforme a esta base jurídica suprema, el sistema jurídico municipal se crea por el cuerpo legislativo de los estados, sin que los municipios puedan dictar sus propias leyes. Es la ley orgánica municipal, comúnmente así denominada y expedida por la legislatura de cada Estado, la que regula las otras dos potestades políticas propias a todo gobierno, la administrativa y la judicial.

El Doctor Quintana Roldan, considera como elementos fundamentales del Municipio los siguientes:

- Territorio o término municipal.

---

<sup>28</sup> Quintana Roldan Carlos F. Derecho Municipal. México, Porrúa. Pág.. 20

- Población
- Gobierno
- La relación de vecindad
- La autonomía

En el caso del Estado de México, éste se encuentra conformado por 124 Municipios, donde el objeto de la Ley Orgánica Municipal es regular las base para la integración y organización del territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipales; dicha Ley considera que el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investida de personalidad jurídico propia, integrada por una comunidad establecida en un territorio con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Municipio se integra por un presidente municipal o alcalde, los regidores y los síndicos correspondientes, su finalidad es para la administración de los intereses de un municipio; en el caso del Municipio de Ecatepec, que se encuentra habitado por más de un millón de habitantes, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, considera en la fracción IV del artículo 16, que el Municipio se integrara en dicha hipótesis por:

**Artículo 16.**-Los ayuntamientos se renovararán cada tres años.., y se integran por:  
**IV.-** "Un presidente, dos síndicos, y once regidores; electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes".<sup>29</sup>

Las tres autoridades, se eligen por mandato constitucional en elección popular directa, prohibiendo su reelección para el periodo inmediato.

---

<sup>29</sup> IEEM. Legislación Electoral del Estado de México.. 2002-2003. Pág.. 347

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, fija los requisitos que deben reunirse para ser miembro del ayuntamiento.

**Artículo 119.-** 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.<sup>30</sup>

A pesar de que nuestra Constitución Política no establece el periodo de duración para el presidente municipal electo, al remitirnos a la Constitución Local debe establecer dicho periodo, tal es el caso del Estado de México, donde se establece el periodo de tres años, considerando esto de acuerdo al artículo 116 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México:

**Artículo 116.-** Los Ayuntamientos serán asambleas deliberantes... Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios y suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el periodo inmediato siguiente".<sup>31</sup>

El Municipio es la autoridad quien directamente debe de realizar los servicios a la comunidad, donde no existe una autoridad intermedia entre éste y el Estado. De acuerdo a la Constitución Política, el Municipio tendrá diversos cargos y servicios públicos donde podemos enumerar los siguientes:

**Artículo 115.-** Los estados adoptarán para su régimen interior...

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;

<sup>30</sup> IEEM. Legislación Electoral del Estado de México. 2002-2003. Pág.. 73

<sup>31</sup> IEEM. Legislación Electoral del Estado de México. 2002-2003. Pág..72-73

- 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, 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.<sup>32</sup>

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

En las nuevas leyes orgánicas de los municipios expedidas por los Congresos de los Estados, se reconoce la competencia municipal, pero también se prevén las bases para la celebración de convenios. Los nuevos convenios municipio-gobierno estatal, en que el primero sacrifica su competencia propia en favor del segundo, son un mecanismo jurídico-político semejante a los convenios Estado-Federación, en que el primero se autodespoja de su competencia original y la federaliza aplicando la ley federal y absteniéndose de expedir su ley local.

Las autoridades y procedimientos electorales se regulan en la ley electoral Local, que expide el órgano legislativo de los mismos estados. Es muy precaria la autonomía política de los municipios, resultado principal de su todavía no conquistada autonomía económica.

---

<sup>32</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2001. Pág. 115.

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL FEDERALISMO

#### CONSTITUCION DE CADIZ

Comenzaremos diciendo que alrededor de esta época es cuando se dan todos los cambios en diferentes países, México no es la excepción y empieza a vivir una serie de movimientos internos; producto de las inconformidades, pero desde luego, trajeron sus consecuencias.

Las asambleas de los ayuntamientos instaladas con motivo de la invasión napoleónica y las renuncias de Carlos I y Fernando VII al trono español, a favor de Napoleón, tuvieron como efecto la reunión de las Cortes Constitucionales de Cádiz, que en 1812 expedieron una Constitución liberal con notorias influencias del pensamiento político de la Ilustración.<sup>33</sup>

El nombre de esta Constitución -Cádiz-, se debe a el lugar donde se realizó la misma, que fue el Puerto de Cádiz; de hecho a la Constitución se le denominó "Constitución de la Monarquía Española", fue prácticamente el último documento de los españoles, con el que pudieron tener a su disposición y por debajo a los indios, ya que al poco tiempo surge la próxima Constitución que deja sin efectos a la de Cádiz. Entre uno de los hombres importantes para la elaboración del documento, se encontraba José Miguel Ramos Arizpe, quien con ideas federalistas asume un importante papel en la elaboración de esta Constitución, su pensamiento denota influencia en el resultado de la elaboración, con influencia en gran medida por las Constituciones de Francia.

La Constitución de Cádiz, contó con 384 artículos, dividida en 9 capítulos. Para ir delimitando nuestro tema de estudio, trataremos de manera específica lo referente a la forma de gobierno y al Municipio.

---

<sup>33</sup> Sánchez Bringas Enrique, Derecho Constitucional. Porrúa. México. 1999. Pág. 84-84

Entre las características esenciales generales, encontramos las siguientes:

Forma de Estado: centralista.

Forma de Gobierno: monarquía moderada y hereditaria.

Soberanía: la nación española.<sup>34</sup>

Efectivamente, el artículo 14 de la Constitución en comento se refiere al tipo de Gobierno de la nación española, tratándose de una Monarquía moderada y hereditaria con lo cual en este periodo aún no se habla de un federalismo, que es el tema a tratar.

El Título VI se refiere a las provincias, que proviene como consecuencia de la división del territorio en circunscripciones políticas.

**Artículo 309.-** Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos, compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos.

**Artículo 310.-** Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no le tengan y en que convenga los haya, no pudiendo dejar de haberle en lo que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

**Artículo 312.-** Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.

**Artículo 321.-** Estará a cargo de los ayuntamientos:

**Primero.-** La policía de salubridad y comodidad

**Segundo.-** Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

**Tercero.-** La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las Leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

**Cuarto.-** Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la tesorería respectiva.

**Quinta.-** Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

**Sexto.-** Cuidar de los hospitales, hospicios, casa de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

**Séptimo.-** Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

**Octavo.-** Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las Cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañará con su informe.

<sup>34</sup> Ídem.

**Noveno.**- Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

**Artículo 323.**- Los ayuntamientos desempeñarán todos éstos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que haya recaudado e invertido.<sup>35</sup>

Con este primer ordenamiento, lo que hoy conocemos como Municipios, empezó a ser el germen y base, que implantaron los españoles, que con el paso del tiempo ha ido progresando y que se ha ido perfeccionando para beneficio nuestro.

Precisamente para algunos autores, ésta Constitución es el germen o nacimiento de lo que posteriormente sería el federalismo, a tal punto de considerar que si bien es cierto que primero surgió en Estados Unidos el modelo del Federalismo, tal vez en caso contrario, nuestro país lo hubiera dado a conocer. De hecho a partir del artículo 324 en el Capítulo II "Del Gobierno Político de las Provincias, y de las Diputaciones Provinciales", empieza a manifestarse el origen del federalismo, al establecer las obligaciones de las diputaciones:

**Artículo 335.**- Tocaré a estas diputaciones:

**Primero.**- Intervenir y aprobar el repartimiento hecho a los pueblos de las contribuciones que hubieren cabido a la provincia.

**Segundo.**- Velar sobre la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos, y examinar sus cuentas, para que con su visto bueno recaiga la aprobación superior, cuidando que en todo se observen las leyes y reglamentos.

**Tercero.**- Cuidar de que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda los haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310

**Cuarto.**- Si se ofrecieren obra de utilidad común de la provincia o la reparación de las antiguas, proponer al Gobierno los arbitrios que crea más convenientes para su ejecución, a fin de obtener el correspondiente permiso de las Cortes.

En Ultramar, si la urgencia de las obras públicas, no permitiese esperar la resolución de las Cortes, podrá la diputación, con expreso ascenso del Jefe de la provincia, usar desde luego de los arbitrios, dando inmediatamente cuenta al Gobierno para la aprobación de las Cortes.

Para la recaudación de los arbitrios la diputación, bajo su responsabilidad, nombrará depositario, y las cuentas de la inversión, examinadas por la diputación, se remitirá, al Gobierno para que las haga reconocer y glosa, y finalmente, las pase a las Cortes para su aprobación

**Quinto.**- Promover la educación de la juventud conforme a los planes aprobados; y fomentar la agricultura, la industria y el comercio, protegiendo a los inventores de nuevos descubrimientos en cualquiera de estos ramos.

<sup>35</sup> Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808- 1985". Porrúa México 1985. Pág. 95-97.

**Sexto.**- Dar parte al Gobierno de los abusos que noten en la administración de las rentas públicas.

**Séptimo.**-Formar el censo y la estadística de las provincias.

**Octavo.**-Cuidar de que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, proponiendo al Gobierno las reglas que estimen conducentes para la reforma de los abusos que observaren.

**Noveno.**-Dar parte a las Cortes de las infracciones de la Constitución que se noten en la provincia.

**Décimo.**- Las diputaciones de las provincias de Ultramar velarán sobre la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios infieles, cuyos encargados les darán razón de sus operaciones en este ramo, para que se eviten los abusos: todo lo que las diputaciones pondrán en noticia del Gobierno.<sup>36</sup>

Por medio de ésta Constitución, observamos en el artículo anterior y en sus precedentes, la importancia que tenían las diputaciones provinciales y sus integrantes, ya que este "territorio pequeño", que era vigilado por el jefe superior, tenía muchas facultades y obligaciones ante el Rey; le daban conocimiento de todo lo que sucedía en éstas. Hoy podemos pensar que es algo muy parecido por la división territorial a los Municipios; situación que nos hace pensar en un tipo de administración.

Para Faya V. "la idea federalista nace en la breve etapa de nuestro país comprendida entre la Constitución de 1812 y la Constitución de 1824, en que expresa y claramente se proclama."<sup>37</sup>

Con esta Constitución sin duda alguna, se empiezan a sembrar elementos que posteriormente fueron frutos para las Constituciones mexicanas, debido que a pesar de la corta duración que tuvo la misma, fueron retomados algunos elementos en la creación de las Constituciones posteriores.

Hoy en día, uno de los postulados de la Constitución es la no reelección. Para la Constitución de Cádiz, no se permitía la reelección inmediata, se requería cuando menos dos años para la reelección, pero aún así, con el permiso del vecindario.

<sup>36</sup> Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808- 1985". Porrúa México 1985. Pág. 98-99.

<sup>37</sup> Faya V. Jacinto. El Federalismo Mexicano. Porrúa, México. 1998. Pág. 41

A pesar del poco tiempo que dura la vigencia, la Constitución de Cádiz de 1812, desde el punto de vista de la organización municipal que hoy en día existe en nuestro país, deja algunas buenas consecuencias, en especial los ideales que se fueron manteniendo por más tiempo.

## CONSTITUCIÓN DE APATZINGAN (1814)

Para hablar sobre este tema, es importante que precisemos dos cuestiones que se dieron en ese periodo y que en algunas ocasiones se suelen confundir o repetir, pensando que se trata de un mismo documento, lo cual veremos a continuación.

Sin duda alguna, uno de los grandes protagonistas es Morelos, a quien prefería que se le llamara, "Siervo de la Nación", tanto de:

- ❖ Sentimientos de la Nación
- ❖ Constitución de Apatzingan de 1814

El primer documento, se trataba de un documento que consta de 23 puntos.

El segundo documento consta de 242 artículos.

José María Morelos y Pavón, es uno de los grandes protagonistas de ambos documentos, le daban más empuje para la creación, quien no pudo ver en marcha la obra del que había sido gran partícipe; el documento fue elaborado bajo el pensamiento de un gran personaje, Juan Jacobo Rousseau.

El primer documento contenía una serie de postulados, que posteriormente fueron puestos a consideración para que se integraran en la Constitución de 1814, tales como la independencia y libertad, la religión, la soberanía, y la división de poderes, entre otras.

La Forma de Estado fue: centralista.

La Forma de Gobierno fue: republicana

Algunos consideran que es incorrecto el nombre de Constitución, debido a que se trata de un Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre del año 1814.

Este documento consta de 242 artículos, y es menor en cuanto a la cantidad de artículos de la Constitución de Cádiz que estaba compuesta por 384 artículos.

Podemos observar que la Constitución de Cádiz de 1812, fue un pequeño precedente para la Constitución posterior de Apatzingán de 1814, debido a que en la

redacción de la misma, no se dejó de pensar nunca en la anterior, sobre todo para no cometer los mismos errores y obtener un documento que les favoreciera y reconociera los cambios que empezaban a darse.

Los acontecimientos que vivía la nación no permitieron que la Constitución diera paso a la organización política del país, de hecho ésta Constitución nunca estuvo en vigor. Cuando se promulgó, los insurgentes habían sido desalojados de las provincias del sur, a Morelos ya sólo le quedaba un millar de hombres, cuando los de Calleja llegaban a ochenta mil, Morelos por tratar de proteger a los miembros del Congreso y facilitar su huida, es hecho preso por las tropas realistas. Después sometido a juicio, degradado y fusilado en San Cristóbal Ecatepec, Estado de México<sup>38</sup> (en el lugar de su fusilamiento, hoy en día es un Museo).

Respecto a los Municipios, ésta Constitución no regula nada sobre este tema. Esta Constitución de 1814, fue centralista y no aporta nada respecto al federalismo, pero en el fondo causó revuelta, e hizo movimientos inesperados, ya que se trata de un documento básico para la independencia de nuestro país.

---

<sup>38</sup> Calzado Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. Harla. México 1990. Pág. 56-63.

## ACTA CONSTITUTIVA DE 1824

Para entrar al estudio de la Acta Constitutiva de 1824, nos remitiremos a algunos antecedentes, para conocer la historia de cómo fue surgiendo.

En el mes de Julio de 1822 fue coronado como Emperador Agustín de Iturbide, posteriormente en el siguiente año Antonio López de Santa Anna se subleva en Veracruz y proclama la República, y poco a poco se le van uniendo antiguos insurgentes, como es el caso de Guadalupe Victoria y Vicente Guerrero, entre otros, ante esta situación, Iturbide abdica de la Corona.

A principios de 1823, se expide el Plan de Casa Mata, mismo que abre las puertas al federalismo; diversas provincias se adhieren mediante sus diputaciones, situación que hace que al poco tiempo la mayoría de las circunscripciones territoriales se adhirieran y México quedara dividido en Estados independientes.

A finales del año 1823 se convoca a la constitución de un nuevo Congreso Constituyente, en el cual surgen 2 partidos:

- ❖ Federalista (encabezado por Miguel Ramos Arizpe)
- ❖ Centralista (encabezado por fray Servando Teresa de Mier)

En virtud de que la Comisión se encontraba ante el gran problema de presentar un proyecto de Constitución que rigiera la vida de alrededor de 6 millones de hombres, se propone el proyecto de una Acta Constitutiva de la nación mexicana y que ésta sirviera de base para la Constitución.

En el Congreso se dan diferentes discusiones para aprobar el federalismo, unos a favor y otros en contra:

Los **federalistas** se encontraban encabezados por Ramos Arizpe (quien fue nombrado presidente de la Comisión de la Constitución), Don Lorenzo de Zavala, Don Juan de Dios Castañeda, Don Valentín Gómez Farías, Don Juan Bautista Morales, Don Crescencio Rejón, Juan Cayetano Portugal y José María Covarrubias.

Los **centralistas** encabezada por Fray Servando Teresa de Mier, y su grupo compuesto por el presbítero Becerra, Espinosa, Carlos María de Bustamante y Rafael Manguino, entre otros.

Dentro de las discusiones encontramos de gran importancia la de Fray Servando Teresa de Mier, el cual impugnaba el establecimiento de la República federada compuesta de estados libres y soberanos e independientes y es aquí donde menciona su famoso Discurso de Profecías sobre el federalismo, mediante el cual manifestaba que preveía las emoluciones, el desorden, la ruina, y el trastorno de nuestra tierra hasta sus cimientos. Además pensaba que se trataba de un riesgo a la soberanía de los Estados; siendo él, quien más había luchado por la independencia. Hace comparaciones y critica al federalismo que se quiere en México estableciendo que se quería copiar la Constitución de Estados Unidos, ya que allá eran Estados independientes y separados unos de otros y se separaron para unirse contra la opresión de Inglaterra; y que de federarse ellos, estando unidos, lo único que lograrían es dividirse y atraer los males que se están preocupando al querer dicha federación, A pesar de que él era centralista, Teresa de Mier, decía que siempre ha estado por una federación, pero que fuera razonada y moderada, una federación conveniente a la poca ilustración y a las circunstancias de una guerra inminente que debería hallarlos muy unidos.<sup>39</sup> Lo que él quería era un medio entre la confederación laxa de los Estados Unidos y la concentración peligrosa de la Colombia y del Perú, llegando a afirmar con toda certeza que él estaba por la República Federal, ya que en la provincia no había elementos necesarios para ser cada uno Estado soberano y por ende, se volverían disputas y divisiones, podemos ver que no quería que se le diera soberanía a las provincias, sino que el tiempo por sí solo, se cargaría de convertir en un hecho positivo las distintas soberanías provinciales.

Según Fray Servando Teresa de Mier la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, fue una obra diabólica de Ramos Arizpe.

---

<sup>39</sup> .Serra Rojas Andrés. Trayectoria del Estado Federal Mexicano. Décima Edición, Porrúa, México, 1991. Pág. 209-227.

Becerra (también centralista) presbítero, se pronunció en contra del federalismo diciendo que la inexistencia de una voluntad general para constituir a la nación en República Federada y que solamente podía ser -refiriéndose a Rosseau- cuando el pueblo suficientemente informado delibere, cuando los ciudadanos no tengan entre sí ninguna comunicación, cuando cada uno opere por sí mismo, y cuando no haya ninguna sociedad parcial en el Estado, al dar su voto particular en el Congreso concluye que "la República Federal... es un edificio que amenaza ruina y que no promete ninguna felicidad a la nación...es una máquina complicada y se compone de otras tantas ruedas cuantos son los Congresos provinciales, de las que bastará se pare una o tome dirección contraria para estorbar su movimiento y aún causar su destrucción...con la federación se crearan rivalidades y se aumentarían las que están creadas."<sup>40</sup>

Para Ramos Arizpe, llamado padre de la Federación Mexicana, sostenía que los vicios del sistema de gobierno de las Provincias internas del oriente, consistían en no tener en su interior un gobierno superior, y que si el gobierno y la justicia habían de caminar de acuerdo a formar la prosperidad de los ciudadanos, que con las provincias, servía para establecer un cuerpo gubernativo. Ramos Arizpe consideraba que Gobierno, era significado de opresión, despotismo y arbitrariedad; quería que los poderes del Estado se movieran en el territorio por su propio bien interior en todo lo que no perturbe el orden general ni que impida la marcha rápida y majestuosa de los Poderes Supremos de la Federación.

La Acta Constitutiva fue elaborada no únicamente como plataforma política para orientar los trabajos y para fijar los puntos fundamentales de la Federación, sino también como una declaración de Principios que debía ser promulgada y protestada por todos los funcionarios y habitantes de la República.

---

<sup>40</sup> Sayeg Helú Jorge. El Constitucionalismo Social Mexicano. Segunda Edición, INEHRM, México, 1987. Pág. 232-234.

El 31 de enero de 1824 se aprobó la Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, jurada solemnemente el 1º. de febrero del mismo año, siendo un adelanto de la misma Constitución de 1824.

En el proyecto de dicha Acta se menciona una división de poderes, un senado constituyente, estipula la facultad del Supremo Poder Ejecutivo y fija un número de Estados.

El Pacto Federal de Anáhuac es un documento de gran relevancia, por tratarse de una de las fuentes de mayor importancia de nuestro federalismo, creado por Prisciliano Sánchez en Julio de 1823 en el que se expone la situación política de las provincias y sus caudillos, quien proponía 3 poderes y que la nación fuera una, individual, independiente y soberana dividida en tres; Supremo Poder Ejecutivo (que sería el resorte de la autoridad práctica, timonel de la nave), el Judicial (que será el que termine discordias y oposiciones de un Estado con otro en lo contencioso, su fallo debería ser racional y justo) y por último el Legislativo.<sup>41</sup>

La Acta Constitutiva decidió el futuro del país, donde se reúne el 30 de Octubre de 1823, iniciando con solemnidad en Noviembre de ese mismo año. Podemos apuntar que en sí la discusión inicia el 3 de Diciembre de 1823 y termina el 31 de Enero de 1824 expidiendo el Acta Constitutiva; cuyo artículo 5 estableció la forma federal y el 7º. enumeró a los Estados de la Federación.

**Artículo 5.-** La nación adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal.

**Artículo 7.-** los Estados de la Federación son ahora los siguientes: el de Guanajuato...será por ahora territorio de la federación, sujetos inmediatamente a los supremos poderes de ella. Los partidos y pueblos que componían la provincia del Istmo de Guazacualco, volverán a las que antes han pertenecido. La Laguna de Términos corresponderá al Estado de Yucatán.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Moreno Daniel. Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Décimo segunda Edición, Porrúa, México, 1993 Op. Cit. Pp. 112-113

<sup>42</sup> Tena Ramírez Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808- 1985". Porrúa México 1985. México Pág. 154-155.

En cuanto al Ejecutivo, fue un gran problema la discusión, porque no sabían si tenía carácter unipersonal o pluripersonal, ya que durante la caída del Impero se compuso por tres individuos.

Crescencio Rejón, mencionaba que en el Poder Ejecutivo sólo debería de ser el cargo por cuatro años, compuesto por un Presidente, con un Consejo de Gobierno, donde siendo uno y único, quedaría demasiada expuesta la libertad, concluyendo que lo mejor debería ser que recayera en 3 individuos el Supremo Gobierno de la Federación.

Guridi y Alcocer proponen que no caiga dicho Poder en 3 personas, sino en 2; ya que la pluralidad de ese poder lo hace frágil para en caso de resistencia del exterior; a fin de cuentas el Acta Constitutiva dejó que la propia Constitución sea la encargada de tomar la decisión para saber en quién recae dicho poder; señalando que se deposita en el individuo ó en los individuos que señale la Constitución.

Uno de los mayores problemas de la acta, fue el de dividir territorialmente a los estados, que era lo de mayor importancia para el éxito del sistema federal, el cual iba a implantarse por vez primera, y, por lo mismo se esperó que hasta la Constitución de 1824 se supiera el efecto, que para esos momentos ya se habría producido, de la división consignada en la Acta Constitutiva, y por lo tanto, en caso de que fuera necesario pudiera enmendarse lo acontecido, ante esto podemos establecer que se trató de un experimento, para saber si funcionaba o no la división territorial.<sup>43</sup>

La Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, decretada por el Soberano Congreso Constituyente Mexicano, de fecha 31 de enero de 1824, podemos tomarlo como el antecedente directo de nuestra Constitución de 1824 y de la cuál tomo las bases principales de la organización política del Estado Mexicano, y la estructura orgánica Constitucional. Fue la primera Ley fundamental del México independiente. Se trata del sustituto de la Constitución de Apatzingán de 1814; entre algunos de los puntos fundamentales de dicha acta podemos mencionar los siguientes:

---

<sup>43</sup> O'Gorman Edmundo. Historia de la División Territorial de México. Cuarta Edición, Porrúa, México. 1979. Pág.56.

El Artículo 3º. menciona que la soberanía reside radical y esencialmente en la nación (en la Constitución de 1814, residía en el pueblo), y su Artículo 31, menciona los derechos del hombre para escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas. El Artículo 5º estableció el tema central de la Constitución, diciendo que la Nación adopta la forma de república, representativa, popular federada. El Artículo 6º. reafirma más la forma federada, asegurando la libertad, independencia y soberanía de los estados en lo que compete a su régimen interior. El artículo 7º. de dicha Acta hace una lista de los estados que componen la federación; el artículo 8º. prevenía el aumento o modificación que se pudiera dar posteriormente. El artículo 9º es el antecedente de nuestro artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser propuesta la división de poderes para su ejercicio en 3; el Poder Supremo de la Federación; Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más en una sola persona o corporación, ni depositarse el Poder Legislativo en un solo individuo. El Poder Legislativo lo componía la Cámara de Diputados y el Senado, que compondría el Congreso General. En cuanto al Poder Ejecutivo no se establece con precisión como ahora lo hace la Constitución vigente, al establecer que un solo individuo es quien ocupa dicho cargo, sino que el Artículo 15, establecía que el Poder Ejecutivo se depositaría por la Constitución en el individuo o individuos que ésta señale, fijándose sus atribuciones. El Poder Judicial se depositó en una Corte Suprema de Justicia y en los tribunales que se establecerían en cada estado.

Por último el artículo 20 establecía el federalismo de los Estados, al mencionar que cada estado se dividía para su ejercicio en 3 Poderes; Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dicha Acta Constitutiva se compuso de 36 Artículos.<sup>44</sup>

Con esta Acta Constitutiva aparecen por primera vez, de hecho y de Derecho los Estados.

Por lo que respecta a los Municipios, esta Acta nunca establece de manera clara la existencia de Municipios, pero cuando menos da cabida a la existencia de la

---

<sup>44</sup> Malpica De La Madrid Luis. La Independencia de México y la Revolución Mexicana. Primera Edición, Limusa, México. 1985. Pág. 797-815.

organización interna de los Estados de manera independiente, esto también se debe a que son muy pocos los artículos de que se integra la misma, tal vez por esa situación no específica, pero cuando menos, existe la posibilidad.

**Artículo 6.-** Sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a administración y gobierno interior, según se detalla en esta acta y en la constitución general.<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> Tena Ramírez Fernando. Op. Cit. Pág. 154

## CONSTITUCIÓN DE 1824

Nueve meses después de haber aparecido la Acta Constitutiva, se firma la Constitución el 4 de Octubre de 1824, y se publica el día 5 del mismo mes, con el nombre de Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, elaborada con tiempo suficiente, pero sin asomarse siquiera a los principios básicos de la Constitución de Apatzingan.

Para Sayeg Helú la Constitución de 1824 resultó ser la expresión ideológica de una posición intermedia entre el progreso y el retroceso, por la cual la determina, como "moderada".<sup>46</sup>

Esta constitución, desarrolla los principios republicanos y federales del Acta Constitutiva. Es de suponerse que la Constitución se divide en parte dogmática y en orgánica: la primera se dedica a los reconocimientos de derechos del hombre y del ciudadano, junto con algunos otros principios orgánicos fundamentales; en cuanto a la orgánica, se dedica a la división de poderes públicos con los señalamientos precisos relativos a su organización y funcionamiento.

Ante este comentario encontramos una crítica de Helú, el cual menciona que en dicha Constitución no puede hablarse de parte dogmática en virtud de que toda es orgánica, al ser escasas las referencias dogmáticas, y además las pocas que se encuentran, están dispersas a través del texto constitucional.<sup>47</sup>

En fecha 4 de Octubre, el Congreso Constituyente hace saber de dicha Constitución a los habitantes de la Federación; el cómo se creó, los problemas, los objetivos y fines que persigue la misma; estableciendo en el manifiesto que el Código fundamentalmente fija la suerte de la nación y sirve de base indestructible para un grandioso edificio de nuestra sociedad. Crear un gobierno firme y libre, sin que sea peligroso; hacer tomar el pueblo mexicano el rango que le corresponde entre las naciones civilizadas, y ejercer la influencia que debe darle su situación, su nombre y sus riquezas, entre otros, este es el objeto de la Constitución. Así mismo que la

<sup>46</sup> Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. P. 239

<sup>47</sup> Sayeg Helú Jorge. Op. Cit. p. 240

resolución de ser República Federada es el voto que han traído los pueblos, expresados con simultaneidad y energía, y que el voto se explica con tanta generalidad y fuerza como se había pronunciado por la independencia, la división de estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la elección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto periodo de once meses, podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las instituciones que la han dictado, admitiendo que se imitó la república floreciente de los vecinos del norte y, por último, que en caso de desviarse de la senda constitucional; si no se tiene como el más sagrado deber, el mantener el orden y observar escrupulosamente las leyes que comprende el nuevo Código; si no se sabe ese depósito y se pone cubierto de los ataques de los malvados, los mexicanos serían en adelante desgraciados, sin haber sido antes más dichosos, se legaría a los hijos la miseria, la guerra y la esclavitud, y no quedará otro recurso mas que escoger entre la espada de Catón y los tristes destinos de los Hídalgo, de los Minas y de los Morelos.<sup>48</sup>

Esta Constitución contiene 171 Artículos; divididos en 7 títulos, de los cuales iremos analizando primero los que tuvieron mayor injerencia en el Municipio y el Federalismo, posteriormente los de carácter general que sean de gran importancia:

**El Artículo 1º.**- la nación mexicana es para siempre libre e independiente del gobierno español y de cualquier otra potencia.

**El Artículo 4º.** La nación mexicana adopta la forma de gobierno república representativa popular federal.

Esto lo recoge y toma del Artículo 5º de la acta Constitutiva de la Federación, mismo que establece cuáles eran las partes de la Federación con los Estados y territorios siguientes: El Estado de Chiapas el de Chihuahua, el de Coahuila y Texas, el de Durango, el de Guanajuato, el de México, el de Michoacán, el de Nuevo León, el de Oaxaca, el de Puebla de los Angeles, el de Querétaro, el de San Luis Potosí, el de Sonora y Sinaloa, el de Tabasco, el de Tamaulipas, el de Veracruz, el de Jalisco, el de Yucatán y el de los Zacatecas: El Territorio de la alta California, el de la Baja California,

---

<sup>48</sup> Malpica De La Madrid. Op. Cit. Pág. 816-821.

el de Colima y el de Santa Fe de Nuevo México, estableciendo que posteriormente una Ley Constitucional fijará el carácter de Tlaxcala.

El artículo sexto, nos habla de la división del Supremo Poder:

**El Artículo 6º.** Se divide al Supremo Poder de la federación para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial

Posteriormente se menciona sobre el Poder Legislativo, que se deposita en un Congreso General; dividido en Cámara de Diputados y de Senadores, estableciendo en el Artículo 49, apartado 2º. que las leyes que emanen del Congreso General tenían por objeto conservar la Unión Federal de los Estados, la paz y orden público en el interior de la Federación.

El Artículo 50 manifiesta las facultades del Congreso General, especificando la fracción IV, que éste es el encargado de admitir nuevos Estados a la Unión Federal, o Territorios, incorporándolos en la nación; la fracción VI menciona que el Congreso General es el encargado de elegir los Territorios en Estados, ó agregarlos a los que ya existen y, por último la fracción VII, menciona que el Congreso General está facultado para unir a dos o más Estados a petición de las Legislaturas para que pudieran formar solo uno.

En cuanto al Poder Ejecutivo de la Federación el artículo 74 deposita dicho poder en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, agregando la idea de un Vicepresidente, en quien recaía, solo en caso de imposibilidad física o moral del Presidente, todas las facultades y prerrogativas de este (estableciendo la oportunidad de otro suplente mas, se trataba del Presidente de la Corte Suprema de Justicia), entre algunas facultades de gran importancia del Poder Ejecutivo existía como la de poner en ejecución las leyes y decretos dirigidos a conservar la integridad de la Federación.

El Artículo 123 estableció que el Poder Judicial recaía en la Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito. La Corte Suprema tenía como facultad conocer las diferencias que se dieran entre uno y otro Estado de la Federación.

En el Capítulo relativo a las reglas generales a que se sujetaba la administración de justicia todos los Estados y Territorios de la Federación, su artículo 145, establecía que en cada Estado de la Federación se prestaría entera fe y crédito a los actos, registros y procedimientos de los jueces, y demás autoridades de otros Estados.

En cuanto a los gobiernos locales, se daba la libertad a todo Gobierno local para que se dividieran los Estados para su ejercicio en; Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no pudiéndose reunir dos o más en una corporación o persona, ni tampoco el Legislativo depositarlo en un solo individuo, tal como hoy en día se aplica.

En esta Constitución, además todo funcionario estaba obligado antes de tomar cargo, a prestar su juramento de guardar la Constitución y la Acta Constitutiva. Se facultaba sólo al Congreso para resolver dudas sobre la inteligencia de los artículos de la Constitución y de la Acta Constitutiva. Se daba facultad a los Estados para hacer las observaciones sobre los artículos de la Constitución y de la acta Constitutiva, donde el Congreso sólo podía tomarlos en consideración a partir de 1830, estableciendo el último artículo, el 171, que jamás se podrían reformar los artículos de esta Constitución y Acta Constitutiva.

La profesora Aurora Arnaiz Amigo, en su libro menciona algunas ideas políticas universales que contuvo la Constitución de 1824 como fueron la representación política; la democracia, la libertad y axiología política, el reconocimiento de la división de poderes (y otro que no fue tomado fue la separación de la iglesia y del estado, ya que prohibía el ejercicio de cualquier otra religión en la Constitución, permitiendo solo la católica apostólica y romana).<sup>49</sup>

En cuanto a los derechos fundamentales fueron pocos, apenas se dieron los derechos a la seguridad que fueron consignados en la sección séptima del título quinto; garantías de irretroactividad, legalidad y contra aprehensiones ilegales.

---

<sup>49</sup> Arnaiz Amigo Aurora. Derecho Constitucional Mexicano. Segunda Edición, Trillas. México, 1990. Pág. 48-49.

De un modo general, podríamos decir que la Constitución Federal de 1824 consideró en su cuerpo, el tipo de religión que debería llevarse, la forma de gobierno que era república representativa popular federal; la República Federal se integraba por los Estados, un Distrito Federal, cuatro territorios y Tlaxcala que tenía un estatus indefinido. El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El Doctor Jorge Carpizo hace una lista de las características principales para reconocer el tipo de sistema: ya sea Parlamentario ó Presidencial, y de acuerdo a las mismas sobre el sistema presidencial, Antonio Martínez Báez, Daniel Moreno, José C. Valades y Jorge Sayeg, afirman que se estableció un sistema presidencial en 1824,<sup>50</sup> de la cual estamos de acuerdo ya que atendiendo a las características de dicho sistema podemos mencionar las siguientes: era elegido por el pueblo el Presidente, los secretarios de despacho, también son elegidos por el Presidente, el Presidente no podía disolver el Congreso, entre otros.

El Poder Judicial de la Federación se integraba por la Corte Suprema de Justicia y Juzgados de Distrito (la Corte se formaba con 11 Ministros distribuidos en tres salas y un Fiscal).

Es importante hacer mención que se reglamentaba también la observancia, interpretación y reformas tanto del Acta Constitucional como de la propia Constitución, la cual establecía que solo se podían hacer reformas a partir de 1830, no pudiéndose modificar nunca los artículos relativos a la libertad e independencia de la nación, forma de gobierno, religión, libertad de imprenta y división de poderes.

Con esta Constitución, los demás Estados podían crear Constituciones de cada Estado pero desde luego, no podían oponerse a esa misma Acta ni a lo que se estableciera en la Constitución General.

Respecto al lugar de establecimiento o residencia de los poderes, en decreto del 18 de noviembre de 1824, consideró que el Congreso en uso de sus facultades (artículo 50,

---

<sup>50</sup> Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. 2ª. Edición. México. 1983 Pág. 272-273.

fracción XXVIII) permitía elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, eligiéndose a la Ciudad de México con un Distrito comprendido en un círculo "cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio a dos leguas".<sup>51</sup>

Para la formación del Congreso General, se establece que está formado por diputados y senadores respectivamente de todos los Estados, especificando el artículo 161 lo siguiente:

**Artículo 161.-** Cada uno de los Estados tiene obligación:

I.- de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva.

Con esto se permitía, tanto la organización interna como su composición.

Después de haber analizado el contenido de la Constitución, refiriéndonos en especial al Municipio, observamos que es poco lo que se observa, debido a que ésta Constitución no se refiere en especial a Municipios o Ayuntamientos, sino que la Federación la divide en Estados y territorios; posteriormente en los Estados se habla de la división de los tres poderes conocidos.

Por último podemos establecer lo que considera el Doctor Rafael Quintana Roldán, respecto a el municipio, donde establece que "con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> O'Gorman Edmundo. Historia de la División Territorial de México. Cuarta Edición, Porrúa, México. Pág. 70.

<sup>52</sup> Quintana Roldan Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa, México. Primera Edición. 1995. Pág. 66.

## LAS SIETE LEYES DE 1836

Con la caída de Iturbide se comienzan a enfatizar más las tendencias políticas, tal es el caso de los llamados: por un lado liberales, y conservadores por el otro.

Los liberales se denominaban de esa manera por el supuesto progreso, teniendo como finalidad la forma de gobierno republicana, democrática y federativa.

En cuanto a los conservadores su finalidad se basaba en el centralismo, así como por ejemplo el conservar la religión católica.

Hay que aclarar que a finales del año 1835, se dieron las denominadas "Bases Constitucionales" (compuesta por 14 "bases" y expedida el 23 de octubre de 1835), de las cuales precisamente surgen las "Siete Leyes de 1836."

Para el nacimiento de las Leyes de 1836, en el año anterior de 1835 sesionó el Congreso Federal, mediante el procedimiento de ambas Cámaras, la de origen y la revisora. Para este tiempo, el Congreso se encontraba en su mayoría integrado por los denominados centralistas. A pesar de que la Constitución Federal de 1824, había establecido que la forma de gobierno era inmodificable; es decir, que el federalismo era inamovible.

**"Artículo 171.-** Jamás se podrán reformar los artículos de ésta constitución y de la acta constitutiva que establecen la libertad e independencia de la nación mexicana, su religión, forma de gobierno, libertad de imprenta, y división de los poderes supremos de la federación y de los Estados".<sup>53</sup>

Al final se acepta la forma de gobierno centralista, lo cual implicaba iniciar una forma diferente, ya que se deja a un lado el federalismo de 1824, dando un cambio radical.

A las Leyes Constitucionales de 1836, también se le denominó "Siete Leyes". Cada una de éstas Leyes se integraba por un conjunto de artículos, que estaba conformado de la siguiente manera:

Primera Ley: integrada por 15 artículos

Segunda Ley: integrada por 23 artículos

Tercera Ley: integrada por 58 artículos

---

<sup>53</sup> Tena Ramírez Felipe. Op. Cit. Pág. 193.

- Cuarta Ley: integrada por 34 artículos  
 Quinta Ley: integrada por 51 artículos  
 Sexta Ley: integrada por 31 artículos  
 Séptima Ley: integrada por 6 artículos.<sup>54</sup>

Para el Doctor Ignacio Burgoa, la Constitución de 1836 es "hijo espurio de un Congreso que, no obstante haber emanado de la Constitución de 1824, se erigió en Constituyente, violando con todo descaro el ordenamiento que le dio vida jurídica"<sup>55</sup>

Esto, debido a que el Doctor Ignacio Burgoa lo considera como resultado falso de la Constitución de 1824, ya que no puede considerarse como Constituyente, debido a que proviene la modificación y el cambio de una Constitución que lo preveía; esto es, que no se trataba de un Poder constituyente, sino de un Poder constituido.

Para Feliciano Calzada Padrón, "la Constitución de 1824, producto del esfuerzo de la nación mexicana, quedaba restringida al despotismo que restringía las libertades ciudadanas y sepultaba la autonomía de los miembros de la Federación, que había costado tanto empeño en aras de la soberanía y la autonomía de los estados".<sup>56</sup>

Con la caída de la Constitución de 1824, cae el federalismo y llega el surgimiento del centralismo con la Constitución de 1836, como centralismo, sinónimo de despotismo.

Expresamente, con el cambio de federalismo a centralismo, no existió artículo que manifestara la forma de gobierno, sino más bien, dentro de los artículos podemos encontrar implícitamente el gran cambio, como es el caso del artículo 1º. de la Sexta Base, en la cual de manera implícita encontramos la forma de gobierno, ya que explícitamente nunca se manifestaron en estas Siete Leyes de 1836, que a la letra dice:

"Sexta  
 División del territorio de la República y gobierno  
 Interior de sus pueblos

<sup>54</sup> Ibidem. Pág. 199-248.

<sup>55</sup> Faya Viesca Jacinto. "El Federalismo Mexicano". México. Porrúa 1998. Pág. 54.

<sup>56</sup> Calzada Padrón Feliciano. Derecho Constitucional. Harla. México 1990. Pág. 78

**Artículo 1.-** La República se dividirá en Departamentos, conforme a la octava de las bases orgánicas. Los departamentos se dividirán en distritos y éstos en partidos."

Se puede detectar enseguida que no existe de manera precisa el cambio de forma de gobierno, como suele expresarse comúnmente, ya que sólo se hablaba de la división de la República, remitiéndonos inmediatamente a la octava base (de 1835). La tercera y octava base manifiestan lo siguiente:

"3.- El sistema gubernativo de la nación es el republicano, representativo popular.

8.- El Territorio nacional se dividirá en Departamentos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes: su número, extensión y subdivisiones, detallará una ley constitucional."<sup>57</sup>

Como podemos analizar, cuando las Leyes Constitucionales se remiten a las Bases Constitucionales, nos permiten determinar primeramente sólo un cambio de concepto "administrativo", debido a que con las Leyes de 1836 el territorio nacional se dividía en "departamentos", mientras que en la Constitución de 1824 les denominaban "Estados".

En la Sexta Ley, se especifica la determinación de los ayuntamientos, ya que la Constitución de 1824 no lo estableció; a partir del punto 22 de la Sexta Ley, empieza a manejarse los Ayuntamientos.

3.- las juntas departamentales en el resto de ese año, harán la división de su respectivo departamento en distritos, y la de éstos en partidos; dando cuenta al gobierno y éste con su informe al Congreso para su aprobación.

22.- habrá ayuntamiento en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había el año de 1808...

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.

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.

25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia,

<sup>57</sup> Tena Ramirez Felipe Op. Cit. Pág. 203 y 239.

que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la reparación y construcción 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 tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

**26.-** Estará a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores...

**31.-** Una ley secundaria detallará todo lo conducente al ejercicio de los cargos de... regidores y síndicos...<sup>58</sup>

Con estos puntos de la Sexta ley, se regula lo relativo a los ayuntamientos, debido a que se había establecido en el ordenamiento en cuestión, que la República se dividiera en departamentos, posteriormente en distritos y éstos últimos en partidos. Para Ochoa Campos, ésta Sexta Ley Constitucional consagró como constitucionales a los ayuntamientos, debido a que se les otorgan competencias amplias en materias muy diversas y trascendentes para la vida de la sociedad.

Así mismo, con estas Leyes centralistas, se marca aún más el mismo, debido a que el artículo 4 de la Sexta Ley, estableció que estarán al cuidado de los departamentos los gobernadores, que estaban sujetos al gobierno general, pero en el sentido de considerarlo como "menor" a él.

"Con esta nueva forma de gobierno, los Departamentos podían elegir un diputado, desde luego con la condición de determinado mínimo de habitantes en la misma. México dentro de las constituciones federales o centrales que ha tenido y en un terreno puramente jurídico, jamás estuvo organizado dentro de un gobierno absolutamente centralizado. Con el nombre de Estados o de Departamentos, las provincias integrantes de su territorio siempre gozaron de una especie de autarquía y participaron en la función gubernativa nacional. De esta guisa, el centralismo y el federalismo sólo eran, fuera del derecho constitucional, bandera política de los grupos antagónicos que se disputaban el poder, pues el análisis comparativo de las constituciones que unos y otros auspiciaron en el decurso de nuestra historia, hechos

<sup>58</sup> Tena Ramirez Felipe. Op. Cit. Pág. 239-244.

con serenidad y sin prejuicios, nos proporciona un dato tan interesante cuanto inobjetable: en ambos sistemas alentaba el propósito o la tendencia de respetar la personalidad de las partes en la organización del Estado y en el funcionamiento del todo estatal.<sup>59</sup>

Consideramos que su postura y pensamiento no solo se trataba de una bandera política para triunfar en la forma de gobierno que respaldaba cada uno de los grupos antagónicos, tal y como lo manifiesta Jacinto Faya V. debido a que el centralismo era sinónimo de despotismo.

---

<sup>59</sup> Faya Viesca Jacinto. Op. Cit. Pág. 55-56

## BASES ORGANICAS DE 1843

Un año anterior a la creación de las Bases, se hace una Junta Nacional Legislativa, con el fin de elaborar las mismas, integrada por ochenta notables; presidiéndola el Gral. Valencia; entre sus acuerdos, existió uno en especial, mediante el cual un defensor del Federalismo, José Fernando Ramírez, tuvo que renunciar como miembro de la Junta, debido a que no pudo atenuar el centralismo de la Carta. Entre otros defensores del federalismo se encontraban Riva Palacio, Otero, Lafragua y Gómez Pedraza.

Estas bases se trataban más bien de un despotismo constitucional, debido a que había fracasado el constitucionalismo oligárquico de 1836, se había preparado ya el terreno para el despotismo personal de Santa Anna<sup>60</sup>, donde ya había regresado por el poder, en vista de que no se le había podido dar como él quería, afortunadamente en el año de 1855 Santa Anna abandona el poder.

Las bases se integraban por 202 artículos, en las cuales se siguió con el centralismo, donde los primeros artículos no especificaban una forma de gobierno centralista, pero mucho menos federalista. Al referirse a la forma de gobierno en su artículo 1, manifiesta que se adopta para su gobierno la forma de República representativa popular.

Refiriéndonos al Municipio en especial, podemos observar que existe solamente una pequeña mención respecto al mismo, debido a que se reglamenta de forma deficiente al Municipio, a comparación de las Siete Leyes que también fueron centralista.

A continuación enumeraremos a los artículos referentes al tema del Municipio:

**Artículo 4.-** El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, partidos y municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior, se denominarán territorios.

**Artículo 20.-** Son obligaciones de los ciudadanos:

I.- Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

**Artículo 134.-** Son facultades de las Asambleas departamentales:

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.

<sup>60</sup> De La Madrid Hurtado Miguel, Elementos de Derecho Constitucional. ICAP. México. 1982 Pág. 166.

**XIII.-aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades.**

Con lo anterior podemos establecer que efectivamente a pesar de los 202 artículos que conformaron las Bases Constitucionales, fueron pocos y además mínima la aportación y reglamentación respecto al Municipio, pero existe en los artículo mencionados.

Con el paso del tiempo se van dando una serie de diversas modificaciones y revueltas internas, debido a que el desacuerdo del centralismo contra el federalismo siguieron su lucha, por ejemplo, existieron diferentes proyectos para la creación de una nueva Constitución, como la denominada "Junta de Notables" la cual apoyó el régimen centralista, que había establecido la Constitución de 1836.

Así mismo, en uno de éstos movimientos, se formula el Plan de la Ciudadela en el año de 1846, donde se desconoce el gobierno centralista. Se propone la creación de un Nuevo Congreso para la creación de una nueva Constitución (mientras se daba éste, los federalistas optaron por hacer valer la Constitución Federal de 1824).

Con el surgimiento de la Acta Constitutiva y de Reformas de 1847, sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados-Unidos Mexicanos el 18 de mayo de 1847, jurada y promulgada el 21 del mismo, se vuelve a establecer el federalismo, pero de una manera diferente, debido a los mismos movimientos que surgían, unos optaban por el resurgimiento del federalismo, mientras que otros querían continuar con el centralismo de las Leyes de 1836, y las Bases de 1843.

La Acta Constitutiva y de Reformas de 1847 en referencia al federalismo, manifiesta en su artículo 6°. lo siguiente:

**"Artículo 6°.** – Son Estados de la Federación los que se expresaron en la Constitución Federal y los que fueron formados después conforme a ella. Se erige un nuevo Estado con el nombre de Guerrero, compuesto de los distritos de Acapulco, Chilapa, Tasco, y Tlapa, y la Municipalidad de Coyucan, pertenecientes los tres primeros al Estado de México, el cuarto a Puebla y la quinta a Michoacán, siempre que las Legislaturas de éstos tres Estados den su consentimiento dentro de los tres meses.

Mientras la Ciudad de México, sea Distrito Federal, tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores.<sup>61</sup>

Con este ordenamiento parece llegar de nueva cuenta el federalismo, sólo se integra de 30 artículos, donde es el que hace referencia al federalismo. A pesar de que parecía fuerte el centralismo, auspicia nuevamente el resurgimiento del federalismo, ya que el manejo de poder desde el centro no dio los resultados esperados, además de prestarse al olvido de los Departamentos, por la importancia que se le prestaba al centro.

Poco a poco se van dando las Leyes de Reforma, paso anterior a la Constitución Federal de 1857.

---

<sup>61</sup> Tena Ramirez Felipe. Op. Cit. Pág. 472 y 473.

## CONSTITUCION DE 1857

La convocatoria para el Congreso Constituyente fue expedida por D. Juan Álvarez el 16 de octubre de 1855, que es modificada posteriormente por decreto de Comonfort en el punto relativo a la sede del Congreso; éste se reunió en la Ciudad de México el 17 de febrero de 1856 y al día siguiente llevó a cabo la apertura solemne de sus sesiones. El 5 de febrero de 1857 fue jurada la Constitución, primero por el Congreso integrado en esos momentos por más de 90 representantes, después por el presidente Comonfort. El 17 del mismo la asamblea constituyente clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó la Constitución.<sup>62</sup>

Entre alguno de los debates que se suscitaron para la creación de la Constitución de 1857, fue el que parte de los diputados, optaban por el reestablecimiento de la Constitución Federal de 1824.

Esta Constitución tuvo sus raíces en el pensamiento francés de finales del siglo XVIII. La organización social y los poderes políticos tienen su base doctrinal en los derechos del hombre y encaminan su actitud hacia la protección y aseguramiento de derechos.

La Constitución de 1857 es un texto liberal, aunque no en toda la extensión de la palabra, ya que se trata de un documento de transacción obedeciendo a una mayoría de liberales moderados, que de haber sido totalmente liberal, dicha Constitución consignara preceptos avanzados, los cuales no se dieron en la Constitución. Esta Constitución contiene una parte dogmática y una parte orgánica.

El Artículo 34 establece claramente que la soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo, el cual puede alterarla o modificarla dicha forma de gobierno, (esto es muy parecido al Artículo 4º. de la Constitución de 1814).

Podemos observar en el contenido de la Constitución, que la forma de gobierno por la que se opta es la siguiente:

---

<sup>62</sup> Tena Ramirez Felipe. Op. Cit. Pág. 595, 604, 605.

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

Se establece con mayor claridad la forma de gobierno, que es precisamente la federación. La Constitución de 1857, retoma lo establecido por la Constitución de 1824, siendo la misma forma de gobierno.

Posteriormente los Artículo 42 a 49, establecen las partes integrantes de la federación, del territorio nacional, así como los límites y los pueblos y/o Municipios que se adhieran a algún estado.

El Artículo 50 divide el Supremo Poder de la Federación para su ejercicio, igualmente en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

- ❖ El Poder Judicial se depositaba en una Suprema Corte de Justicia y en los Tribunales de Distrito y de Circuito.
- ❖ El Poder Legislativo lo deposita en el Congreso de la Unión.
- ❖ El Poder Ejecutivo lo deposita en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo que en caso de falta temporal del Presidente, mientras se elige otro, el Presidente de la suprema Corte de Justicia ejercerá dicho Poder.<sup>63</sup>

El Artículo 109 establece que los Estados adoptarían para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular, los siguientes artículos establecen los derechos y facultades, así como también las obligaciones y restricciones de los Estados, como el hecho de que sin el consentimiento del Congreso de la Unión no podían hacer algunas cosas, debiendo éste a aquellos también algunas obligaciones.

Entre los puntos generales se otorga el derecho de enseñanza, de profesión, de trabajo, de manifestación de ideas, de escribir y publicar, de petición, de asociación, de

---

<sup>63</sup> Rabasa Emilio O. El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857. Primera edición, Porrúa, México, 1991. Pág. 157-186.

portación y posesión de armas de fuego, de entrar y salir de la República, características de los mexicanos y de los ciudadanos, la división de los Poderes de la Unión, de la iniciativa y formación de leyes, y por último de la inviolabilidad de la Constitución.

De acuerdo a Miguel de la Madrid los derechos del hombre son el ámbito de la ley y las garantías individuales, son la serie de mecanismos positivos que estatuye la Constitución para proteger los derechos naturales del hombre.

Una de las principales banderas del Partido Liberal Mexicano, fue el federalismo, porque se aliaba a la idea de libertad. El federalismo era, un sistema político que aseguraba el florecimiento y preservación de la libertad, tanto individual como de las colectividades locales. Se pensaba que el centralismo era despotismo, odio y discordia que amenazaba ahogar las soberanías locales.<sup>64</sup>

En los primeros artículos no se observa reglamentación respecto a los Municipios, sólo es poco lo que rige respecto al mismo, como por ejemplo en el artículo 31 en la obligación de todos los mexicanos en su fracción II, se establece la de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Con esta Constitución se consolida el Estado Federal Mexicano. Por lo tanto, observamos que es mínima la normatividad o referencia alguna respecto a los municipios, no es tomado en cuenta por la Constitución. El Doctor Bruno Ubiarco considera que "en materia de municipio, desafortunadamente no fueron importantes los avances que tuvo esta Constitución y, por tanto, ello influyo en forma negativa en el federalismo."<sup>65</sup>

Al parecer, una de las grandes influencias que se dieron para que nuestro país aceptara el federalismo, aparte de querer repetir el que establecía la Constitución de 1824, se basó en la división de la soberanía entre la federación y sus Estados miembros, apoyado en la obra de Toqueville "La democracia en América". Lo que se

---

<sup>64</sup> De La Madrid Hurtado Miguel. Op. Cit. p. 181.

<sup>65</sup> Ubiarco Maldonado Juan Bruno. "El Federalismo en México y los problemas sociales del país". Porrúa. México. 2002. Pág. 103

presume orillo a la redacción de los artículos 40 y 41 de la Constitución de 1857. Miguel de la Madrid considera que realmente no existía esa soberanía de los Estados, debido a que se establecían ciertas restricciones y prohibiciones para los Estados, así como ciertas obligaciones de los Estados para el Gobierno Federal; por lo mismo, considera el autor, que no existe soberanía de una norma jurídica si se condiciona la voluntad de los estados miembros de la federación.<sup>66</sup>

Ponciano Arriaga propuso el federalismo, atendiendo al propio sentimiento del pueblo, ya que el centralismo sólo había dejado al país huellas de despotismo y semillas de discordia. A pesar de que los Estados de la Federación se declararon soberanos en su régimen interior, tal soberanía en realidad no existió ya que obligaba a adoptar el régimen republicano, representativo y popular estableciendo restricciones y prohibiciones para los Estados y ciertas obligaciones de éstos para con el Gobierno Federal.

---

<sup>66</sup> De La Madrid Hurtado Miguel. Op. Cit. Pág. 180-182

## CONSTITUCIÓN DE 1917

Nuestra actual Constitución fue promulgada en la Ciudad de Querétaro, el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el primero de mayo del año siguiente. Su antecedente o fuente inmediata, fue el movimiento político social surgido en nuestro país a partir del año 1910, que originariamente planteó terminar con la dictadura porfirista y plasmar en la constitución el principio de no reelección. Asesinado Madero, Victoriano Huerta alcanzó la presidencia de la República. En 1913 Venustiano Carranza se levantó en armas en contra de Huerta. Durante ese movimiento armado se expidieron una serie de leyes y disposiciones reivindicatorias de las clases obreras y campesinas.<sup>67</sup>

El 1º. de diciembre de 1916, se emite el mensaje del Primer Jefe ante el Constituyente, para tratar diferentes puntualidades de la Constitución que se pretende sea puesta para sustituir a la de 1857, esto es, la Constitución que más adelante sería la que nos rigiera, debido a que sólo fueron modificados y agregados algunos artículos, manifestando lo siguiente:

"Igualmente, hasta hoy ha sido una promesa vana el precepto que consagra la federación de los Estados que forman la República Mexicana, estableciendo que ellos deben libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, ya que la historia del país demuestra que, por regla general y salvo raras ocasiones, esa soberanía no ha sido más que nominal, porque ha sido el Poder central el que siempre ha impuesto su voluntad, limitándose las autoridades de cada Estado a ser los instrumentos ejecutores de las órdenes emanadas de aquel. Finalmente, ha sido vana la promesa de la Constitución de 1857, relativa a asegurar a los Estados la forma republicana, representativa y popular, pues a la sombra de este principio, en el sistema de gobierno federal adoptado para la nación entera, los poderes del centro se han ingerido en la administración interior de un Estado cuando sus gobernantes no han sido dóciles a las órdenes de aquellos, o sólo se han dejado que en cada Entidad Federativa se entronice un verdadero cacicazgo, que no otra cosa ha sido,

---

<sup>67</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Pág. 668.

casi invariablemente, la llamada administración de los gobernadores que ha visto la nación desfilar en aquéllas”.

“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable”.<sup>68</sup>

Con estas palabras se realiza la presentación de la Constitución, la cuál se conformaba sólo por 131 artículos y que sirvió de base para la presentación de nuestra Constitución vigente.

A diferencia de la Constitución de 1917, con la de 1857, es que la primera cuenta con 136 artículos, mientras que la segunda contaba con 141 artículos, es decir contaba con 5 artículos mas: pero para nosotros lo más importante es que en el capítulo relativo a la soberanía nacional y a la forma de gobierno, artículo 39, 40 y 41, se observan algunas precisiones que se pretenden realizar; por lo que respecta al Municipio en el artículo 115 existe una gran diferencia, debido a que la propuesta sólo habla de una manera somera sobre el Municipio, en cambio la Constitución actual, detalla con más precisión el tema.

Una de las causas principales que dio origen a la “creación o modificación” de la Constitución, fue la situación social, económica y política del XIX y XX, por la que atravesaba el país, que dio origen a la Revolución Mexicana. Se carecían de derechos, el hombre explotaba al hombre existiendo una desigualdad inmensa, dando como resultado pocos ricos y muchos pobres, esto es, la existencia de terratenientes que explotaban al hombre por su necesidad.

---

<sup>68</sup> Tena Ramirez Felipe. Op. Cit. 745-764.

El Doctor Bruno Ubiarco manifiesta en su obra que "En un ambiente de miseria, de explotación del indígena y de las clases medias y bajas, en una palabra, de hambre y de sed de justicia, se hallaba el país a la entrada del siglo XX, dominado por el otrora héroe nacional: Porfirio Díaz y por su séquito, que aún a sabiendas que Díaz era ya un anciano, lo imponían a favor de ellos mismos, pues la perpetuación de Díaz les aseguraba su estancia, como buenos conservadores del sistema".<sup>69</sup>

Para el Doctor Jorge Carpizo, la Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX.

La aportación que se hizo, para nuestro tema de estudio, es la referente a la implantación del régimen federal. El régimen federal está previsto en los artículos 40 y 41 de nuestra Constitución. Podemos observar que el artículo 40 asienta la tesis de la cosoberanía de Alexis de Toqueville, ya que prevé que tanto la federación como los Estados son soberanos; sin embargo, este artículo sólo pone de manifiesto una tradición.

La verdadera naturaleza del estado federal mexicano se establece en el artículo 41 de que se desprende que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, existiendo, por mandato constitucional, dos órdenes jurídicos parciales y delegados de la propia Constitución; el orden jurídico federal y el orden jurídico de las entidades federativas.

Las características del estado federal mexicano son las siguientes:

- ❖ De acuerdo a su dimensión étnica es homogéneo o uninacional;
- ❖ Existe identidad de principios fundamentales de la federación y las entidades federativas;
- ❖ La competencia originaria corresponde a las entidades federativas;
- ❖ Construye un sistema rígido de división de competencias entre la federación y los Estados;
- ❖ No acepta ningún principio o característica secesionista;

---

<sup>69</sup> Ubiarco Maldonado Juan Bruno, Op. Cit. Pág. 105

- ❖ Las legislaturas locales o estatales participan en el proceso de reformas a la Constitución;
- ❖ La base de la división política y territorial de los Estados es el Municipio Libre.<sup>70</sup>

Existen diferentes versiones sobre la Constitución de 1917: se trata del producto de una reforma a la Constitución de 1857, ó prácticamente se trata de una nueva Constitución. Lo cierto es que el Plan de Guadalupe al convocar al Constituyente, habló de reformar la de 1857 y no expedir una nueva. Aunque de hecho la Constitución de 1917, es una nueva Constitución.

La Constitución vigente, "puede nitidamente dividirse en dos partes: la *liberal o de liberalismo político jurídico*, motivada por Carranza y la *social o de liberalismo económico social*, construida por las mentes progresistas de los constituyentes más adelantados del Congreso de Querétaro.

Concluyendo, la Constitución contiene una *idea*, una *ideología* y un *ideal*:

La *idea*: establecer el orden social mexicano, bajo una Constitución suprema.

La *ideología*: el sistema federal.

El *ideal*: la democracia.<sup>71</sup>

Para nuestro tema, sobresale la ideología; el sistema federal que se quiso desde la Constitución de 1824, pero que es a partir de la Constitución de 1857 cuando jurídica y "materialmente" empieza a funcionar. De hecho afirmamos que jurídicamente sí existe el sistema federal, pero materialmente desde que inició la vigencia de la Constitución actual nunca ha existido. Con el paso del tiempo la buena obra y los mejores deseos de los federalistas, va descomponiéndose, se va errando y desvirtuando lo establecido con grandes sacrificios para caer del llamado federalismo, que no concuerda con lo pensado, en un "federalismo centralizado".

<sup>70</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. Pág. 669.

<sup>71</sup> Rabasa Emilio O. "Historia de las Constituciones". UNAM-IIIJ, México. 2002. Pág. 103-104

En la redacción de la Constitución de 1917, podemos observar todo lo que implica el federalismo; como el hecho de que todos los Estados pueden realizar su Constitución, pero sin poder sobrepasar los lineamientos que establece la Constitución Federal, ya que ésta última es el punto de apoyo para la organización de los demás Estados miembros de la misma.

Actualmente existen más de 250 modificaciones Constitucionales, que finalmente lo que buscan es darle vida a los acontecimientos humanos que pasan por el sólo transcurso del tiempo y la conducta, esto es, tratan de adecuarla a la realidad, sin dejar a un lado todos los mecanismos necesarios para darle funcionamiento; y lo más importante, sin violar la misma, de lo contrario dejaría de existir un Estado de Derecho. A continuación haremos mención de aquellas reformas que se han dado por las modificaciones de la vida actual:

**Artículo 39.-** La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

**Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>72</sup>

El artículo 39 confirma que es un principio perene, ya que no ha sido modificado desde 1917 hasta la fecha. En los debates para la Constitución actual, fue tomado toda su integridad. Es curioso observar que el artículo 39 proviene desde la Constitución de 1857, sólo ha sufrido una pequeña modificación, pero la misma fue para aclarar lo que se entiende, lo cual ha sucedido de la manera siguiente:

"...Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene..." (1857)

"... Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene..." (1917)

Respecto al artículo 40 se maneja la idea de la cosoberanía, en virtud de que tanto la federación como las entidades federativas, se conserva hasta la Constitución actual

<sup>72</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2001. Pág 49.

sin ninguna modificación y con la misma redacción que la establecida en la constitución de 1857. por lo tanto, el artículo 39 y 40 desde su vigencia nunca han tenido ninguna modificación.

En el artículo 41, se establece de una manera clara que por un lado son los Estados y por el otro la Federación, donde cada uno de acuerdo a su competencia puede ejercer su soberanía, con la limitación de no contravenir el Pacto Federal.

En el discurso que lee Venustiano Carranza, habla sobre el municipio como resultado de la revolución, lo considera como la base del gobierno libre, conquista que no solo dará libertad política a la vida municipal, sino que también dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades, sustituyéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores.

La Constitución de 1917, fue la primera de las tres, que han regido el federalismo mexicano que reconoció en su artículo 115 los siguientes aspectos:

#### El Municipio Libre:

- ❖ El Municipio es base de la división territorial y de la organización político-administrativa de las entidades.
- ❖ La administración del municipio será por un ayuntamiento de elección popular directa
- ❖ No habrá autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipio libre
- ❖ Los municipios administrarán libremente su hacienda
- ❖ Reconocimiento de la personalidad jurídica al municipio.

## ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

### ORIGEN DEL MUNICIPIO EN MEXICO

Hablar del origen del Municipio en México es en ocasiones un poco impreciso, debido a que desde los aztecas ya existía la delimitación de las tierras y de los reinos. En México la organización política de los aztecas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista. Los historiadores consideran que la base de la organización económica y social se encontraba en la institución del calpulli, Salvador Toscano considera que éste tiene una doble significación: barrio y linaje. Por un lado encierra la idea de lugar de asentamiento, de área (calpulli significa congregación de callis, casas, de ahí que Eric Thompson llame al calpulli "clanes geográficos<sup>2</sup>), pero el calpulli es esto y algo más, la palabra también significa cosa que crece, es algo viviente, por lo mismo Zurita lo llama "barrio de gente conocida o linaje antiguo", el calpulli es pues, un sitio de asentamiento y una corporación unida por la sangre, y cuya orista en "las tierras que poseen: que fueron repartimientos de cuando vinieron a la tierra y tomo cada linaje o cuadrilla de sus pedazos o suertes y términos señalados para ellos y sus descendientes.<sup>73</sup>

Al contar cada calpulli con una autoridad interna, se considera como Municipio. Coincidimos con Carlos Quintana Roldán y Teresita Rendón Huerta, que establecen que esto no es un antecedente del Municipio, debido a que sus competencias no eran de orden municipal por un lado, y por el otro a pesar de tener rasgos parecidos, es incorrecto equipararlos al Municipio.

Con la llegada de los españoles fue cuando de hecho y de derecho surgen los municipios, tal y como lo establece Eduardo López Sosa al manifestar que "en el segundo viaje en las instrucciones dadas a Colón, se apunta la creación de Municipios; atendiendo a los deseos del soberano Colón procedió a fundar la primera ciudad insular, la Isabela, hoy República Dominicana el 27 de noviembre de 1493...".<sup>74</sup> El

<sup>73</sup> Quintana Roldan Carlos. Derecho Municipal. Op. Cit. Pág. 46-47.

<sup>74</sup> Lopez Sosa Eduardo. Op. Cit. Pág. 55

primer Municipio de la América Continental, lo fue el de la Villar Rica de Veracruz fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519; siendo este un acto formal jurídico que realiza Cortés con el propósito de buscar su independencia.<sup>75</sup>

Por lo mismo puede decirse que la obra de colonización del Nuevo Mundo se realizó por medio de la institución municipal y de esa manera se fue desarrollando el régimen virreinal en todo el continente, pues más tarde llega el municipio también a tierra firme, es decir, a la América Continental.<sup>76</sup>

Los documentos más antiguos de la regulación de los municipios, las encontramos especificadas en las Ordenanzas de Cortés de 1524; establecían que cada Villa debería tener 2 alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurados y un escribano: estableciendo que no podían celebrar cabildo sin estar presente Cortés o su lugarteniente, y el alguacil mayor tenía derecho de concurrir al cabildo con voz y voto, además referían lo siguiente:

- ❖ Las primeras cinco imponen la obligación a todo vecino español de prestar servicio militar.
- ❖ De la sexta a la octava ordenan la obligación del cultivo de la vid, de acuerdo con los indios que les fueron asignados.
- ❖ De la novena a la decimotercera se ocupan de la obligación de otorgar a los indios la fe católica.
- ❖ La decimocuarta prohibía exigir a los indios el pago de tributo en oro.
- ❖ De la decimoquinta a la diecinueve indican a los españoles la obligación de residir en el país durante ocho años, como mínimo, so pena de perder todo lo adquirido y ganado aquí; además les otorgaba la seguridad de pertenencia de los indios, pudiendo heredarlo a sus descendientes; ordenaba que los que fueran casados en España, mandaran por sus mujeres, y los que no fueran casados deberían hacerlo en un término de un año y medio y en el mismo plazo debían construir su casa; la decimonovena además proveía la justa compensación y premio de los servicios prestados a la Corona por la conquista.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Lopez Sosa Eduardo. Op. Cit. Pág 56 y 57.

<sup>76</sup> Ibidem Pág 56.

<sup>77</sup> Ibidem. Pág. 60-61.

Indudablemente lo que no se puede negar, es el que Municipio fue un medio que utilizaron los españoles para controlar y estar por encima de los habitantes en esos momentos.

Los municipios en México, han sido parte de su historia, algunas Constituciones o documentos los han desaparecido, aunque posteriormente nuevamente vuelven a aparecer, pero con la Constitución actual es como se han conservado, cambiado y hasta modernizado de acuerdo a las mismas necesidades que son requeridas.

Es difícil situar al Municipio en los Documentos Constitucionales con exactitud, cuándo y cuál es el que lo toma en cuenta y lo considera. De acuerdo a las investigaciones que hemos realizado para este trabajo, observamos lo siguiente:

- ❖ En la Constitución de Cádiz de 1812, las diputaciones provinciales eran vigiladas por el Jefe Superior, quienes después le daban conocimiento al Rey. El artículo 309, habla de la composición interior de los pueblos, tratándose de los Ayuntamientos, compuesto por alcalde(s), los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político. Además especificaba el artículo siguiente que en los pueblos que no tuvieran, se pusieran ayuntamientos.
- ❖ En la Constitución de 1814, centralista, al hablar sobre los Municipios, lo hace de una manera muy somera. Por lo que es difícil considerar a los Municipios en tal ordenamiento.
- ❖ El Acta Constitutiva, no establece de manera clara la existencia del Municipio, pero ya se habla sobre la administración y un gobierno interior en los Estados.
- ❖ Con la Constitución de 1824, aparecen las primeras constituciones de los Estados nacientes, así como las primeras Leyes Orgánicas del Municipio.
- ❖ Con las Bases de 1836, se regula lo relativo a los ayuntamientos, ya que la República se dividía en Departamentos, los anteriores en distritos y éstos en partidos. Algunos consideran que la Sexta Ley Constitucional consagró como constitucionales a los ayuntamientos.

- ❖ En las Base Orgánicas de 1843, podemos observar que existe solamente una pequeña mención respecto al Municipio, debido a que se reglamenta de forma deficiente al mismo.
- ❖ La Constitución de 1857 que rige respecto al Municipio, como por ejemplo en el artículo 31 en la obligación de todos los mexicanos en su fracción II, se establece la de contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Con esta Constitución se consolida el Estado Federal Mexicano. El Doctor Bruno Ubiarco considera que en materia de municipio, desafortunadamente no fueron importantes los avances que tuvo esta Constitución.
- ❖ La Constitución de 1917 es sin duda la que trata de manera clara y precisa a los Municipios, debido a que empieza a hablar de tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal. Con el paso del tiempo se van perfeccionando los preceptos a tal grado que ha sido un avance sorprendente la regulación del Municipio en el artículo 115.

Con la Constitución de 1917, se regulan los Municipios de una manera más concreta, así como el federalismo en nuestro país. En el caso del Distrito Federal, que se verá más adelante, en el año de 1928, Álvaro Obregón propone la eliminación del Régimen municipal en el Distrito Federal y sustituirlo por un órgano administrativo; por lo mismo con una reforma de 1928 publicada en el Diario Oficial de la Federación, existe la desaparición del Municipio, a partir del 1º de enero de 1929.

Tal como lo habíamos especificado anteriormente, desde un punto de vista personal, podemos considerar al Municipio como aquella organización político-administrativa y una forma de descentralización del gobierno, con personalidad jurídica propia, considerada como tercer esfera del gobierno; federación-estado-municipio, que tiene la relación directa con los ciudadanos y es la encargada de realizar todos los servicios públicos, regida por un ayuntamiento, elegido mediante sufragio, teniendo como base la división territorial y la organización política de un Estado.

Para la mayoría de los autores mexicanos, estos son los elementos que conforman al Municipio, aunque pueden variar por el nombre, pero tienen la misma finalidad:

El Doctor Quintana Roldan, considera como elementos fundamentales del Municipio los siguientes:

- Territorio o término municipal.
- Población
- Gobierno
- La relación de vecindad
- La autonomía

**Territorio.-** es el ámbito en el que tienen validez las normas relativas a un orden jurídico. Ámbito espacial de vigencia del orden jurídico específico y de asentamiento de la población municipal. No hay que olvidar que el territorio también es un elemento del Estado.

**Población.-** Es el conjunto de (habitantes) seres humanos asentados en un territorio específico relacionados por razones de vecindad.

**Gobierno.-** Esto hace referencia a aquellos servidores públicos, a todos los que elegidos mediante voto, (Presidente Municipal, Regidores Síndicos), o bien hayan sido designados para realizar determinadas actividades.

**La relación de vecindad.-** Debe de existir una relación de nacimiento, o bien, de radicación durante determinado tiempo entre el territorio y el ser humano.

**La autonomía.-** Ésta se refiere a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, garantizada por ingresos propios, para cumplir con sus facultades y obligaciones establecidas en la Constitución.<sup>78</sup>

Para otro autor como es el caso de Jorge Fernández Ruiz, aparte de los tres primeros (territorio y población), considera otros, como son:

---

<sup>78</sup> Quintana Roldan Carlos. Op. Cit. Pág. 149-212.

**Poder.-** Manifestando que se trata de un elemento esencial, aun cuando intangible, explica como la capacidad de tomar e imponer decisiones obligatorias para toda su población, poder que es autónomo y se deposita en órganos municipales autónomos de gobierno.

**Orden Jurídico específico.-** Es un elemento que regula con carácter obligatorio y coercitivo la organización y el funcionamiento del municipio; determina obligaciones de derechos a cargo ya a favor del municipio, de la entidad federativa, de la federación, de los gobernantes y gobernados. (Constitución, Ley Orgánica, etc.)

**Elemento teológico.-** Este elemento para algunos es determinado por las condiciones históricas y para otros consiste en un bien común y para otros mas, la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana o en el bien público temporal.<sup>79</sup>

Como podemos observar, existe una diversidad de elementos del municipio, pero consideramos a los que establece el Doctor Quintana Roldán, como los esenciales, debido a que los restantes; el de poder se encuentra ya especificado en los anteriores, el de orden jurídico específico se presume y, el último, no lo consideramos como un elemento.

Así mismo, el Municipio ha tenido una serie de reformas desde su artículo original que estableció la Constitución de 1917, hasta la fecha, tal y como lo establecimos en el punto anterior.

---

<sup>79</sup> Fernández Ruiz Jorge. Servicios Públicos Municipales. INAP. México. 2002. Pág. 76-83.

## CAPITULO TERCERO

### EL FEDERALISMO

#### MARCO JURÍDICO

En capítulos anteriores se habló sobre el federalismo, tanto su concepto general, así como también del progreso que ha tenido a través de la historia de México, especialmente desde la Constitución de Cádiz de 1812.

Con el transcurso de las Constituciones Federalistas; la de 1824, la de 1857 y en especial la actual de 1917, el federalismo ha ido evolucionando lentamente a pesar de que tiene muchos años en México, de hecho la Constitución actual guarda mucho parecido a lo considerado en las dos Constituciones mencionadas.

Haremos especial referencial al artículo 40, por la importancia que tiene para el desenvolvimiento del tema, así como por la inmutabilidad que ha guardado. Esto lo vemos debido a que con la Constitución que se considera como la segunda federalista, la de 1857; retomó dentro de sus artículos al federalismo exactamente de la misma manera y con la misma redacción que hasta el día de hoy se ha conservado.

**Artículo 40.-** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>80</sup>

Desde la Constitución de 1824, en su artículo 4, proviene la esencia de la misma forma de gobierno. Hay que recordar que uno de los motivos por los cuales fue establecido el federalismo, de acuerdo al mensaje que se dio con la presentación de la Constitución de 1824, hacía referencia a la independencia y a la expresión que era de todos los pueblos, además se aceptaba que se había imitado y por lo mismo era una copia de la república floreciente de los vecinos del norte.

De acuerdo al artículo primero de nuestra Constitución, el nombre del país es el de

---

<sup>80</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2001. Pág. 49.

"Estados Unidos Mexicanos", que considera el Doctor Ignacio Burgoa como incorrecto, debiendo ser "República Federal Mexicana", aunque esto solamente se trata puramente de un error terminológico.

Retomando el artículo 40 que hace referencia a la forma de gobierno que tiene nuestro país, haremos un estudio de la siguiente forma:

Por voluntad del pueblo, nuestra República:

- ❖ Se compone de Estados libres y soberanos, en lo referente a su régimen interior.
- ❖ Dichos Estados se encuentran unidos en una federación según la misma Constitución.
- ❖ La República es representativa
- ❖ La República es democrática
- ❖ La República es federal.

Creemos que con este ejercicio podemos entender mejor nuestro tema, de lo que podemos establecer lo siguiente:

Primero podemos considerar en duda cuando se establece que la República se compone de Estados libres y soberanos, esto parece contravenir el artículo anterior Constitucional (el Artículo 39), debido a que éste establece que la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo..., luego entonces, podemos preguntarnos, en quién reside la soberanía, en el pueblo o en los Estados. De acuerdo a la historia, para que existiera una federación, primeramente los Estados que la conforman debieron ser libres y soberanos, para que por medio de un "pacto" deleguen su soberanía en la federación, pero el problema radicaba en que los Estados todavía no estaban libres, ni mucho menos soberanos, entonces cómo es que se realizó la federación, la respuesta se considera al hablar de la tesis de Toqueville, que estaba de "moda" (era uno de los autores más importantes en ese momento) luego entonces es precisamente de donde viene el pensamiento de dicho artículo. Por lo tanto los analistas consideran que para constituir la federación, se habla de un presupuesto; que los Estados fueran libres y soberanos.

De acuerdo a la tesis de Toqueville de la co-soberanía, tanto la federación como los estados miembros son soberanos. Es peligroso considerar que estamos en una co-soberanía, algunos autores refutan que al querer reestablecerse lo contenido en la Constitución de 1857, con nuestra Constitución actual, se tomo la tesis de Toqueville, como lo especificamos líneas arriba.

Si comparamos las decisiones fundamentales que se expresan en el artículo 40, con las mencionadas en el 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...), vemos que son las mismas, lo que configura a México como un tipo de Estado Federal.<sup>81</sup>

Las partes integrantes de la Federación se integran en nuestro país de la siguiente manera: se integra de 31 Estados libres y soberanos, y un Distrito Federal.

Cada Estado, se dividirá en Municipios, de acuerdo a su población. Retomando como ejemplo el Estado de México, éste se integra por 124 municipios.

Ahora bien, el segundo punto establece que los Estados se encuentran unidos en una federación según la misma Constitución, y de acuerdo al artículo 45, los estados de la Federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no hayan tenido dificultad en cuanto a éstos. Retomando la historia, lo aquí establecido, esto fue producto de aquellas grandes discusiones, de tomar el federalismo o el centralismo.

En cuanto al tercer punto, trata lo relativo a que la República es representativa. Democrática, y federal; en este apartado consideramos que México durante muchos años luchó por la democracia, por obtener y por conseguir por medio del voto a las personas idóneas para que se encargaran de ejercer el poder. La democracia viene a ser la voluntad del pueblo, esto es, a que ejerzan el poder los que hayan salido como ganadores y representantes por medio de votaciones libres y directas. Democracia indica repudio a la violencia, como la sociedad que quiere depositar el poder en alguien,

---

<sup>81</sup> Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México. 2002. Porrúa. Pág. 228.

ese alguien que contenga las mínimas garantías y la voluntad para ejercitar el poder depositado en su confianza. En nuestro país para ejercer el voto y al mismo tiempo para elegir a nuestros representantes se postulan a los candidatos por medio de partidos políticos, los cuales tienen un ideal y ciertas metas a seguir; se supone que el representante comparte los ideales, por eso es que continúa, de lo contrario debería declinar su postulación. El pueblo ejerce su voto libre y directo, donde existe un órgano especial para los resultados; el elegido debe de ser entonces representante. Lógicamente existen las leyes específicas para regular aquello relacionado a las votaciones, a los partidos políticos, etc.

Es importante no dejar a un lado el artículo 41 de nuestra Constitución, debido a que habla del Pacto Federal, que consiste de una manera sencilla, cuando los Estados delegaban ciertas facultades al poder central y se reservaban las restantes.

**“Artículo 41.-** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.  
La renovación de los Poderes...”<sup>82</sup>

En México, tanto la federación, como los estados miembros de la federación, se divide el Poder para su ejercicio en los tres poderes que conocemos:

En el ámbito federal se hace de la siguiente manera:

**Artículo 49.-** El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

...

A nivel Estatal de igual manera:

**Artículo 116.-** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio en, Ejecutivo, Legislativo y Judicial...

En el caso del Distrito Federal al ser un miembro más de la federación, se establece lo siguiente:

---

<sup>82</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2001. Pág. 49.

**Artículo 122.-** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

<sup>83</sup>  
...

Podemos hacer mención que tanto en el ámbito estatal como en el ámbito federal, el Poder se divide para su ejercicio en tres poderes, al igual que en el caso del Distrito Federal, sólo que éste además tiene la característica de que está a cargo de los Poderes Federales.

---

<sup>83</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2001. Pág. 55, 115 y 122

## EL FEDERALISMO MEXICANO

El federalismo no sirvió para conjuntar realidades anteriores y en cierta forma dispersas, sino para crear unidades descentralizadas dentro de un país con tradiciones fuertemente centralistas heredadas del periodo colonial.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que, por esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido, entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales, pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes.<sup>84</sup>

El federalismo responde, entre otras, a las siguientes tres necesidades:

- A. A la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos, incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados.
- B. A la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias.
- C. A la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad.<sup>85</sup>

El Doctor Miguel Carbonell, especifica lo anterior, que consideramos es el caso de México, donde ya no existen esos grandes imperios de la época colonial, además de buscar una unidad, sin perjudicar ni imponer un urbanismo o rasgos propios en aquellos lugares donde existe la autonomía de las etnias, las cuales se han conservado por "tres procesos principales que han hecho posible la permanencia de las culturas indias: el de resistencia, el de innovación y el de apropiación. El proceso de resistencia se orienta a la conservación de los espacios de cultura propia que el grupo ha logrado mantener pese a la presión de la dominación colonial"<sup>86</sup>, más bien lo que se debe buscar es

<sup>84</sup> Carbonell Miguel. Constitución, Reforma constitucional, y Fuentes de Derecho en México. México. IJ. 1998. Pág. 83.

<sup>85</sup> *Ibidem*. Pág. 82

<sup>86</sup> Bonfil Batalla Guillermo. México Profundo. Grijalbo. México. 1989. Pág. 191

proteger a las mismas. La división del Poder, ha sido la única puerta para dejar a un lado e impedir un control ciego por parte del Estado, sino más bien, respetando un estado de derecho.

Para el Doctor Jorge Carpizo, el Estado Federal mexicano sustenta los siguientes principios:

- ❖ Las entidades federativas son instancia decisoria suprema dentro de su competencia (artículo 40).
- ❖ Entre la federación y las entidades federativas existe coincidencia de decisiones fundamentales (artículo 40 y 115).
- ❖ Las entidades federativas se dan libremente su propia constitución en la que organizan su estructura de gobierno, pero sin contravenir el pacto federal inscrito en la Constitución General, que es la unidad del estado federal (artículo 41).
- ❖ Existe una clara y diáfana división de competencia entre la federación y las entidades federativas: todo aquellos que no este expresamente atribuido a la federación, es competencia de las entidades federativas (artículo 124).<sup>87</sup>

El Doctor Carpizo, retoma aquellos artículos que tienen que ver directamente con nuestro Estado Federal puntualizando en cada uno la esencia del contenido de los artículos, pero consideramos que le hace falta mencionar el 122 referente al Distrito Federal.

Para Miguel de la Madrid Hurtado, el estado federal, tiene ciertas características que lo diferencian de los demás, como son las siguientes:

- ❖ Existe un gobierno central, común a todo el territorio.
- ❖ Está compuesto de varias entidades federativas que han cedido su soberanía al estado nacional, lo cual les hace perder su personalidad jurídica internacional. Estas entidades ejercen su jurisdicción local en las materias que no se atribuyeron a la competencia de la federación.

---

<sup>87</sup> Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. México. UNAM. 1983. Pág. 448.

- ❖ Intervienen las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y de sus representantes al Congreso de la Unión, para formación de las leyes a las que han de someterse.<sup>88</sup>

De la Madrid, considera que solo son éstas las características, que nosotros las podemos sintetizar en las siguientes: tener un solo gobierno central, que esta compuesto por varios estados, mismos que pueden proponer leyes.

Por todo lo visto anteriormente, de manera personal consideramos lo siguiente: Nuestro federalismo mexicano se encuentra reflejado en los artículos 40, 41, 115, 116, 122 y 124

Se supone que una de las causas por las que no pudo desarrollarse de una manera extensa, o al menos visible el federalismo, es debido a la acumulación del poder en pocas manos, en nuestro caso en un solo partido político, que había sido siempre hegemónico. Partido constituido formalmente el día 4 de marzo de 1929.

Se esperaba que al haber ganado un partido de oposición empezara a surgir realmente el federalismo, que se dejara a un lado el centralismo, pero hasta el día de hoy desgraciadamente estos no han sido los resultados; tal vez por falta de decisiones del gobierno en turno, o bien, porque ha sido poco tiempo para que se empiecen a ver los resultados esperados.

Es claro pues, que el federalismo empieza a potenciarse al comenzar la oposición a tener acceso al poder de los estados y al imponerse en los partidos una mecánica de descentralización como resultado de la creciente competencia electoral.<sup>89</sup>

Algunos consideran que el federalismo se puede ver realmente reflejado en el momento en que la distribución del dinero se realice de una manera suficiente y justa para los Estados, pero creemos que no solo esto es motivo para ver un federalismo, ya

---

<sup>88</sup> De La Madrid Hurtado Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. México. ICAP. Pág. 326,

<sup>89</sup> Lujambio Alonso. Federalismo y Congreso. UNAM. México 1996. Pág. 36.

que la repartición de la administración también tiene mucho que ver, por eso es que en temas posteriores se hablara sobre la centralización existente hoy en día, que es diferente al federalismo, donde la descentralización puede ser uno de las respuestas para aplicar un real federalismo, que llegue a todos los rincones del país, por medio de los Municipios.

Desde su origen hasta nuestros días, el proyecto federal no se ha podido aplicar correctamente, sino más bien se impuso un gobierno central tanto en los Estados como en los Municipios, problema que busca resolverse.

## SUJECIÓN DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS A LA FEDERACIÓN

Nuestra Constitución Política vigente siguió el sistema angloamericano, fundándose en el supuesto de que, en el momento de estructurarse nuestro país como un estado federal, ya existían los estados que formarían parte de la federación. Dichos Estados mediante un pacto expreso en la Constitución, otorgaron ciertas facultades al Poder Central, reservándose para ellos las restantes

Los Estados son la parte importante del régimen federativo, debido a que los "estados", son los que la forman. Vale decir que el Estado de la Federación es quien precisamente le da origen a la misma, por ello no es sano que la federación se olvide de él.<sup>90</sup>

La Constitución como ley suprema es el instrumento que señala las atribuciones y límites de la federación y de las entidades federativas, otorgándose a la primera validez normativa y espacial sobre el territorio y a las segundas una vigencia limitada a ciertas partes de este territorio.

Considero que en este momento por la situación política que están atravesando los Estados, sí pueden conformar un régimen federal verdadero, ya que las condiciones históricas en este momento son diferentes a la que sucedieron al darse el régimen federal.

Una característica de los Estados, es que gozan de personalidad jurídica, atribución que les permite realizar una serie de acciones, como el de adquirir derechos y el de contraer obligaciones.

Existen diversos preceptos constitucionales donde los Estados se encuentran obligados a ciertas circunstancias, o bien gozan de ciertos derechos por formar parte de una federación.

Tal es el caso por ejemplo del artículo 105 Constitucional, el cual establece que

**Artículo 105.-** *La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:*

<sup>90</sup> Ubiarco Maldonado Juan Bruno. Op. Cit. Pág. 121.

*l.- De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refiere a materia electoral, se susciten entre:*

*a).- La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*

*d).- Un Estado y otro;*

*d).- Un Estado y el Distrito Federal;<sup>91</sup>*

Esto es, cuando llegue a existir cualquier conflicto entre los poderes mencionados, la Suprema Corte tiene la facultad para resolver del mismo; debido a que el Estado se encuentra quiera o no, sujeto, debido a ser miembro de la federación, y tendrá que acatar las decisiones generales que se establezcan en la Constitución General.

Podemos tomar como ejemplo cuando algún criminal es solicitado por otro país o por otro Estado, el Estado que lo tiene, debe de entregarlo sin demora, tal como lo establece el artículo 119 de la Constitución General.

Pero también los Estados gozan de ciertas concesiones, como lo es el caso de lo que establece nuestra Constitución Política en el artículo 119.

**Artículo 119.-** Los Poderes de la Unión tienen el deber de proteger a los Estados contra toda invasión o violencia exterior...

Esta prerrogativa que poseen los Estados miembros de la Federación, le protegen de cualquier invasión o conflicto de guerra que llegare a existir en contra de algún Estado miembro de la Federación.

Miguel de la Madrid Hurtado, considera en su obra "Elementos de Derecho Constitucional", que en cuanto a las prohibiciones, existen 2 tipos:

**Las absolutas.-** Considera que éstas no deben de figurar entre las prohibiciones, ya que por el hecho de formar parte de la federación, los actos son relativos a la misma, como es el caso de la prohibición de celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otro estado, o con las potencias extranjeras. También es facultad federal acuñar monedas y emitir papel moneda.

**Las relativas.-** también considera que éstas prohibiciones son ociosas y debería desaparecer de la Constitución, tal es el caso de que los estados no pueden sin consentimiento de los Poderes de la Unión establecer derechos de tonelaje, ni de

<sup>91</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2001. Pág. 105.

puertos, etc. También el de solicitar consentimiento a los Poderes de la Unión para hacer la guerra por sí a una potencia extranjera. Considera que ningún país podría tomar en serio el que un Estado le declarara la guerra.

Pero así como existen obligaciones y concesiones de los Estados miembros de la federación, también se encuentran participaciones de los Estados. Esto es, la Cámara de Diputados está conformado por 500 diputados, pertenecientes a todos los Estados de la República, miembros de la federación, donde la ley respectiva determinara el número correspondiente de cada uno de ellos. Lo mismo sucede en la Cámara de Senadores, que está integrada por representantes de cada uno de los Estados. No es por demás que las legislaturas de los Estados, pueden proponer leyes.

En el caso del artículo 41, desde luego que no se contraviene con lo estipulado en el pacto federal, debido a que en ocasiones suele haber confusiones, ya que como se habla de los niveles (federal y estatal) a pesar de esto, hace limitación específica de cada uno de ellos. Posteriormente el artículo 115 se refiere a la materia estatal, debido a que regula lo relacionado a los Estado de la Federación. Los Estados de la Federación, tienen ciertas características, que los distinguen. En el caso de México, existen 31 Estados y un Distrito Federal, que son los que conforman a la Federación, las características del estado federal son las siguientes:

- ❖ Una constitución que crea dos órdenes delegados y subordinados, pero que entre sí están coordinados: el de la federación y el de las entidades federativas.
- ❖ Las entidades federativas gozan de autonomía y se otorgan su propia ley fundamental para su régimen interno.
- ❖ Los funcionarios de las entidades federativas no dependen de las autoridades de carácter federal.
- ❖ Las entidades federativas deben poseer los recursos económicos necesarios para satisfacer sus necesidades y,
- ❖ Las entidades federativas intervienen en el proceso de reformas constitucional.<sup>92</sup>

---

<sup>92</sup> Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. México 2002. Porrúa. Pág. 227-228.

Estas características son muy claras dentro de nuestra Constitución, y que efectivamente se cumplen en todos los supuestos en nuestro país. Sería difícil establecer que existen algunos Estados donde no se apliquen los supuestos. Más bien consideramos que pudieran existir algunos Estados donde sean pocos los recursos económicos que les sean destinados.

Aunque consideramos importante recalcar que entre las características que son más importantes de los Estados miembros de la federación, se encuentran la autonomía y la personalidad jurídica que se les otorga.

## EL FEDERALISMO APLICADO EN EL DISTRITO FEDERAL

Jurídicamente, el Distrito Federal es una más de las "partes integrantes" de la Federación, tal como lo establece el artículo 43 de nuestra Constitución General, que a la letra dice:

**Artículo 43.-** Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.

Así mismo, el artículo siguiente considera que la Ciudad de México es el Distrito Federal y se establece la respuesta a la hipótesis, en caso de que los Poderes de la Unión se cambien a otro lugar.

**Artículo 44.-** La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensiones que le asigne el Congreso General.

En la historia de la organización y nacimiento del Distrito Federal en referencia al federalismo, con la Constitución de 1824 se pensó en un lugar que fuera sede de los Poderes de la Unión, desde ese entonces se consideró que la Ciudad de México sería el Distrito Federal, quedando bajo jurisdicción la misma en lo económico y político del gobierno general.

Con la siguiente Constitución federalista de 1857 se estableció el Estado del Valle de México como parte integrante de la federación, condicionando la existencia de este Estado en caso de que fueran trasladados a otro lugar los Poderes Federales. En esta Constitución ya se hablaba de municipios; todos los Estados, incluyendo al Distrito Federal, se conformaban por Municipios. Posteriormente con el paso del tiempo, se tuvo cuidado en establecer los límites del Distrito Federal, así como la supresión de las elecciones de los ayuntamientos y autoridades; determinando con posterioridad que el orden administrativo, político y municipal dependería del Presidente, por conducto de la Secretaría de Gobernación.

El Distrito Federal, ha sido el lugar donde ha sucedido una variedad de acontecimientos. Con los debates de los años 1916-1917 de la Constitución política actual, se estableció a nivel Constitucional que el Gobernador y el Procurador de Justicia del Distrito Federal serían asignados y removidos libremente por el Presidente de la República.

Anteriormente el Distrito Federal estaba compuesto por municipios, al igual que todos los demás Estados. Pero en el año de 1928, estando como candidato a la Presidencia de la República Álvaro Obregón, se envió una iniciativa para que se suprimieran los Ayuntamientos; además entre otros puntos, donde el Presidente de la República tenía libertad del nombramiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal, del Procurador General de Justicia del Distrito Federal, y con acuerdo del Jefe de Departamento nombrar a los principales funcionarios.

Hay que recordar que anteriormente el denominado Jefe del Departamento del Distrito Federal, era nombrado por el Presidente de la República. Hoy en día es electo por medio de votaciones y se le denomina Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

El Doctor Quintana Roldán establece lo siguiente respecto a la desaparición de los Municipios: el 28 de agosto de 1928 se reformó el artículo 73 de la Ley Suprema, en su fracción VI, para aprobar las nuevas bases de la organización política y administrativa para el Distrito Federal, suprimiendo los Municipios y dejando en manos del Presidente de la República directamente el gobierno de toda la entidad, quien lo ejercería, "por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".<sup>93</sup>

Recientemente en el año de 1987 existió la reforma constitucional mediante la cual se estableció a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, como órgano de representación ciudadana, misma que se encargaba de reglamentar lo relativo a un gobierno, pero desde luego con ciertas limitaciones. Considero que esto fue motivo de la falta de representatividad por parte de la ciudadanía. Aunque no existe una Constitución del Distrito Federal, como es el caso de los demás Estados que sí la tiene,

---

<sup>93</sup> Quintana Roldan Carlos, Op. Cit. Pág. 111.

existe el Estatuto de Gobierno, que de hecho pasa a regular el Distrito Federal. Aunque quienes realizaron tal documento, fue el Congreso, recordemos que el Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales.

Nosotros consideramos que existe un lugar (denominado Distrito Federal) donde despachan los Poderes de la Unión, desde nuestro punto de vista, el motivo fue el siguiente: el Distrito Federal, (la Ciudad de México) a pasar de ser un miembro más de la federación, es el lugar donde se asientan los Poderes de la Unión, es el lugar estratégico de los mismos Poderes, por lo mismo no iban a permitir que se regulara algo fuera de su alcance. Por lo tanto en cualquier lugar donde se asienten los Poderes de la Unión, siempre estará a cargo del Gobierno Federal.

El Distrito Federal tiene representatividad, pero no tiene autonomía, tan es así, que el artículo 122 de la Constitución General, enumera aquello que corresponde en el apartado A, al Congreso de la Unión, en el apartado B, al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y posteriormente el apartado C a las Bases que debe sujetarse el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Este mismo artículo nos establece la sujeción que tiene el Distrito Federal a la federación:

**Artículo 122.-** Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo, Judicial Local, en los términos de este artículo. Son autoridades locales...

**A.-** Corresponde al Congreso de la Unión:

- I.- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa;
- II.- Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;
- III.- Legislar en materia pública del Distrito Federal.
- IV.- Dictar las disposiciones generales que aseguren en el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión,
- V.- Las demás atribuciones que le señale esta Constitución.

**B.-** Corresponde al Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:

- I.- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal;
- II.- Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal;
- III.- Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal...

- IV.- Promover en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes que expida el congreso de la Unión respecto al Distrito Federal y
- V.- Las demás atribuciones que le señale ésta Constitución, el Estatuto de Gobierno y las leyes.

C.- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

- BASE PRIMERA...**  
**BASE SEGUNDA...**  
**BASE TERCERA...**  
**BASE CUARTA...**  
**BASE QUINTA...**

Una de las características principales del Distrito Federal, es que aparte de estar dividido para su ejercicio al igual que los 31 Estados restantes por los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los Poderes de la Unión están a cargo de manera directa. El Gobierno del Distrito Federal, por ser un Estado miembro de la Federación, y afortunada o desgraciadamente por ser la sede de los Poderes de la Unión, debe pelear por ser un autogobierno, y no estar sujeto a diferencia de los demás Estados.

Anteriormente existía una subordinación total del Distrito Federal hacia el gobierno central. Las reformas por los cambios de gobierno, por la posición de diferentes partidos políticos, pero sobre todo por el avance de la democracia, han permitido que poco a poco el Distrito Federal sea más autónomo en cuanto a su elección y nombramiento de funcionarios, las reformas han permitido mayor avance y funcionamiento en el Distrito Federal, dejando de ser un presidencialismo tan grande.

Consideramos que existe en la Constitución Política un artículo que al parecer no se le ha dado la debida importancia para su estudio, en especial por las autoridades del Distrito Federal, ya que haciendo un estudio estricto de lo que establece la ley, no existe el derecho para iniciar leyes al Distrito Federal, esto lo sostenemos por lo que establece el artículo 71 Constitucional.

**Artículo 71.-** El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.- Al Presidente de la República;  
 II.- A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

**III.- A las Legislaturas de los Estados.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a una comisión. Las que...<sup>94</sup>

Por lo mismo, el Distrito Federal como "entidad" de acuerdo al artículo 71 Constitucional, ya que no lo toma en cuenta al enumerar a las que sí tienen derecho.

---

<sup>94</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2001. Pág. 63

## EL PRESIDENCIALISMO EN MÉXICO

Aunque se hablará específicamente del sistema presidencial y del presidencialismo que gobierna en nuestro país, es importante conocer que en Estados Unidos se dio por primera vez el federalismo, encontrando una clara definición en el texto constitucional redactado en el año de 1787 en la Convención de Filadelfia, como resultado de las victorias obtenidas ante la Gran Bretaña, dando origen al Tratado de París, para posteriormente, a la primera Constitución Moderna de un Estado Federal. Se considera que los Constituyentes de Filadelfia eran buenos conocedores del Derecho Público de la Gran Bretaña en la primera mitad del siglo XVIII –cuyo gobierno constitucional de monarquía pura ya había introducido el principio de “división de poderes”, pero todavía no había evolucionado en un sistema parlamentario-, intentaron adoptarlo en lo esencial, pero sustituyeron al Jefe de Estado hereditario por uno electivo, dando origen, de manera totalmente casual, a la nueva forma de gobierno presidencial (o constitucional republicano pura).<sup>95</sup>

Existen dos sistemas de gobierno; el sistema de parlamento o parlamentarismo, y por otro lado, el sistema presidencial. La palabra que refiere el nombre de parlamentarismo, no precisamente enmarca la derivación de su palabra en ser el parlamento el que tiene todas las atribuciones del sistema de gobierno del que se está hablando, y esto lo aclara el Doctor Jorge Carpizo al mencionar lo siguiente “Mal haríamos por entender que el parlamentarismo es aquel régimen en el cual el poder legislativo posee la gran mayoría de atribuciones y es el órgano más poderoso. Mucho más complicada es la definición de un sistema de gobierno”<sup>96</sup> donde el sistema parlamentario, más bien se caracteriza porque el Ejecutivo Federal se encuentra subordinado por el Poder Legislativo.

Recordemos que nuestra Constitución Política en el artículo 49 establece la división de poderes, donde se menciona lo siguiente:

<sup>95</sup> Biscaretti Di Ruffia Paolo. Introducción al Derecho Constitucional Comparado. Fondo de Cultura Económico. México. 1998. Pág. 170.

<sup>96</sup> Carpizo Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Porrúa-UNAM. México. 2002. Pág. 271.

**“Artículo 49.-** El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de éstos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”<sup>97</sup>

La separación de los poderes se hizo con la finalidad de que existiera una balanza entre los tres poderes, esto es, un equilibrio.

El presidencialismo, con los años, se convirtió en un depredador tanto del federalismo como del equilibrio entre los poderes, dos pilares fundamentales que sostienen nuestro sistema republicano. El presidencialismo mexicano tiene su raíz jurídico-administrativa en el sistema constitucional que nuestra Constitución establece. Este sistema nace con la República y con su Constitución, la de 1824; se atenúa en la carta magna de 1857 y, vuelve por sus fueros en la de 1917, actualmente en vigor.<sup>98</sup>

Una de las características del sistema político mexicano es el régimen presidencialista, producto de motivaciones históricas y políticas y que además tiene su fundamento jurídico en la Constitución Federal.<sup>99</sup>

La definición del sistema presidencial es un poco difícil de precisar, debido a las características que debe de tener el mismo para que sea considerado de esa manera, aunque desde luego, las características que propone cada autor, son diferentes; Giovanni Sartori hace mención de lo que puede ser un sistema presidencial, estableciendo lo siguiente:

--El primer criterio, definitorio de un sistema presidencial es la elección popular directa o casi directa del Jefe de estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años). Sin duda este criterio es una condición definitoria necesaria, pero de ninguna manera es suficiente. Austria, Islandia e Irlanda utilizan la elección popular directa de sus presidentes y sólo se trata, cuando mucho, de un presidencialismo de fachada. Sin importar lo que diga la Constitución acerca de sus prerrogativas de poder, esos presidentes son poco más que adornos y Austria, Islandia e Irlanda funcionan en

<sup>97</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit, Pág. 55

<sup>98</sup> Mendoza Berrueto Eliseo. El Presidencialismo Mexicano, Fondo de Cultura Económica. México. 1998. Pág. 23-25

<sup>99</sup> Gamiz Parral Máximo N. Derecho constitucional y Administrativo en la Entidades Federativas. UNAM- IJJ. México 2003. Pág. 168

todo sentido como sistemas parlamentarios. Por tanto a éstos países no se les puede clasificar como presidencialistas, a pesar de la popularidad de sus presidentes electos.

--Un segundo sistema criterio, definitorio es que en los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros del gabinete. Es cierto que cualquier presidente puede elegir a sus ministros de una forma que agrade al Parlamento; aún así, los miembros del gabinete deben su designación al presidente...

--De manera que un sistema político es presidencial sí, y solo sí, el Jefe de Estado (el Presidente):

a).- Es electo popularmente

a).- No puede ser despedido del cargo por una votación del parlamento o congreso durante su periodo pre-establecido y,

c).- Encabeza o dirige de alguna forma el gobierno que designa.

Cuando se cumplen estas tres condiciones conjuntamente, tenemos sin duda un sistema presidencial puro,<sup>100</sup> es de hacer mención que en una nota al pie de página, Sartori aclara que su definición omite el cuarto criterio, donde al Presidente se le ha concedido constitucionalmente autoridad para legislar.

Con la división de poderes, lo que se busca es un equilibrio del Poder, entre varias instituciones, debido a que la historia así lo había demostrado, todo el poder no debe estar en manos de uno solo. En nuestro país, con la división de poderes, el Ejecutivo sólo recae en una solo individuo, denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos". Nuestro sistema presidencial permite al Ejecutivo Federal, más facultades de las que debieran ser, por eso es que algunos le denominan, presidencialismo.

El Doctor Jorge Carpizo, regularmente tiende a ser un poco más explícito en las características de aquellos temas que suele tratar, tal es el caso de este punto, donde enumera las características que distinguen al régimen presidencial:

a).- El poder ejecutivo es unitario. Está depositado en un Presidente.

<sup>100</sup> Sartori Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de cultura Económica. México. 1996. Pág. 98-99.

- b).- El Presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo que le da independencia frente a éste Poder.
- c).- El Presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.
- d).- El Presidente ni los Secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso.
- e).- El Presidente ni los Secretarios de Estado pueden ser miembros del Congreso.
- f).- El Presidente puede ser al de un partido político diferente al de la mayoría del Congreso.
- g).- El Presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.<sup>101</sup>

Nuestro sistema marca un claro presidencialismo, donde existe el Poder Ejecutivo por encima del Poder Legislativo. Con el avance de la democracia las elecciones federales, el Poder Ejecutivo ya no puede tan fácilmente imponer su voluntad como antes lo hacía, donde las iniciativas del Ejecutivo Federal únicamente pasaban por el Poder Legislativo como mero trámite, ya que iban a ser aprobadas. El Poder Ejecutivo formalmente tiene sus funciones establecidas, pero materialmente tiene algunas funciones legislativas. Por lo mismo, el Ejecutivo sigue teniendo muchos poderes sobre el Legislativo, como el derecho de iniciativa, veto, la promulgación y el uso de facultades extraordinarias para legislar.

*Derecho de iniciativa.*- Nuestra Constitución establece en el artículo 71 la competencia del derecho de iniciar leyes o decretos: al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. A contrario sensu y siguiendo al pie de la letra de la Constitución, la Suprema Corte no puede proponer leyes o decretos, para el caso de los ciudadanos, existe un procedimiento especial.

*Veto.*- Es aquella facultad que tiene el Presidente de la República, para hacer las observaciones de aquellas proyectos de ley o decreto según lo establece el artículo constitucional 72-A y siguientes.

---

<sup>101</sup> Carpizo Jorge. Estudios Constitucionales. Op. Cit. Pág. 298-299

*Promulgación.*- Nuestra Carta Magna establece como una facultad y obligación del Ejecutivo Federal, en la fracción I, Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión. La promulgación la hace el Ejecutivo Federal por medio del decreto.

*Facultad del Presidente para legislar.*- Es raro que esto llegara a suceder, pero se encuentra previsto como una hipótesis, en nuestra Constitución General, de acuerdo al artículo 29, donde el Congreso de la Unión puede concederle facultades extraordinarias para legislar, pero sólo en situación de emergencia. Otro caso lo prevé el artículo 131 Constitucional donde se le otorgan facultades extraordinarias al Ejecutivo Federal para legislar, para obtener beneficios para el país.

Estas son sólo algunas de las facultades que le otorga la Constitución al Ejecutivo Federal, pero que las enumera sobre todo en el artículo 89 Constitucional, debido a que existen otras "facultades políticas" que goza el mismo, y que caracterizan a nuestro país, como sistema presidencial, más bien sistema presidencialista.

Como se mencionaba, las facultades y obligaciones del Presidente de la República se encuentran enlistadas en el artículo 89 constitucional, que por la cantidad y facultades que se le otorgan, nadie dudaría en que es mucho el poder que se le otorga al Ejecutivo Federal y que son muchas las facultades otorgadas, pero consideramos que la facultad más grande se le otorga en la fracción XX, la que establece: "*Las demás que le confiere expresamente esta Constitución*"<sup>102</sup>; facultad que abarca muchísimos supuestos para una sola persona.

En cuanto a la democracia, el Ejecutivo Federal es miembro de un partido diferente al hegemónico, diferente al que siempre había estado en el poder; hoy en día las elecciones de diputados federales, han permitido que un poder diferente al que representa el Ejecutivo Federal, sea el que predomine en la Cámara de Diputados, logrando que el Poder verdaderamente se reparta. Parece ser que es el comienzo de los acuerdos y convenios para todas las fuerzas políticas, principalmente para el que representa al Poder Ejecutivo, ya que de lo contrario nunca podrá salir adelante.

---

<sup>102</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 83

En el sistema presidencial el Jefe del Ejecutivo es unipersonal, por lo que en un mismo puesto residen las Jefaturas de Estado y de Gobierno.

En este sistema el Ejecutivo Federal designa libremente sus colaboradores inmediatos, por lo que no existe injerencia alguna entre del legislativo en los actos de aquel.<sup>103</sup>

Consideramos que una característica del presidencialismo es la hegemonía con que goza el titular del Ejecutivo Federal; algunos llaman a las facultades constitucionales como facultades meta constitucionales, debido a que van más allá de lo que permite nuestra Carta Magna. Para nuestro tema general de estudio esto es muy importante, debido a que esas facultades que le hacen engrandecer al Ejecutivo, son las que no permiten la aplicación de un federalismo.

En teoría parecería raro observar que un sistema federal, tenga rasgos de presidencialismo, como es nuestro caso; teóricamente si se llevara a cabo el federalismo, no existiera un presidencialismo. Pareciera más bien que se requiere de una reforma del Estado como única salida para fortalecer el federalismo, y por ende se diera el crecimiento de los Municipios, logrando con esto, que la vida de los ciudadanos crecieran con una verdadera aplicación del federalismo, obteniendo como resultado el desarrollo del municipio.

---

<sup>103</sup> Garza García Cesar Carlos. Derecho constitucional Mexicano. Harla. México. 1997. Pág. 81

## EL FEDERALISMO EN OTROS PAISES

El hecho de hacer algunas comparaciones de lo que sucede en otros países, en especial del federalismo, implica reconocer algunas diferencias, o bien, encontrar algunas semejanzas en los mismos, que para los estudiosos del derecho, es materia de estudio y trabajo.

El derecho comparado –como lo establece la Doctora Consuelo Sirvent en su Libro de Sistemas Jurídicos Contemporáneos-, es una disciplina que confronta las semejanzas y las diferencias de los diversos sistemas jurídicos vigentes en el mundo con el propósito de comprender y mejorar el sistema jurídico de un Estado determinado.<sup>104</sup>

Por eso la importancia de analizar la diferencia del federalismo con otros países. A continuación veremos algunos sistemas federalistas, como es el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, donde quienes algunos autores sostienen que es el modelo para nuestro federalismo, así como también con el derecho en los países de Argentina y Brasil. Con este estudio pretendemos, realizar un “análisis de una pluralidad de ordenamientos, no únicamente para estudiarlos por separado, sino para confrontarlos entre sí e inferir sus analogías”<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Sirvent Gutiérrez Consuelo, *Sistemas jurídicos Contemporáneos*, Porrúa, México 2003, Quinta edición. Pág. 1.

<sup>105</sup> *Ibidem* Pág. 3

## ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

Las Constituciones son aquellos instrumentos que establecen las pautas, las reglas generales para un país, por lo que atendiendo a este instrumento que está por encima de las demás leyes, es como entenderemos la estructura de los países.

En el caso de los Estados Unidos de Norteamérica, Constitución que como lo hemos mencionado anteriormente es del año de 1787, ocurre de la siguiente forma: Se compone de 7 artículos, donde a pesar de ser pocos, abarcan mucho cada uno de ellos.

El artículo 1º., habla sobre el Poder Legislativo. El cual se integra por dos Cámaras, una de Representantes y otra de Senadores.

La Cámara de Representantes está formada por miembros elegidos cada dos años por los habitantes de los diversos Estados. El Senado de EE. UU. Se compone de dos Senadores por cada Estado, elegidos por seis años por la legislatura del mismo, y cada Senador dispondrá de un voto.

Cada Cámara calificará sus elecciones y elaborará su reglamento interior.

Ningún Estado celebrará tratado, alianza o confederación, ni podrá acuñar monedas, etc. En este país no se puede conceder ningún título de nobleza.

Ningún Estado podrá imponer derechos sobre los artículos importados o exportados sin el consentimiento del Congreso.

Artículo 2º., habla sobre el Poder Ejecutivo, , el cual se deposita en un Presidente de los Estados Unidos, desempeña su cargo durante 4 años (en México son 6 años) junto con un Vice-Presidente.

El Presidente será comandante en jefe del ejército y la marina de los Estados Unidos y de la milicia de los diversos Estados cuando se llame al servicio activo de los Estados Unidos.

Periódicamente deberá de rendir un informe al Congreso, del estado de la Unión. En este país se puede separar de sus puestos al Presidente. Vice-Presidente y todos los

funcionarios civiles, al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.

El artículo 3º., habla sobre el Poder Judicial, que se deposita en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo.

El Poder Judicial se encarga de las controversias tanto de derecho escrito como de equidad, que surjan como consecuencia de la misma Constitución, de las leyes de los Estados y de los tratados celebrados, entre otros.

El artículo 4º., establece que se dará entera fe y crédito en cada Estado a los actos públicos , registros y procedimientos judiciales de todos los demás. Se habla de la entrega de presos de un Estado a otro.

También se habla sobre la facultad del Congreso para admitir nuevos Estados a la Unión, pero no de la formación de alguno, a consecuencia de otro.

Aquí al final del artículo mencionado, se establece que los Estados Unidos garantizarán a todo Estado comprendido en esta Unión una forma republicana de gobierno y protegerán a cada uno en contra de invasiones, así como contra los disturbios internos, lo que consideramos como garantía que le asegura precisamente el formar parte de algo;

Respecto al artículo 5º., habla sobre las enmiendas que se le pueden hacer a la Constitución.

El artículo 6º., regula sobre la Ley Suprema del país, que será la misma Constitución y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a la Constitución y los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos.

El último artículo, el 7º., se refiere a que con la ratificación sobre las convenciones de nueve Estados, la Constitución entrará en vigor por lo que respecta a los Estados que la ratifiquen.<sup>106</sup>

Esta Constitución no podía dejar de ser vista, debido a lo histórico que guarda y a que se menciona que muchos países copiaron de ésta, para poder realizar la Constitución de su respectivo país.

Este es el contenido de la Constitución de Norteamérica, que ha sido muy perdurable, debido a que es de el año de 1787, aunque ha habido una diversidad de enmiendas, pero en esencia se sigue conservando lo mismo que se le dio desde un inicio.

Es importante que hayamos hablado del contenido de la misma, debido a que fue la primer Constitución Federal; por los tiempos en que sucedieron las cosas, nuestra primer Constitución fue la de Apatzingan de 1812, por lo que ya tenía de vida la Constitución Norteamericana aproximadamente 25 años.

Esta Constitución fue modelo para muchos países, debido al avance de las ideas que se tuvieron. Para México, considero que se trato de un modelo que siguieron, aunque las condiciones históricas de los dos países fueron diferentes en ese momento.

Aunque nuestra Constitución a pesar de constar de 136 artículos, y la de los Estados Unidos de Norteamérica sólo de 7, considero que tenemos la ventaja que nuestro preceptos se encuentran más y mejor establecidos, ya que los de nuestro vecino del Norte se encuentran muy vagos.

---

<sup>106</sup> Constitución tomada de la página de Internet.

## ARGENTINA

La Constitución de Argentina del año de 1994, denominada "Constitución para la Nación de Argentina" menciona lo siguiente respecto del federalismo:

El artículo 1º., especifica que la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal. Muy parecido a lo que marca nuestro artículo 40 Constitucional.

Dentro del artículo 2º., se considera que el Gobierno Federal sostiene el culto católico apostólico romano, lo que es raro para nuestra Constitución, ya que a pesar de ser en su mayoría católicos, no queda establecido como precepto constitucional, sino más bien una libertad de culto según nuestro artículo 130 Constitucional.

Muy parecido a nuestra Carta Magna es el artículo 3º. de la Constitución de la Nación de Argentina, debido a que consideran que las autoridades que ejercen el Gobierno Federal residen en la Ciudad que se declare República por una ley especial.

Por otro lado, el artículo 5º. de la Constitución de la Nación de Argentina, establece que cada provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, donde se asegure la administración de justicia, y su régimen municipal, misma garantía que marca más adelante el artículo 123, al establecer que dicten su propia Constitución y tengan autonomía municipal. El artículo 5 es poco parecido al nuestro, al 115 Constitucional, donde permite una autonomía para la elaboración de su propia Constitución interna, de acuerdo a los lineamientos que especifica su Carta Magna.

El artículo 6º., establece la obligación del Gobierno Federal, de proteger a los territorios de las provincias en caso de invasión de otra provincia.

Por su parte el artículo 27, establece la obligación del Gobierno Federal en afianzar sus relaciones de paz y comercio con las potencias extranjeras, por medio de tratados.

Nuestra Constitución mexicana, es parecida en la esencia, ya que debe de tener buena relación con los demás países.

Es interesante observar que al igual que nuestra Constitución, la de Argentina también considera al Poder Legislativo como bicameral; Cámara de Diputados y Cámara de Senadores. Pero lo que es algo raro para nosotros, es que ellos tienen atrás del Poder Ejecutivo, un Presidente y un Vicepresidente, denominado el Presidente con el título de "Presidente de la Nación de Argentina", de acuerdo a los artículos 87 y 88.

Recordemos que en nuestro país, el ciudadano tiene la posibilidad para proponer leyes o decretos, existe un procedimiento especial. En el caso de Argentina, a las propuestas del ciudadano, el Congreso debe darle expreso tratamiento y tiene doce meses que esperar la respuesta, de acuerdo al artículo 39.

Por otro lado los senadores duran 6 años en ejercicio y existe la figura de la reelección en éstos, la cual puede ser indefinidamente, como lo establece su artículo 56. Figura que en nuestro país, no existe.

El Presidente de la Nación de Argentina, de acuerdo al artículo 99, tiene gran cantidad de atribuciones, entre las cuales resaltan, el de ser Jefe Supremo de la Nación, Jefe de Gobierno y responsable político de la administración del país; el de expedir las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes; la participación de la formación de las leyes, todas ellas con apego a la Constitución.

A partir del artículo 121, se habla de los Gobiernos de Provincia, en donde podemos observar que los argentinos utilizan el término de provincias, a lo que nosotros los mexicanos conocemos como Estados. El artículo 121, establece que las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación. Observamos que es muy similar a nuestro artículo 124 Constitucional, que permite las facultades no concedidas a los funcionarios federales, sean entendidas como reservadas a los Estados.

También existe la autonomía, porque no hay intervención del Gobierno Federal, y por lo mismo se respeta la elección del pueblo de instituciones locales, mediante las cuales se elijan a los gobernadores, legisladores y demás funcionarios de provincia, según lo marca el artículo 122 de la Constitución Argentina.

El artículo 124 permite a las provincias celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la nación; con conocimiento del Congreso Nacional. En los últimos artículos, se habla de las facultades que tiene las provincias como por ejemplo celebrar tratados para procurar la justicia pero con conocimiento del Congreso Federal.

Así mismo, se enmarcan en el artículo 126 las prohibiciones que tienen las provincias, que desde luego son lógicas, debido a estar conformados en una federación, como por ejemplo no expedir leyes de carácter económico, navegación exterior e interior, establecer aduanas, acuñar papel moneda, muy similar a lo establecido en nuestro artículo 117 Constitucional.

En el artículo 127 de la Constitución Argentina, nuevamente como característica de la federación es que ninguna provincia puede declarar la guerra a otra provincia y que debe de sofocar el Gobierno Federal; en nuestro país, en caso de controversias entre Estados, se le da conocimiento a la Suprema Corte de Justicia, quien es ella la encargada para resolver, según nuestro artículo 105 Constitucional.

Como podemos observar la Constitución para la Nación de Argentina resulta un poco fuera de contexto de lo que conocemos, debido a que no regula o al menos no establece los principios generales fundamentales a partir de los cuales pueda haber una legislación; tal es el caso del artículo 5 y 123 donde sólo se enuncia la autonomía de los municipios, no especificando nada posteriormente sobre este principio.

En cuanto a las provincias, habíamos comentado que nosotros las conocemos con el nombre de Estados. Cuando en nuestras Constituciones centralistas eran denominados Departamentos.

Existe un punto fuera del federalismo que son los artículos 124 y 125, mediante los cuales se les permite a las provincias la posibilidad de celebrar convenios internacionales, lo cual al menos en nuestra Constitución Mexicana no es posible.

**Artículo 124.-** Las provincias podrán crear regiones para el federalismo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno Federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La Ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto. Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

**Artículo 125.-** Las provincias pueden celebrar tratados parciales para fines de administración de justicia, de intereses económicos y trabajos de utilidad común, con conocimiento del Congreso Federal; y promover su industria, la inmigración, la construcción de ferrocarriles y canales navegables, la colonización de tierras de propiedad provincial, la introducción y el establecimiento de nuevas industrias, la importación de capitales extranjeros y la explotación de sus ríos, por leyes protectoras de estos fines, y con sus recursos propios. Las provincias y la Ciudad de Buenos Aires pueden conservar organismos de seguridad social para los empleados públicos y los profesionales; y promover el progreso económico, el desarrollo humano, la generación de empleo, la educación, la ciencia, el conocimiento y la cultura.<sup>107</sup>

A lo que el Doctor Ubiarco Maldonado menciona lo siguiente: "Por otro lado, en los artículos 124 y 125, autoriza a las provincias a celebrar tratados internacionales, lo que resulta propio de una confederación.

Con respecto de la autonomía municipal sólo la enuncia, dejando a las provincias la facultad de determinar las generalidades del municipio, por tal motivo no existe un derecho municipal que pueda ser exigido por los gobernados, dejando a las provincias sobre el punto una similitud con el sistema unitario, controlado por ellas, lo que resulta muy perjudicial en un verdadero federalismo."<sup>108</sup>

Finalmente, observamos los tres diferentes niveles de gobierno que se consideran en este país:

Gobierno Federal, Gobiernos Provinciales y Gobiernos Municipales.

<sup>107</sup> Constitución de la Nación Argentina.

<sup>108</sup> Ubiarco Maldonado Juan Bruno. Op. Cit. Pág. 165

## BRASIL

Esta Constitución del año de 1988, tiene algunas particularidades, como por ejemplo se conforma por una gran variedad de artículos, 245, en los cuales algunos, al final de cada artículo se menciona párrafo único, que es como un tipo de complemento del mismo artículo, o tal vez una aclaración.

Para Armenta López, esta Constitución es la que observa mejor claridad en su redacción.<sup>109</sup> Veamos los artículos siguientes que tiene alguna relación con nuestro tema de estudio:

Con el artículo 1º., se establece desde un inicio la federación, ya que menciona que la República Federal de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho. Y el artículo 2 establece que existen tres poderes: el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En su artículo 18, hace mención que su organización es político-administrativa y que comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, los cuales son autónomos, considerando lo siguiente:

- 1o. Brasilia es la Capital Federal.
- 2o. Los Territorios Federales integran la Unión, y su creación, transformación en Estado o reintegración al Estado de origen serán reguladas en ley complementaria.
- 3o. Los Estados pueden integrarse entre sí, subdividirse o desmembrarse para anexionarse a otros o formar nuevos Estados o Territorios Federales, mediante la aprobación de la población directamente interesada, a través de plebiscito y del Congreso Nacional, por ley complementaria, lo cual no es posible en nuestro país.
- 4o. La creación, la integración, la fusión y el desmembramiento de los Municipios preservará la continuidad y la unidad histórico-cultural del ambiente urbano, se harán por ley estatal, cumpliendo los requisitos previstos en ley complementaria estatal, y dependerán de la consulta previa a las poblaciones directamente interesadas mediante plebiscito.

<sup>109</sup> Armenta López Leonel Alejandro. "La Forma Federal de Estado". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996. Pág 113.

Como podemos ver, existe una libertad muy grande, para la creación y/o fusión de Estados o Municipios, desde luego de acuerdo con cierto procedimiento, lo cuál nosotros no lo consideramos en nuestra Carta Magna.

El país de Brasil considera tres niveles: la Unión, los Estados y los Municipios, donde mediante el artículo 23, se establecen una serie de competencias comunes a los tres ámbitos, como es el caso de:

- I. Velar por la defensa de la Constitución, de las leyes y de las instituciones democráticas y conservar el patrimonio público;
- II. Cuidar de la salud y asistencia pública, de la protección y garantías de las personas portadoras de deficiencias;
- III. Proteger los documentos, las obras y otros bienes de valor histórico, artístico y cultural, los monumentos, los paisajes naturales notables y los parajes arqueológicos;
- IV. Impedir la evasión, la destrucción y la descaracterización de las obras de arte y de otros bienes de valor histórico, artístico y cultural;
- V. Proporcionar los medios de acceso a la cultura, a la educación y a la ciencia;
- VI. Proteger el medio ambiente y combatir la polución en cualquiera de sus formas;
- VII. Preservar las florestas, la fauna y la flora;
- VIII. Fomentar la producción agropecuaria y organizar el abastecimiento alimenticio;
- IX. Promover programas de construcción de viviendas y la mejora de las condiciones de habitabilidad y de saneamiento básico;
- X. Combatir las causas de la pobreza y los factores de marginación, promoviendo la integración social de los sectores desfavorecidos;
- XI. Registrar, seguir y fiscalizar las concesiones de derechos de investigación y explotación de los recursos hidráulicos y mineros en sus territorios;
- XII. Establecer e implementar una política de educación para la seguridad del tráfico;

Así mismo, existen facultades concurrentes de los tres niveles, y que son las siguientes, de acuerdo al artículo 24:

- I. Derecho tributario, financiero, penitenciario, económico y urbanístico;
- II. Presupuesto;
- III. Juntas comerciales;
- IV. Costas de los servicios judiciales;
- V. Producción y consumo;
- VI. Florestas, caza, pesca, fauna, conservación a la naturaleza, defensa del suelo y de los recursos naturales, protección del medio ambiente y control de la polución;
- VII. Protección del patrimonio histórico, cultural, turístico y paisajístico;
- VIII. Responsabilidad por daños al medio ambiente, al consumidor, a los bienes y derechos de valor artístico, estético, histórico, turístico y paisajístico;
- IX. Educación, cultura, enseñanza y deporte;
- X. Creación, funcionamiento y proceso de los juzgados de pequeñas causas;
- XI. Procesamiento en materia procesal;
- XII. Previsión social, protección y defensa de la salud;
- XIII. Asistencia jurídica y defensa de oficio;
- XIV. Protección e integración social de las personas portadoras de deficiencias;
- XV. Protección de la infancia y la juventud;
- XVI. Organización, garantías, derechos y deberes de las policías civiles.

En el ámbito de la legislación concurrente, la competencia de la unión se limitará a establecer normas generales.

Posteriormente regula sobre los Estados Federales, donde establece en el artículo 25, por ejemplo, que están reservados a los Estados las competencias que los estén prohibidas por esta Constitución, donde los Estados pueden explotar, directamente o mediante concesión, a una empresa estatal, con exclusividad de los servicios locales de gas canalizado.

Respecto a los mismos Estados, se considera como que ellos se organizan y rigen por las Constituciones y leyes que adopten, sin dejar de observar los principios que marca la Constitución. Posteriormente el artículo 29, habla de los municipios. El cual se regirá por una ley orgánica, con ciertas características para su organización. El artículo 30 especifica las competencias del municipio, que son entre otras las siguientes:

- ❖ Legislar sobre asuntos de interés social;
- ❖ suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese;
- ❖ establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley;
- ❖ crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación estatal;
- ❖ promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial, mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la ocupación del suelo urbano;

En cuanto al Distrito Federal, se prohíbe la división en municipios, de acuerdo al artículo 32. Por otro lado, el siguiente artículo establece que la división de los Estados es en Municipios.

En el artículo 34 se establecen aquellos casos en los cuales la Unión intervendrá en los Estados ni en el Distrito Federal, como mantener la integración nacional, repeler una invasión extranjera, garantizar el libre ejercicio de cualquiera de los poderes en las unidades de la Federación.

El artículo siguiente establece los casos excepcionales en los cuales no se permite la autonomía de los municipios.

En Brasil, al igual que en México, el Poder Ejecutivo lo encabeza el Presidente de la República, pero en cambio, Brasil establece un Vice-Presidente. También existe un órgano superior, que es el Consejo de la República, compuesta por diferentes funcionarios.

En cuanto a las atribuciones, está prohibido a los Estados, al Distrito Federal, y a los Municipios establecer diferencias tributarias entre bienes y servicios, de cualquier naturaleza, en razón de su procedencia o destino, en cambio, sólo es posible establecer impuestos.

El artículo 156, en cambio establece que los Municipios pueden establecer impuestos sobre:

- I. propiedad predial y territorial urbana;
- II. transmisión "inter vivos", por cualquier título, por acto oneroso, de bienes inmuebles, por naturaleza o acción física, y de derechos reales sobre inmuebles, excepto los de garantía, así como la cesión de derechos o su adquisición.
- III. ventas al por menor de combustibles líquidos y gaseosos, excepto gasóleo;
- IV. servicios de cualquier naturaleza, no comprendidos en el art. 155, I, b), definidos en ley complementaria.<sup>110</sup>

En cuanto a los Municipios se les otorga una libertad y se considera la creación de regiones, lo cual por ejemplo en nuestro país no sucede; consideramos que se trata de un elemento más para tratar de tener más cuidado y visibles los problemas internos, por lo cual parecería que el municipio no es suficiente.

"La formación de regiones dentro de la federación brasileña es un elemento más del sistema federal de aquel país para combatir problemas sociales, susceptibles de aplicarse a otras federaciones".<sup>111</sup>

Otra característica más del modelo brasileño, es que uno de sus derechos políticos es el plebiscito y el referéndum, que les permite participar de una manera más cercana con el gobierno.

Por último, este país considera importante la formación de regiones, que consideramos de gran relevancia, pero que en México los conocemos como Municipios y que veremos en capítulos posteriores.

---

<sup>110</sup> La Constitución de Brasil, que es del año de 1988, fue tomada de Internet.

<sup>111</sup> Ubiarco Maldonado Juan Bruno. Op. Cit. Pág. 169.

## CAPITULO CUARTO

### EL MUNICIPIO

#### MARCO JURÍDICO.

Recordemos que en el Capítulo Primero se analizaron los diferentes conceptos del Municipio, posteriormente en el Capítulo Segundo se habló sobre las diferentes modificaciones que ha tenido nuestro artículo 115 Constitucional hasta la fecha.

En este Capítulo veremos el marco jurídico que habla sobre el Municipio (en los tres niveles de gobierno) en la actualidad: tanto a nivel federal, donde solamente hablaremos de la Constitución General; a nivel local ó estatal que lo establece la Constitución Local y, a nivel municipal, sobre el Bando Municipal. También haremos un análisis sobre el funcionamiento interno del Municipio, tal como lo establece la Ley Orgánica Municipal.

Al igual que en capítulos anteriores se habló como ejemplo del Estado de México y en especial del Municipio de Ecatepec, también en lo sucesivo lo seguiremos haciendo de la misma manera.

#### 1. FEDERAL

A nivel federal, nos remitiremos al artículo 115 de la Constitución Federal, que establece lo 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 bases siguientes:

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. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se

ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato 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 para 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 Concejos 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;

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 dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

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 período 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 una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté 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;

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

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 federal es 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 o 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;

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

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en

favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público 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;

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 reservas 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;

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

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos 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 resida habitual o transitoriamente;

VIII.- La leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX.- Derogada.  
X.- Derogada.<sup>112</sup>

Este artículo contiene toda la información sobre el Municipio, por lo mismo lo iremos desglosando de acuerdo a sus respectivas fracciones y a lo más relevante.

Sobre la fracción I, es importante mencionar que en el gobierno que ejerce el ayuntamiento, no existe autoridad intermedia entre éste y el Estado, desde luego que la relación debe ser directa, ya que si la federación interviniera, dejaría de ser libre el Municipio, lo cual se peleó por mucho tiempo.

Se marca también la no reelección para el periodo inmediato siguiente por parte de los miembros del ayuntamiento, principio que ha adquirido en últimas fechas comentarios extensos, donde quienes lo proponen y argumentan, consideran que esto llevaría a una continuidad y conclusión de propuestas para quien esté al frente del poder. Nosotros consideramos que no debería de existir, debido a que la posibilidad de tener el poder de manera continua regularmente implica abuso, desgraciadamente como ejemplo la historia nos ha demostrado que conlleva a la imposición del poder.

En el siguiente párrafo, se establece un principio constitucional local, debiendo ser respetado y cumplido en todas las Constituciones locales; la suspensión de ayuntamientos por acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas. En este caso la Constitución local no puede establecer diferente proporcionalidad en votación para la suspensión de ayuntamientos, debido a que debe de apearse a lo que establece la Constitución General.

El siguiente párrafo declara lo que todos sabemos en el supuesto de que algún miembro del ayuntamiento dejare el cargo; dando paso al suplente para desempeñar el cargo.

La fracción II, considera desde un inicio la personalidad jurídica de que goza el Municipio y la facultad que tiene el mismo para manejar su patrimonio.

---

<sup>112</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Segob. 2001. Pág. 113-118

También se otorga la facultad a los ayuntamientos de poder aprobar los bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas; desde luego, aquellos que son de su competencia. Para esto, las legislaturas de los Estados deberán expedir las leyes de la materia, como por ejemplo en materia electoral.

La fracción III, enumera aquellas funciones y servicios públicos que tienen a su cargo el Municipio; donde podemos observar 9 incisos, donde se marcan aquellas necesidades primarias de la gente, y por lo mismo aquellos en donde se tiene una relación directa con la gente, creemos que por lo mismo se considera al Municipio como la célula del gobierno ya que tiene relación directa con la gente, en la cual no puede existir autoridad intermedia, o de lo contrario se rompería la cadena de servicio. Afortunadamente la ley permite que el Municipio sea el encargado de cubrir aquellas necesidades debido a que con el poco federalismo que existe, ya se hubiera perdido. La Constitución Federal actual sigue conservando la misma idea del constitucionalista, a excepción de que con las reformas recientes, ahora se han aumentaron algunas, que van de la mano con las establecidas; por ejemplo, el inciso c), antes manifestaba sólo el servicio de limpia, hoy en día con las reformas se aumento también la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Con las reformas podemos observar que la ley trata de regular todas aquellas actividades relacionadas con la principal, y que por las mismas necesidades actuales, así es requerido hoy en día. Tema que se tratará de manera específica más adelante.

También fue modificado el inciso i), que habla sobre la seguridad pública, en relación al artículo 21 que también habla sobre seguridad.

Al final de la fracción se menciona sobre la coordinación y asociación de los Municipios, para dar una mejor prestación de servicios, donde en algunas ocasiones se requerirá de la aprobación de la legislatura local.

En lo que respecta a la fracción IV, enmarca la libertad de los municipios para administrar su hacienda, así como de la libertad de los mismos para ser ejercidos en forma directa por el ayuntamiento o por quien éste autorice.

La fracción V, estipula en los términos de las leyes federales y estatales las facultades para los Municipios.

Se le otorga al Municipio la facultad de realizar ciertas actividades, como por ejemplo el formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal. Habla sobre las reservas territoriales. Permite la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones.

Entre las facultades recientes se encuentran la de participar en la formulación de planes de desarrollo, los cuales deberán estar acorde a lo que haya establecido la federación o el Estado. Por otro lado, también es reciente la facultad de intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando se afecte el ámbito territorial. Estas facultades recientes, son de gran relevancia, debido a que el crecimiento de las ciudades y en especial de las zonas conurbadas, debido a la extensión de los asentamientos humanos; en cuanto al transporte público, podemos observar que se requiere por un lado de cierta autonomía, pero al mismo tiempo también de convenios que permitan la entrada o paso del transporte público por las distancias y por las mismas necesidades de la gente.

La fracción VI, establece la posibilidad de que dos o más centros conurbados, que se encuentren en Municipios de un mismo o de varios Estados, vayan a formar una continuidad demográfica, para que sea planeado y regulado de manera conjunta y coordinado el desarrollo de los centros, consideramos que esto puede darse en aquellos Municipios que van creciendo y se van extendiendo junto con toda la urbanidad.

La fracción VII, dispone de manera constitucional que la policía preventiva municipal debe estar al mando del Presidente Municipal, conforme lo disponga la ley. Pero desde luego, la misma policía deberá estar también al mando del Gobernador del Estado en casos de fuerza mayor o alteración grave del orden público. Pero también en materia federal el Presidente de la República tiene el mando de la fuerza pública del lugar donde reside habitual o transitoriamente.

Esto tiene lógica y similitud si volteamos a nuestra historia y observamos el origen del Distrito Federal, y a la decisión de porque se le denominó Distrito Federal al lugar donde se establecieron los Poderes de la Unión y a que el mando de la fuerza pública lo tiene directamente el Ejecutivo Federal en su interior, para que el Ayuntamiento se conforme de acuerdo a lo que hayan pedido los ciudadanos con su voto, para una conformación del H. Cabildo.

Como podemos observar, el Poder Ejecutivo en cualquiera de sus tres niveles, es el que tiene el mando de la policía en el lugar donde se encuentre. Pero desde luego que el mando de la fuerza pública la tiene el Ejecutivo Federal, consideramos que esto se debe a que en el Distrito Federal se encuentran instalados los Poderes de la Unión, para que el Ejecutivo Federal sea el que pueda disponer de ellos en forma directa.

Por último, la fracción VIII, refiere a ordenar el principio de representación proporcional, cuando se elijan los ayuntamientos.

Así mismo, el último párrafo establece la relación laboral entre el Municipio y sus trabajadores, remitiendo a lo que dispongan las leyes de cada Estado, pero sin contravenir lo dispuesto por el artículo 123 Constitucional. En cuanto a las fracciones IX y X, quedaron derogadas.

No olvidemos que a nivel federal, la Constitución General también regula sobre el Municipio lo siguiente:

- ❖ Artículo 27, fracción VI.- Capacidad del Municipio para adquirir y poseer bienes raíces.
- ❖ Artículo 105, fracción I, inciso b).- Controversia entre la Federación y un Municipio.
- ❖ Artículo 105, fracción I, inciso f).- Controversia entre el Distrito Federal y un Municipio.
- ❖ Artículo 105, fracción I, inciso g).- Controversia entre dos Municipios de diversos Estados
- ❖ Artículo 105, fracción I, inciso i).- Controversia de un Estado y uno de sus Municipios, sobre la Constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

- ❖ Artículo 105, fracción i, inciso j).- Controversia entre un Estado y un Municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.
- ❖ Artículo 21, párrafo 6°. Y 73, XXIII.- Coordinación del Municipio para establecer un sistema nacional de seguridad pública.
- ❖ Artículo 21, párrafo quinto.- Sobre la función de la Seguridad Pública.
- ❖ Artículo 31-IV.- Que especifica la obligación de los mexicanos para contribuir para los gastos públicos.

## 2. LOCAL O ESTATAL

A nivel estatal, el Municipio se encuentra regulado en primera instancia por su Constitución Local; en el caso del Estado de México, se rige por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en el Título Quinto, respecto Del Poder Público Municipal, Capítulo Primero, De los municipios; donde podemos observar algunos artículos, en relación al tema de estudio, que establecen lo siguiente:

**“Artículo 112.-** La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el Municipio Libre. Las facultades que la Constitución de la República y el presente ordenamiento otorgan al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la ley de la materia.

**Artículo 113.-** Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ella emanen.

**Artículo 114.-** Los ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Las elecciones de ayuntamientos serán computadas y declaradas válidas por el órgano electoral municipal, mismo que otorgará la constancia de mayoría a cada fórmula de candidatos que la hubieren obtenido en términos de la ley de la materia.

El cargo de miembro de ayuntamiento no es renunciable, sino por causa justa que calificará el ayuntamiento ante el que se presentará la renuncia y quien conocerá también de las licencias de sus miembros.

**Artículo 115.-** En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.

**Artículo 116.-** Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión,

pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el periodo inmediato siguiente.

**Artículo 117.-** Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva. Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia".<sup>113</sup>

El artículo 112 de dicho ordenamiento, considera al Municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, donde el gobierno municipal se ejercerá por medio de un ayuntamiento; además no existe autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno Local.

En México, el Municipio siempre ha sido considerado como la base de la división territorial, esto se debe a una fórmula sencilla; donde los Municipios en su conjunto, son los que forman al Estado. El hecho de que no exista autoridad entre el Estado y el Municipio, parecería que garantiza el federalismo, ya que el Municipio actuaría de manera libre, pero desgraciadamente en la realidad este no es el caso en México, debido a que el Ejecutivo Federal todavía tiene gran presión poder mediante el cual ejerce un manejo sobre los Estados, y de la misma manera, el Ejecutivo Local todavía guarda cierta autoridad sobre los Municipios. Esta autoridad y poder que se ejerce sobre el nivel inferior, debe de convertirse en tratos y convenios, en ayuda y en apoyo, con la finalidad de lograr el desarrollo del mismo, lo cual producirá como efecto inmediato, el crecimiento del Municipio.

El artículo 113, se refiere a las autoridades que deben de gobernar al Municipio, esto es, al ayuntamiento; tal y como lo marca el artículo 115 Constitucional en su primera fracción, 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.

<sup>113</sup> Legislación Electoral del Estado de México. IEEM. México. 2002-2003. Pág. 71-75

En el caso del artículo 114, establece quienes son las autoridades municipales, en materia electoral; donde además se establecen los principios de elección a nivel municipal.

Así mismo, el artículo 115, en materia local en el Estado de México, tal como se ha venido realizando en el estudio, prohíbe al ayuntamiento en forma colegiada de realizar las funciones del Presidente Municipal, y a contrario sensu, prohíbe al Presidente Municipal por sí solo, a realizar funciones del ayuntamiento.

En cuanto al artículo 116, establece lo siguiente:

- ❖ Los ayuntamientos son asamblea deliberante.
- ❖ La ejecución de lo acordado en la asamblea, lo ejecutará el Presidente Municipal.
- ❖ La duración de las funciones es de tres años.
- ❖ No pueden ser reelectos quienes hayan asumido la actividad de su función. Esto es, aquel suplente que no haya ejercido, podrá ser electo para ser el propietario.

El artículo 117, establece la integración del ayuntamiento:

- ❖ Un Presidente Municipal (que es el jefe de asamblea).
- ❖ Los Síndicos necesarios.
- ❖ Los Regidores necesarios.

Además, el ayuntamiento puede tener regidores y síndicos electos según el principio de representación proporcional.

Este precepto lo relacionamos y nos remitimos al artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, donde se establecen los lineamientos para la integración del ayuntamiento, de los regidores y síndicos, donde se establece lo siguiente:

**Artículo 16.-** Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.<sup>114</sup>

Actualmente, el ayuntamiento del Municipio de Ecatepec, se conforma de la siguiente manera:

- ❖ 1 Presidente Municipal
- ❖ 19 Regidores
- ❖ 3 síndicos

Así mismo, el artículo 124 de la Constitución Política del estado libre y Soberano de México, regula respecto al Bando Municipal, mismo que estudiaremos en el apartado siguiente, no dejamos de hacer mención que la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que regula lo concerniente a los Municipios.

### 3. MUNICIPAL

Empezaremos por enunciar a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que establece lo siguiente:

**Artículo 124.-** Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año; los reglamentos y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a

<sup>114</sup> Dirección de Internet.

las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

En caso de no promulgarse un nuevo Bando Municipal el día señalado, se publicará y observará el inmediato anterior.<sup>115</sup>

Este artículo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, (en relación al artículo 115-II párrafo segundo de la Constitución General), faculta al ayuntamiento de expedir su Bando Municipal, reglamentos y normas necesarias para su organización. Como podemos observar, el Bando Municipal se debe expedir cada año, el 5 de febrero, en caso de omisión, seguirá vigente el del año inmediato anterior. La ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece respecto al Bando Municipal lo siguiente:

#### Ley Orgánica Municipal del Estado de México

**Artículo 31.-** Son atribuciones de los ayuntamientos:

I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;

**XXXIV.** Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;<sup>116</sup>

Estos artículos los ponemos también como referencia a lo que establece la Constitución General, que habla sobre el Bando Municipal, especificando que el Ayuntamiento tiene la atribución de expedir y reformar el mismo, mientras que el Presidente Municipal, tiene la atribución de promulgar y publicar en la Gaceta de Gobierno, dicho Bando Municipal.

El Capítulo Primero, Título Quinto, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que regula específicamente el tema del Bando y los Reglamentos, establece lo siguiente:

<sup>115</sup> Prontuario de Legislación Fiscal 2003. Gobierno del Estado de México. México. 2003. Pág 44.

<sup>116</sup> Ibidem. Pág 105 y 107

**Artículo 160.-** Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes.

El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.

**Artículo 161.-** El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

**Artículo 162.-** El Bando Municipal regulará al menos lo siguiente:

- I. Nombre y escudo del municipio;
- II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio;
- III. Población del municipio;
- IV. Gobierno Municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento;
- V. Servicios públicos municipales;
- VI. Desarrollo económico y bienestar social;
- VII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente;
- VIII. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares;
- IX. Infracciones, sanciones y recursos;
- X. Las demás que se estimen necesarias.<sup>117</sup>

En el caso del Municipio de Ecatepec, podemos observar del Bando Municipal lo siguiente:

- ❖ Tal como lo marca la ley, fue expedido el día 5 de febrero del año en curso. En caso de falta de expedición, debe continuar vigente el Bando Municipal del año inmediato anterior.
- ❖ El Bando cuenta con 171 artículos y cinco transitorios.
- ❖ Contiene las normas de observancia general y es firmado por el Presidente Municipal y el Secretario del H. Ayuntamiento.
- ❖ El artículo 3 y 4, regula sobre el nombre y escudo del Municipio.
- ❖ El artículo 7, regula sobre la organización política y administrativa del Municipio. El artículo 11 y 12 se refiere al territorio del Municipio, especificando las colindancias que tiene el Municipio de Ecatepec de Morelos, así como la conformación del mismo, que es la siguiente:
  - 1 Ciudad.
  - 7 pueblos.
  - 1 Rancherías.
  - 6 Ejidos.

<sup>117</sup> *Ibidem.* Pág 140

12 Barrios.

163 Fraccionamientos.

358 Colonias.

Cuya superficie total es de 186.9 kilómetros cuadrados.

Así mismo, el artículo 13 habla sobre la organización territorial.

- ❖ En los artículos 14 al 21, tiene un capítulo sobre la población Municipal.
  - ❖ Posteriormente el Título Quinto se refiere a la organización y funcionamiento del Gobierno Municipal, del artículo 24 al 37, mismo que habla sobre los H. Consejos de Participación Ciudadana, organismos auxiliares.
  - ❖ El Título Sexto refiere a la regulación de las Unidades Habitacionales en Régimen de Propiedad de Condominio.
  - ❖ Sobre los Servicios Públicos y la Administración, se hace referencia en los artículos 42 al 94, en el Título Sexto.
  - ❖ Se establecen capítulo especiales para cada una de las Direcciones Generales, que son las siguientes:
    - Dirección de Administración
    - Dirección de Obras Públicas
    - Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal
    - Dirección de Educación y Cultura
    - Dirección de Protección Civil y Bomberos
    - Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología
    - Dirección de Desarrollo y fomento Económico
    - Dirección de Desarrollo Social
    - Dirección Jurídica y Consultiva
    - Dirección de Comunicación Social
    - Dirección de Gobierno
    - Dirección de Tenencia de la Tierra Urbana
- También 3 Coordinaciones que son de : Municipal de derechos Humanos, de Régimen Condominal y de Mercados, Tianguis y Vía Pública.

Además no debemos olvidar algunas áreas de suma importancia que son: la Tesorería Municipal, la Contraloría Interna, la Secretaría del H. Ayuntamiento, el D.I.F. y el Organismo de Agua.

- ❖ La actividad industrial, comercial y de servicios, la regula el Bando Municipal en el Título Noveno, desde el artículo 97 hasta el 115.
- ❖ Las infracciones y sanciones, están reguladas en los artículos 124 al 148. Regula sobre el procedimiento para calificar las infracciones del artículo 149 al 166. Los artículos 167 al 170 regulan sobre los menores infractores y por último, el artículo 171 se refiere a los recursos administrativos.
- ❖ Por último, observamos que regula sobre el mérito y reconocimiento, así la asistencia social por particulares.<sup>118</sup>

El Bando Municipal puede modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumpla una serie de requisitos que marca el artículo 163 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. El artículo 165 nos habla sobre la importante de establecer la obligatoriedad y vigencia al momento de darse la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios necesarios, ya que sólo así puede exigirse su cumplimiento.

---

<sup>118</sup> Bando Municipal del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 5 de febrero del 2004.

## ADMINISTRACION MUNICIPAL

La administración de un Municipio refiere un sin fin de responsabilidades de todos los que forman parte del mismo, ya que el funcionamiento no es nada fácil, desde luego siempre y cuando aquellos que se encuentren al frente tengan la conciencia, conocimiento y responsabilidad de lo que es necesario para servir de manera adecuada.

El servir a la comunidad debe implicar tener los conocimientos mínimos para que existan resultados, ya que el problema radica que cuando entra un nuevo gobierno, existe un cambio de personas, en ocasiones necesarias, para dar inicio al Plan o Programa de trabajo del gobierno entrante y en ocasiones de las ineficiencias de las que están.

De aquí nace el tema de la reelección, argumentando aquellos que sostienen esa postura, que "el hecho de haber estado sirviendo en el gobierno saliente o anterior, implica que tiene los conocimientos, y que al volver a tener el puesto de nueva cuenta, podría llevar un seguimiento y un plan a largo plazo para poder resolver los problemas". Desde luego, aquellos que están en contra de la reelección, invocan de manera inmediata aquellos personajes históricos que aprovechando esa postura, se dedicaron a sabotear el país.

En nuestro país, se debe buscar una administración municipal, eficientar aquellos servicios, y en general todo aquello que realice el Municipio. El problema consiste en la falta de conocimiento y experiencia, recordemos que el Ayuntamiento se conforma por aquellas personas que han ganado a través del voto popular en la elección, el derecho a desempeñar el cargo a que fue postulado, y que no siempre tiene el conocimiento y la experiencia de haber desempeñado esa responsabilidad, lo mejor sería que de una manera directa hubiere trabajado en el Municipio y haber tenido la experiencia de las actividades del mismo.

Para el desempeño de la administración municipal, se requiere una serie de elementos, sin los cuales no podría existir, y que el autor Eduardo López Sosa considera que son los siguientes:

*Elementos personales.*- para integrar los órganos de la administración, encargados de realizar las actividades, se requieren seres humanos a quienes se les denomina servidores públicos municipales.

*Elementos materiales.*- Son el conjunto de bienes muebles o inmuebles necesarios para realizar las actividades de cargo de la administración municipal.

*Elementos formales.*- Los constituyen los ordenamientos legales que regulan la estructura, funcionamiento, atribuciones y relaciones de los órganos encargados de la administración.<sup>119</sup>

Consideramos que estos 3 elementos que marca López Sosa para el funcionamiento de la administración municipal, son necesarios para la existencia y funcionamiento del Municipio, debido a que engloban todo aquello referente al Municipio, dejar de prescindir de alguno de ellos implica no poder realizar de manera eficaz su administración, la cual todos los ciudadanos exigimos con nuestro voto de confianza, que sea respetada y materializada directamente por el Municipio, ya que es la autoridad directa con la ciudadanía al materializar los servicios públicos.

---

<sup>119</sup> López Sosa Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. UAEM. México, 1999. Pág. 144.

## DESARROLLO MUNICIPAL Y PARTICIPACION CIUDADANA

Uno de los objetivos primarios del Municipio al tener relación directa con los colonos, es la de buscar un desarrollo del mismo, por lo que creemos, que deben existir dos tipos de posturas de las autoridades del ayuntamiento:

- ❖ Seguir con el "desarrollo" del Municipio; nos referimos a pasar por desapercibido el querer crecer, pero al menos tener un seguimiento de no caer.
- ❖ "Buscar un desarrollo" desde que se toma posesión del puesto hasta que se entregan resultados, logrando el beneficio y beneplácito de la gente, llámense empresarios, colonos, etc.

Y un tercero que no lo enumeramos como opción pero que sí lo mencionamos, que debería dejar de existir, pero al parecer muchos Municipios caen en este supuesto; es aquel donde las autoridades nunca buscan un crecimiento ni cuando menos el mantenimiento del desarrollo, al contrario, buscan un enriquecimiento propio a través del mismo.

Este último supuesto en ocasiones suele ser el más "adoptado" por muchos gobiernos, con el objeto de obtener un enriquecimiento propio, a costa del poder que se tienen en ese momento.

México necesita de varias características que se materialicen para que pueda existir un desarrollo de sus Municipios.

Afortunadamente no todos caen en la hipótesis indeseable, ya que existen Municipios que se encuentran administrados por servidores con principios donde el objetivo es cumplido; otorgar los servicios públicos que se deben dar, así como todas aquellas responsabilidades a que están encargados de su cumplimiento.

Para subsanar este error, creemos que debería exigirse como requisito para ser candidato a Presidente Municipal donde existan cuando menos 1.5 millones de habitantes, debería exigirse una Licenciatura, esto no implica perfección en su funcionamiento, pero al menos conciencia y responsabilidad.

Consideramos que para existir una eficiente administración, aparte de la obligación que tiene las autoridades encargadas del cumplimiento de sus obligaciones, los ciudadanos también deben tener una participación, y esta consiste en estar detrás de que se cumplan los servicios, en primer lugar, ya que solo la exigencia invita al cumplimiento, pero también deben estar pendientes de la manera en que se cumplan. Pero para los ciudadanos es más fácil tal vez dar dinero o dejar de cumplir con sus obligaciones, ya que la exigencia de su cumplimiento implica "perdida de tiempo", por lo que los ciudadanos deben exigir el cumplimiento, participando de alguna manera con esto, en dejar de participar dando las "gratificaciones".

Por tanto, la participación ciudadana es necesaria para el desarrollo del municipio, puede darse de diversas maneras; como pudiera participar en la planeación de aquellos programas del municipio y exigir el cumplimiento de las obligaciones y como existe la relación directa del municipio con el ciudadano, debería existir una relación sana, existiendo por la tanto un desarrollo y crecimiento del Municipio. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, al hablar de la participación ciudadana lo hace de la siguiente manera; "Este gobierno se compromete también a fortalecer la participación ciudadana en las acciones de gobierno, respetando los causes institucionales creados para ello."<sup>120</sup>

Como podemos observar, desde un inicio se tomó en cuenta la participación ciudadana, desde luego, con aquellas restricciones que establece la misma ley. Con la participación de la sociedad civil y con la acción de las autoridades municipales, existirá un equilibrio de relación entre ambas, logrando con esto, un beneficio para el desarrollo del municipio.

Hoy en día con los denominados Honorables Consejos de participación Ciudadana (HCPC) se busca, al menos en Ecatepec, una participación de la gente, donde por medio de sus representantes, sean los que lleven la voz de sus colonos y exijan a través de éstos, las necesidades de su Colonia.

---

<sup>120</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México. Diario Oficial de la Federación. Pág. 33

## DEMOCRACIA, AUTONOMIA Y SERVICIOS MUNICIPALES

La democracia existente en México, en especial nos referimos a los municipios, consideramos que con el paso del tiempo, y hasta la fecha ha ido evolucionando para dar lugar a que existan sólo las autoridades que elige el pueblo. Anteriormente con la autoridad del Ejecutivo Federal, desde el centro decidían quien iba a gobernar determinado Estado y hasta Municipios, hoy en día las cosas al parecer ya son diferentes.

La Constitución General, regula que aquellas autoridades del Ayuntamiento, es decir; Presidente Municipal, Síndico y Regidores, deberán ser electos mediante elección popular directa, mismos que no podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente. Pero existen algunos cargos donde la voluntad del pueblo ya no participa de manera directa, esto sucede cuando el Congreso Local por algún motivo nombra de manera temporal a alguien por falta. En este caso se deja de obedecer la voluntad del pueblo, ya que quien lo elige de manera temporal, es el Congreso, o sea, una autoridad que se había elegido anteriormente por medio del voto popular directo. Pensemos en lo que provocaría la elección de algún puesto que haya quedado vacío por determinada causa, esto implica un gasto, por lo que existe el procedimiento para su nombramiento y aprobación.

Para hablar de una democracia con toda la fuerza de la palabra en el Municipio, debemos de pasar por un principio, al que tal vez todavía lleguemos, ya que aún no se logra con ese exacerbado federalismo existente "un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"<sup>121</sup>

Así mismo, el artículo 115 Constitucional, establece el principio del Municipio Libre. Esto es, "el municipio libre es establecido como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados: lo que significa que las comunidades locales dispongan de sus propios órganos de gobierno"<sup>122</sup>. Concepto que

---

<sup>121</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. Pág. 892

<sup>122</sup> Sayeg Helu Jorge. Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1987. Pág. 224.

en la teoría y en la realidad discrepan, debido a que a pesar de la relación normal por la trilogía federación-estado-municipio; existe una subordinación del Municipio al Estado. Pero que con las reformas recientes y esperadas por varios años, empieza a existir una relación de menos subordinación que la existente.

En cuanto a la autonomía del Municipio, "se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan contribuir las facultades, contribuciones que le otorga la Constitución y las leyes locales"<sup>123</sup>

"Por otro lado, Quintana Roldán considera que la autonomía Municipal proviene de una derivación aunque no expresa, cuando se habla del Municipio Libre. Entendiendo lo siguiente:

El derecho del Municipio para que, dentro de sus esfera de competencias, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios de la comunidad; cuente, además, con renglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.

Este mismo autor desglosa a los apartados de la autonomía del Municipio de la siguiente manera:

- ❖ a).- Autonomía política, esto es, la capacidad del Municipio para otorgarse democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno.
- ❖ b).- Autonomía administrativa, que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a los servicios públicos, poder de policía y organización interna; sin la intervención de otras autoridades, contando el Municipio, además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social.

---

<sup>123</sup> Quintana Roldan Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa. México 1995. Pág 176-177

- ❖ c).- Autonomía financiera, que es la capacidad del Municipio para contar con los recursos suficientes derivados de renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda.<sup>124</sup>

Podemos confirmar lo establecido con las siguientes ideas:

- El Municipio tiene capacidad jurídica, quien la representa es el Presidente Municipal.
- Elige de manera libre a los que van a ser sus autoridades, es decir, representantes del pueblo; al elegir en las elecciones correspondientes y que se encuentran fijadas las fechas por el Gobierno Federal.
- Debe existir relación directa entre las autoridades del Municipio y la ciudadanía, recordemos que el Municipio es la célula directa de atención del Gobierno, y quien por lo mismo, atiende a la ciudadanía.
- El manejo libre de su patrimonio conforme a lo que establece la misma ley.
- Las autoridades municipales tienen la capacidad y la obligación para resolver asuntos de la comunidad, llámense genéricamente servicios públicos y de policía. Donde el Municipio tiene la capacidad de emitir el bando municipal, circulares y oficios para el buen cumplimiento de las funciones del Municipio.
- La libertad del Municipio para tener y disponer del gasto suficiente necesario, siempre de manera correcta y satisfactoria para las autoridades, tema que comentaremos poco más adelante.

Hablar de servicios públicos municipales, es referirse a una serie de actividades que debe cumplir el Municipio, actividades que en ocasiones no tan fácil pueden cumplirse, principalmente por cuestiones económicas.

Pero detrás de los servicios públicos municipales se encuentran elementos como lo son; la voluntad y decisión de la autoridad para realizarlos, contar con la infraestructura o con un plan para concretizar, con los recursos humanos, esto es, con el personal capacitado que pueda realizarlos, pero sobre todo con la capacidad económica suficiente para llevarlos a cabo.

---

<sup>124</sup> Op. Cit. Pág. 195

La voluntad de la autoridad para realizarlos no es facultativa, sino que es una obligación. En cuanto a los planes o programas, también se trata de una obligación de la autoridad encargarse de ello y conseguir el material humano para concretizar. El problema consiste principalmente en el poder económico. Seguramente existen muchos Municipios que cuenten con todos los requisitos mencionados, a excepción del económico.

Para la Constitución General, las funciones y servicios públicos están a cargo del Municipio, estableciendo los 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

Estos servicios son de vital importancia. Los servicios que presta el Municipio podrán concesionarse a terceros, a excepción de los de seguridad pública y tránsito, en donde se tendrá preferencia en igualdad de circunstancia a los vecinos del Municipio. Actualmente el agua potable es prestado por organismos operadores, pero aún así el servicio es deficiente, además, en la Ciudad de México se requiere gran cantidad de agua para las necesidades de los millones de ciudadanos que viven en la misma, y que están de paso o de trabajo temporal. Otro problema es el del agua que recibe la Ciudad de México, que proviene de lugares alejados, lugares de donde se está acabando y se deja de abastecer a el lugar de donde es extraída. Debemos preocuparnos por encontrar una respuesta que resuelva el problema de abastecimiento de agua, tanto de la Ciudad de México, así como de los lugares de donde es extraída. Los costos para traer agua realmente son grandes y los pagos que se realizan al gobierno no son lo suficiente por el costo que se realiza.

El drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, es un gran problema, debido a que se refiere a la salud, higiene y urbanización, que si no es

tomada en cuenta desde un inicio, puede provocar inundaciones, debido a que no se recolecta, aleja y dispone de las mismas. Los malos olores que provoca también son problemas de salud en la población. Estos servicios los debe realizar el ayuntamiento, sus unidades administrativas y organismos auxiliares y, ponerse de acuerdo con el Estado o con otros Municipios para un mejor servicio. Actualmente la disposición de las aguas residuales, implica contaminación, debido a que las autoridades no saben darle el tratamiento adecuado para que no afecten a la población.

El alumbrado público, implica sobre todo aquella obligación de satisfacer las necesidades de alumbrar en la vía pública durante toda la noche, y que sea la suficiente para advertir los obstáculos que pueda obstruir el tránsito, tanto peatonal como de vehículos, cuyo servicio debe ser permanente, asegurado, regulado y controlado por el poder público, pára aprovechamiento indiscriminado de todas las personas.<sup>125</sup>

Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos. Este conjunto de servicios implica también la salud de la comunidad y la protección del medio ambiente, debido a que sin el mismo existiera una contaminación en el Municipio, que sería de gravedad para sus habitantes. Sin la existencia de la limpia en la vía pública, su recolección y traslado a un lugar adecuado, estaríamos hablando de un lugar imposible de vivir. Imaginemos que no existiera este servicio, las calles y avenidas se encontrarían intransitables, consideramos que una de las características importantes para los lugares, son la presencia y limpieza en primera instancia, por lo mismo sería inhabitable un lugar sin limpieza. En cuanto al tratamiento y disposición final debería existir en todos los Municipios, lugares para su disposición, así como la manera de poder disponer de algunos materiales para usarlos nuevamente y darles alguna utilidad. En otros países logran rescatar algún tipo de materiales residuales para darles función, logrando con esto, disminuir parte de los residuos, teniendo beneficios, y hasta oportunidad de empleos.

---

<sup>125</sup> Fernández Ruiz Jorge. Servicios Públicos Municipales. INAP. UNAM. México. 2002. Pág. 141.

Así mismo, los servicios pueden ser concesionados a terceros, sujetos a lo que establece la ley, así como a las cláusulas de la concesión y disposiciones aplicables.

El Mercado y centrales de abasto, son lugares destinados por el Municipio para poder comercializar, en la compra y venta de productos, principalmente para la alimentación, sin dejar a un lado aquellos lugares de servicio. Este tipo de lugares que tienen ese destino, son lugares estables, además de un horario previamente establecidos. La autoridad tiene control de ellos en cuanto a precios, calidad, etc., otorgando licencias y permisos para su funcionamiento.

Actualmente existe en gran proporción la economía informal, que suele hacerle la competencia a los mercados, además de no contar con los permisos y la supervisión de la autoridad. Para la economía formal o para aquellos que pagan impuestos para la venta de sus productos, este tipo de comerciantes que se llaman tianguistas, es una competencia desleal, así como un dolor de cabeza. Consideramos que la autoridad debería tomar cartas en el asunto, reorganizándolos y ubicándolos en un lugar establecido, llevando un control de sus productos, ya que en los tianguis—no siempre—, son lugares donde se vende mercancía de procedencia dudosa o robada.

En cuanto a los tianguis, ya se regulan por el Bando Municipal, pero solo eso, debido a que les es cobrada una mínima cantidad mediante un “boleto.” Pero aún así aquellos comerciantes establecidos en mercados, no están de acuerdo.

Jurídicamente el servicio público municipal de los panteones inició con las Leyes de Reforma, instauradas por Benito Juárez. Este servicio siempre existirá por las leyes de la vida, como consecuencia final.

Se puede cremar, inhumar, exhumar o reinhumar los cadáveres —entendido como cadáver el cuerpo humano en el que se haya comprobado la pérdida de la vida— y restos humanos, cuyo cumplimiento, debe ser asegurado, regulado y controlado por las autoridades, con sujeción a un régimen exorbitante del derecho privado, para aprovechamiento indiscriminado de toda persona.<sup>126</sup>

---

<sup>126</sup> Fernández Ruiz Jorge. Servicios Públicos Municipales. INAP. UNAM. México. 2002. Pág. 260

En todo Municipio para la existencia de un panteón o cementerio se requiere de una diversidad de requisitos, como por ejemplo la Concesión Municipal, la cual debe ser otorgado por el Municipio.

Así mismo, para la utilización de este servicio se establecen una serie de requisitos como por ejemplo el certificado médico, autorización del Registro Civil, el pago correspondiente, etc.

El servicio de rastros, trae consigo la higiene. Se refiere principalmente al sacrificio de animales mediante procedimientos especiales y en lugares establecidos. Si tomamos en cuenta que la mayoría de la población consume carne -cuando menos en los centros de población grandes- también se debe tener cuidado en la higiene de la misma. El rastro municipal permite que en este lugar se realice el matadero de animales, y la inspección que permita su manejo para el cuidado de la salud.

El servicio público municipal de "las calles, parques y su equipamiento"; refiere a la limpieza que debe realizar la autoridad en las mismas, aunque desde luego, la población tiene la obligación de cuidar y apoyar en estos servicios, ya que deben barrer y recolectar la basura cuando menos de su banqueta, guarniciones y aquellos jardines cercanos a sus domicilios. El hecho de que gobierno y población realicen y contribuyan en su parte con este servicio, implica limpieza y crecimiento de ambos.

En lo que refiere a la Seguridad Pública, el artículo 21 Constitucional nos habla de la creación de un Sistema Nacional de Seguridad Pública, donde se coordinará la Federación, con los Estados, El Distrito Federal y los Municipios.

Por lo que respecta a la Seguridad Pública y Tránsito, el Presidente Municipal, es el Jefe inmediato. Donde además, el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado tienen el mando de la fuerza pública en el Municipio donde residan habitual o transitoriamente. La seguridad hoy en día es tema prioritario de la comunidad, necesidad primaria para los habitantes, sin este, no se puede convivir, salir de sus casas o tener la tranquilidad de poder caminar sin que a uno lo asalten en el mejor de los casos, sino hasta golpear, violar o matar.

No debemos confundir la seguridad que es preventiva, con el castigo de delincuencia, que es una acción concluida donde se busca al delincuente para castigarlo.

Por lo que en apoyo a la misma idea, primero se debe prestar la seguridad, para garantizar que no se realicen delitos.

Creemos que con la prevención de la misma desde abajo, desde la parte inferior de la pirámide de la trilogía federación-estado-municipio, se puede evitar la delincuencia.

Para esto se requieren de planes y programas amplios. Donde se le haga participar a la ciudadanía, quien tiene mejor conocimiento de lo que sucede.

Respecto a los servicios públicos, deberemos de tener en cuenta los siguientes puntos:

- ❖ Cuando los servicios públicos sean prestados por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o los órganos municipales respectivos.
- ❖ Los particulares podrán prestar servicios públicos, mediante concesión de acuerdo a los requisitos que establece la ley, en algunos casos con previa autorización del Congreso del Estado.
- ❖ Existen ciertas personas a las que no se les puede otorgar la concesión de servicios, como a los miembros del ayuntamiento, a los servidores públicos municipales, cónyuges o parientes en ciertos grados de los mismos, a empresas en las cuales sus representantes tengan intereses económicos a las personas mencionadas.
- ❖ También se puede revocar la concesión prestada en ciertos supuestos.
- ❖ En caso de problemas se podrán municipalizar los servicios.
- ❖ La municipalización de los servicios será cuando los mismos sean irregulares u deficientes, se causen perjuicios graves a la colectividad, o así lo requiera el interés público.

Existen una serie de servicios públicos que no se enumeran en la Constitución General, pero sí en la Ley Orgánica Municipal y en el Bando Municipal, como por ejemplo los siguientes:

-Jardines, áreas verdes y recreativas.

-Asistencia social para el desarrollo integral de la mujer.

-Empleo.

Si verdaderamente el Ayuntamiento realizara los servicios públicos municipales, sin duda alguna la gente que conforma el Municipio también pondrían de su parte todo lo necesario para el desarrollo del mismo, pero existen algunas deficiencias en la realización de los servicios, lo cual permite la concesión a los particulares; José Mejía enumera diversos problemas municipales, que son los siguientes:

1. Cobertura insuficiente que excluye a una parte importante de la población. En muchas ocasiones siendo los grupos marginados o con mayores carencias quienes son excluidos.
2. Calidad deficiente de los servicios, con el consecuente impacto directo en la calidad de vida. De igual forma que en los problemas de cobertura, las poblaciones de escasos recursos suelen ser las mayormente afectadas en este sentido.
3. Problemas en los servicios por falta de recursos, aunado a la falta de políticas y mecanismos capaces de eficientar el manejo y operación de los mismos.
4. Problemas de tarifación y políticas financieras adecuadas, que permitan lograr el equilibrio o, incluso un superávit financiero en alguno o todos los servicios. Aquí se presenta también el problema de la claridad y exactitud en el manejo de los costos implicados en el servicio.
5. Impactos ambientales importantes, sin existir aún una política municipal adecuada, y en algunos casos con la posibilidad de generar efectos irreversibles en los ecosistemas.
6. Ausencia de una manejo integral de los servicios, a través de un plan maestro urbano, que permita una política integral capaz de permitir una programación de todos y cada uno de ellos, el favorecer la realización uniforme, programada y coherente de todos y cada uno de los servicios y el ahorro en tiempo y otros recursos, tanto en la generación de infraestructura como en la operación.<sup>127</sup>

---

<sup>127</sup> Mejía Lira José. Servicios Públicos Municipales. Universidad Autónoma del Estado de México. México. 1994. Pág. 78-79

## LA HACIENDA Y EL PATRIMONIO DEL MUNICIPIO

Para hablar de patrimonio del Municipio, nos remitiremos primeramente al artículo 115 Constitucional; fracción II, donde se establece que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Esto nos lleva a pensar que ya existe un patrimonio por parte del Municipio, esto es, cada Municipio tiene su patrimonio.

La fracción IV del mismo artículo habla sobre la hacienda, considerando que se conforma de los rendimientos de los bienes que les pertenezca, así como de las contribuciones y otros ingresos; posteriormente establece que la hacienda la administrará libremente el ayuntamiento.

Estamos de acuerdo en lo que establece Quintana Roldán al considerar que algunos confunden el patrimonio con la hacienda pública, hasta lo toman como sinónimo, pensamiento erróneo, debido a que uno es parte del otro, es decir, la hacienda pública es parte del patrimonio del Municipio. El concepto de hacienda más bien refiere a recursos económicos.<sup>128</sup>

"Independientemente de los bienes que integran lo que se llama patrimonio municipal, como una parte de él, tal vez lo más importante, tanto que le ha llegado a dar nombre, está la hacienda municipal, considerada exclusivamente desde el punto de vista monetario o circulante, sin tomar en cuenta, de momento, que los ingresos que perciban por la vía de los impuestos o rentas que pertenezcan al Municipio."<sup>129</sup>

Pero esto lo vemos diferente en la realidad, debido a que se le denomina de una u otra forma para referirse; al menos en el Estado de México se refiere única y especialmente al término de hacienda pública, debido a que la ley Orgánica Municipal del Estado de México, considera en el artículo 97, referente al Capítulo de Hacienda Pública Municipal, que ésta se integra por:

- ❖ Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.

<sup>128</sup> Quintana Roldán Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pág. 383

<sup>129</sup> Arteaga Nava Elisur. Derecho Constitucional. Vol. 2. Oxford. México. 1999. Pág. 811.

- ❖ Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos.
- ❖ Las rentas y productos de todos los bienes municipales.
- ❖ Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y del Estado.
- ❖ Las contribuciones y demás ingresos determinados en la Ley de ingresos de los Municipios, los que decreta la Legislatura y otros que por cualquier título legal reciba.
- ❖ Las donaciones, herencias y legados que reciban.

Es de hacer mención que los seis elementos establecidos en el artículo 97 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son los mismos que se enumeran en el caso específico del Bando Municipal vigente del Municipio de Ecatepec de Morelos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece lo siguiente respecto a los bienes de dominio público municipal y de dominio privado municipal.

Son bienes del dominio público municipal:

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

Son bienes del dominio privado municipal:

- ❖ Los que resulten de la liquidación, extinción de organismos auxiliares municipales, en la proporción que corresponda al municipio;

- ❖ Los inmuebles o muebles que formen parte de su patrimonio, o adquiera el municipio, no destinados al uso común o a la prestación de un servicio público;
- ❖ Los demás inmuebles o muebles que por cualquier título adquiera el municipio.

El problema hacendario constituye uno de los renglones más serios por el que se haya provocado un verdadero desequilibrio entre los órdenes jurídicos del Estado federal en México y en donde las entidades federativas, junto con los Municipios, han cargado siempre con el peso de la desventaja.<sup>130</sup> Cuyo resultado ha sido el exagerado fortalecimiento que hasta hoy en día ha tenido el poder central, en el ramo de la hacienda pública, pues durante mucho tiempo ha absorbido las tres cuartas partes del presupuesto del país, dejando de la mano a las entidades federativas cuya participación presupuestaria es, comparativamente irrisoria.<sup>131</sup>

Para el crecimiento y desarrollo de los Municipios, debería de existir una voluntad política y administrativa por parte de la federación. Los Estados consideran que es momento que se les otorgue más autonomía fiscal para el manejo de los recursos y los Municipios esperan más ayuda del Estado y de la Federación.

La designación de los recursos se encuentra muy disparada y desequilibrada para los Estados y Municipios; el centro tiene preferencia así como oficinas y organismos que no están cumpliendo sus funciones. La comunidad es quien debería de recibir directamente ese beneficio, y sólo lo puede recibir, cuando los Municipios tengan el poder económico suficiente para la creación de empleos y el cumplimiento de los servicios públicos. Esto es, sólo cuando la federación empiece a destinar y cumplir con la política real del federalismo, que siempre ha existido, pero que difícilmente se ha aplicado.

---

<sup>130</sup> Armenta López Leonel Alejandro. "La Forma Federal de Estado". Universidad Nacional Autónoma de México, México 1996. Pág 121

<sup>131</sup> Idem.

## DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO

En el Capítulo Primero, después de haber establecido diferentes definiciones sobre el Municipio, la nuestra quedó considerada de la siguiente manera:

*“Aquella forma de gobierno, con personalidad jurídica propia, considerada como tercer esfera del gobierno; federación-estado-municipio, que tiene la relación directa ésta, con los ciudadanos y es la encargada de realizar gran diversidad de los servicios públicos, regida por un ayuntamiento, elegido mediante sufragio, teniendo como base la división territorial y la organización política de un Estado”.*

Como podemos observar, existe un elemento del que no habíamos hablado de manera amplia, mediante el cual se gobierna al Municipio, que es el Ayuntamiento. Dicho sea de paso, considerado en el artículo 115 Constitucional, primera fracción, primer párrafo. Quintana Roldán define al Ayuntamiento como el *“órgano colegiado y deliberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del Municipio, integrado por un presidente, uno o más síndicos y el número de regidores que establezcan las leyes respectivas del Estado.”*<sup>132</sup>

De acuerdo a dicha definición, consideramos que el H. Ayuntamiento tiene las siguientes características:

Es un órgano colegiado y deliberante; debido a que se tratan asuntos y propuestas, las cuales se deciden mediante votación.

Es de elección popular directa; debido a que el pueblo participa en las elecciones que son cada tres años, regulado por leyes de materia electoral.

Es el encargado del gobierno y la administración del Municipio; empezando porque el Presidente Municipal tiene personalidad y representación jurídica del mismo.

Se integra por un Presidente Municipal y los síndicos y regidores, que establece la ley de acuerdo a la población, y que varía de un Municipio a otro.

<sup>132</sup> Quintana Roldán Carlos F. Derecho Municipal. Op. Cit. Pag. 207

Existe una serie de atribuciones que tiene el ayuntamiento, consideradas en el artículo 31 de la ley Orgánica Municipal del Estado de México y que son las siguientes:

- I. Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones;
- II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;
- IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la prestación y operación, cuando proceda de los servicios públicos;
- V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;
- VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;
- VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;
- VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;
- IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;
- IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;
- X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;

- XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
- XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;
- XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;
- XV. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;
- XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;
- XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;
- XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;
- XIX. Aprobar su presupuesto de egresos;
- XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;
- XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;
- XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;
- XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;
- XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre 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 privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;
- XXV. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;

- XXVI. Enajenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización, en su caso, de la Legislatura del Estado;
- XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
- XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
- XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
- XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;
- XXXV. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
- XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro escrito del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos históricos municipales;
- XXXVII. Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;
- XXXVIII. Las demás que le señalen otras disposiciones legales.<sup>133</sup>

---

<sup>133</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México. México 2003. Pág 105-107

Consideramos conveniente aclarar que el ayuntamiento no es sinónimo de Presidente Municipal, lo cual sucede en ocasiones dentro de la comunidad. Más bien el Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento, así como también los Regidores y Síndicos.

A continuación veremos a estas tres autoridades que conforman al Ayuntamiento, tanto sus atribuciones como sus prohibiciones, mismas que están consideradas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

### • PRESIDENTE MUNICIPAL

El Presidente Municipal, es aquel individuo que se encarga de ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento. Regularmente es quien lleva las riendas políticas, la conducción, además de ser la figura que sobresale en el Municipio.

Por lo que respecta a sus atribuciones, la Ley considera las siguientes:

- I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley;
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VI Bis. Proponer al ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal de Derechos Humanos, considerando preferentemente para ello, a los integrantes de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana;
- VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;

- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;
- XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
- XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el 1 de agosto de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración pública municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;
- XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el Estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;
- XVIII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.<sup>134</sup>

Por el contrario, existen acciones que no pueden realizar los Presidentes Municipales:

- I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;
- II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales;

---

<sup>134</sup> Ibidem. Pág. 111 y 113

- III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;
- IV. Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento, excepto en aquellos casos de urgencia justificada;
- V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales;
- VI. Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares;
- VII. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal.<sup>135</sup>

#### • SINDICOS

Los síndicos, son los encargados de la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, en especial de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos. Regularmente sólo existía un síndico, pero debido a la gran mayoría de población existente se ha aumentado el número, existen Municipios donde puede haber más de un síndico, recordemos que en el caso de Ecatepec, por el número de sus habitantes, existe 3 síndicos.

Sus atribuciones son las siguientes:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;

---

<sup>135</sup> Idem.

- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;
- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;
- X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;
- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas;
- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
- XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;
- XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones I, IV, V, y XVI y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.<sup>136</sup>

## • REGIDORES

Los regidores, tienen dos tipos de facultades; las genéricas que están relacionadas directamente con el ayuntamiento, como la asistencia a juntas o reuniones, cumplir sus acuerdos y vigilar, y las otras funciones son específicas que se relacionan con el despacho de los negocios y materias que ordinariamente se atribuyen a los gobiernos de las Ciudades, como hacienda, educación, obras públicas, acción social y cívicas, servicios públicos, etc.<sup>137</sup>

Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquéllas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;

<sup>136</sup> Idem. Pag. 53.

<sup>137</sup> Arteaga Nava Elisur Op. Cit. Pág 791.

VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;

VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.<sup>138</sup>

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, establece la existencia de autoridades auxiliares, que son los delegados y subdelegados, los jefes de sector o de sección y los jefes de manzana que designe el ayuntamiento. Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

Uno de los objetos del Municipio debe ser gobernar directamente con la comunidad básica, ya que es quien se encuentra más cerca de la misma. Por último, consideramos que las facultades y obligaciones para todos los ayuntamientos debieran ser muy parecidas, sino es que debería existir una igualdad en todos los Municipios; con este pensamiento, no se viola la libertad y autonomía de los Municipios, ya que lo que se pretende es una mejoría. Al existir igualdad de las facultades y obligaciones de todos los ayuntamientos y de sus integrantes, se lograría una uniformidad, misma que permitiría que todos los Municipios se desarrollaran por igual, y que ninguno se quedara estancado. Teniendo como objetivo desde luego, el crecimiento y desarrollo, mismo que al lograrse, traería consigo por continuidad, el desarrollo de los Estados, logrando una Federación desarrollada, como consecuencia primaria del desarrollo del Municipio.

Aunque desde luego el mismo problema que tienen de falta de desarrollo de los Municipios, lo tienen las entidades federales de nuestro país, desde luego que es a mayor escala.<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup> Ley Orgánica Municipal del Estado de México. México 2003. Pág 115.

<sup>139</sup> Ubiarco Maldonado Juan Bruno. Op. Cit. Pág. 121.

## REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115

A continuación transcribiremos el artículo 115 Constitucional, así como las reformas que ha sufrido desde el año de 1917 hasta la última en el año de 1999:

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos 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 para 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 Concejos 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;

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 dirimir las

controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

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 una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté 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 aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

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

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 federal es 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 o 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;

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

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público 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;

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 reservas 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;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la

Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos 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 resida habitual o transitoriamente;

VIII.- La leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX.- Derogada.

X.- Derogada.<sup>140</sup>

#### Modificaciones que ha sufrido el artículo 115:

(fecha de publicación 20-08-1928)

Se establece el número de representantes en las legislaturas locales, señalándose a los Estados un mínimo de 7 diputados cuya población no llegue a 400.000 habitantes, de 9 si rebasan esa cantidad y de 11 si son mayores de 800.00 habitantes.

(fecha de publicación 29-04-1933)

El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, siendo administrado por un ayuntamiento de elección popular directa;

Los funcionarios municipales, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, sólo los suplentes podrán ser electos como propietarios;

Los municipios tendrán personalidad jurídica y administrarán su hacienda;

Los gobernadores de los Estados por elección popular, ejercerán su encargo únicamente por cuatro años, terminados los mismos en ningún caso y por ningún motivo podrán ocupar el mismo. Tampoco podrán ser electos para el ejercicio siguiente el gobernador sustituto o designado para conducir el periodo y el gobernador interino, provisional o el ciudadano que supla la falta del Constitucional en los dos último años del periodo. Los diputados locales propietarios, no podrán ser reelectos por el periodo inmediato; los diputados suplentes sí podrán ser reelectos para el periodo inmediato siguiente con el carácter de propietarios;

(fecha de publicación 08-01-1943)

Se incrementa el periodo de ejercicio como Gobernador de Estado a seis años como máximo;

<sup>140</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2001. Pág. 113-118.

(fecha de publicación 12-02-1947)

Los Municipios serán administrados por sus respectivos Ayuntamientos;  
En elecciones municipales las mujeres tienen derecho a votar y a ser votadas;

(fecha de publicación 17-09-1953)

Se establece la no reelección de los Presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos para el periodo inmediato; tampoco podrán ser electos como suplentes, al término de su gestión como propietarios:

(fecha de publicación 06-02-1976)

Los Estados y Municipios podrán expedir los ordenamientos jurídicos relativos al manejo y organización de los centros urbanos.

Así mismo, la Federación, Estados y Municipios planearán y regularán conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas:

(fecha de publicación 06-12-1977)

Se introduce el sistema de diputados de minoría en las legislaturas locales.

Se introduce el sistema de representación proporcional en la elección de ayuntamientos en los Municipios cuya población sea de 300.000 o más habitantes;

(fecha de publicación 03-02-1983)

Se dispone la adopción en su régimen interior por parte de los Estados, de la forma de gobierno republicano, representativo, popular, y como base de su división territorial, el Municipio Libre.

El municipio será administrado por un Ayuntamiento donde presidente municipal, regidores y síndicos lo serán por elección popular directa y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, lo mismo para quienes desempeñen esos cargos por elección indirecta o designación de alguna autoridad así como tampoco los funcionarios que tengan el carácter de propietarios.

Las legislaturas locales podrán suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandamiento de alguno de sus miembros. En caso de declaratoria de desaparición y no procediese la celebración de nuevas elecciones, las Legislaturas designarán a los Consejos Municipales que concluirían los periodos respectivos.

Se otorga personalidad jurídica y manejo de su patrimonio a los municipios, reconociéndoseles a los ayuntamientos facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones, teniendo a su cargo los servicios públicos como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo de sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Se establece que los Municipios administrarán libremente su hacienda pudiendo percibir las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad

inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Se especifica que sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de pagar contribuciones.

Los municipios estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; crear y administrar sus reservas territoriales; controlar el uso del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencia y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Se señala que la Federación, la Entidades Federativas y los Municipios, regularan conjunta y coordinadamente el desarrollo de centros urbanos situados de territorios municipales de dos o más entidades federativas.

El mando de la fuerza pública de los municipios, lo tendrá el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados. Por otra parte estos últimos no podrán durar en su cargo más de seis años debiendo ser su elección directa y en ningún caso podrán volver a ocupar ese cargo.

Se enfatiza que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato los gobernadores sustitutos, los interinos ni los provisionales.

Sólo los ciudadanos mexicanos por nacimiento o con residencia no menor de cinco años, podrán ser Gobernadores.

En relación a las Legislaturas, el número de representantes será proporcional al de habitantes del Estado y nunca será menor de siete diputados en los Estados de población menor a 400 mil habitantes; de nueve cuando la población sea menor a los 800 mil y de once, cuando rebasen esa cifra.

Los diputados locales no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; los suplentes podrán ser electos como propietarios.

Se introduce el sistema de diputados de minoría para las legislaturas locales y de representación proporcional para los ayuntamientos de los municipios.

Con base en el artículo 123 de la Constitución Política, las legislaturas locales expedirán leyes que regularan las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores;

(fecha de publicación 17-03-1987)

Se introduce el sistema de representación proporcional en la elección de ayuntamientos municipales.

Se establece que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la propia Constitución.

Se suprimen las referencias a las relaciones entre los estados y sus trabajadores y a la asunción, por parte de éstos y la Federación, de la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos:

(fecha de publicación 23-12-1999)

Establece que cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, el cual estará conformado con un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determina.

Señala, en caso de declararse desaparecido un ayuntamiento, renuncia o falta absoluta de sus miembros y no procede su suplencia o no se celebran nuevas elecciones las legislaturas de los estados designaran de entre los vecinos a los concejos municipales que concluyan los periodos respectivos.

Los concejos municipales estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Sustituye la facultad de los ayuntamientos de expedir por la de aprobar 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 que regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia asegurando la participación ciudadana y vecinal.

Por otra parte, la leyes en materia municipal que expidan las legislaturas estatales establecerán las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos respectivos para dirimir controversias entre la administración y los particulares. Igualmente, señalarán los casos en los que se requieran en acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento cuando se afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios, así como los convenios de aplicación general para celebrarlos. De igual forma, deberán establecer el procedimiento para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal por imposibilidad de municipio de hacerlo; asimismo, las disposiciones aplicables en los municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Amplia las funciones y servicios a cargo de los municipios, tales como el drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, equipamiento de calles, parques y jardines, policía preventiva municipal y tránsito.

Los municipios podrán coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos, facultándoseles además para celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de uno de ellos en forma temporal, o bien, se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y municipio.

Establece la exención de contribuciones a los bienes de dominio público de la federación, de los estados o los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Dispone que los ayuntamientos propondrán a las legislaturas estatales la 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 inmobiliarias. Asimismo, que estos ejercerán directamente los recursos de la hacienda municipal.

Al respecto se especifica que las legislaturas locales aprobarán las leyes de ingresos municipales, en tanto que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.

Amplia las facultades de los municipios para: participar en la formulación de planes de desarrollo regional; intervenir en la formulación de los mismos; intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial, así como celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Se señalan por último, que el presidente municipal estará al mando de la policía preventiva municipal, la cual acatará las ordenes que el gobernador del estado le trasmita en aquellos casos que juzgue de fuerza mayor o alteración grave del orden público.<sup>141</sup>

<sup>141</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Secretaría de Gobernación. 2001. Pág. 385-393.

Con las reformas que ha tenido nuestro artículo 115 Constitucional, creemos que se ha pretendido mayor libertad al Municipio, se ha pretendido que cada Gobierno Municipal sea más autónomo, aunque consideramos que así como ha aumentado el tiempo de duración para un Gobernador a seis años, el Ejecutivo Municipal debería de ser tomado en cuenta para este prototipo realizado, debido a que el tiempo que dura al frente del mismo, que son tres años, son insuficientes para los planes y proyectos que pretenda realizar un Presidente Municipal.

La administración del Gobierno Municipal por parte del H. Ayuntamiento, implica la prestación de los servicios y necesidades requeridas, implica que un conjunto de personas dirigidas y encabezadas por una persona, sepa llevar al cabo las riendas para un buen funcionamiento, por lo que se requiere no solo de determinaciones, sino de planes y estrategias que impliquen la responsabilidad de cumplir con los objetivos del programa trazado, que debe ser el mismo a las necesidades de la comunidad.

## CAPITULO QUINTO

### **APLICACIÓN DEL FEDERALISMO AL MUNICIPIO**

#### **EL FEDERALISMO VS. CENTRALISMO**

Este ha sido uno de los temas de estudio en la actualidad; cuando se piensa en el poder y en la división de poderes de nuestro país. Si bien con la división de poderes se busca la existencia de un equilibrio del mismo, donde ninguno de ellos se encuentre por encima de los demás, especialmente al tratarse de cuestiones que afecten al país, la importancia de los pesos y contrapesos se hace presente para que exista un estado de derecho.

Cuando se habla del centralismo, para muchos es recordar que fue la doctrina política contraria del federalismo, producto la caída del Imperio de Iturbide; monárquica y que defendía los privilegios. Cuando se enfrentaron estas doctrinas, se mencionaba que el centralismo refería al cacicazgo, donde las clases privilegiadas optaban por un centralismo, ya que todas estaban alrededor de la capital de la República y tenían la experiencia de que, desde el centro, podrían controlar mejor sus intereses, así mismo que se trataba de una pugna de intereses políticos, mas profundamente de intereses económicos y sociales.

Hoy en día, por un lado el federalismo se encuentra manifestado por escrito en nuestra Constitución General. Por el otro, el centralismo dejó de ser un principio desde el siglo antepasado, pero sus efectos y aplicaciones siguen vigentes.

La historia de México nos remonta a la Constitución federalista de 1824 producto de una serie de grandes discusiones para que prevaleciera el federalismo contra el centralismo, posteriormente es impuesta la Constitución Centralista de 1836, pero bien, como la historia ya la analizamos, en este capítulo nos dedicaremos especialmente al estudio de lo que sucede actualmente en el país.

El centralismo ha sido considerado como despotismo, un suprapoder sobre los Estados y desde luego hacia los Municipios, corriente egoísta que sólo lucha por su supervivencia sin importar la de los demás.

El federalismo supone el reconocimiento de la existencia de fuerzas distintas del poder central que tienen su propia sustantividad, y que, por esa virtud, reclaman un campo propio de acción jurídico-política traducido, entre otras cosas, en la posibilidad de crear por sí mismos normas jurídicas. Es una variante más del exuberante pluralismo de las sociedades actuales, pluralismo territorialmente definido en el caso mexicano, que da lugar a la existencia de una pluralidad de fuentes.<sup>142</sup>

La centralización ha sido un problema que se ha originado desde la independencia de nuestro país, algunos consideran que la misma centralización es problema de orden mundial, tal es el caso de Raúl Olmedo Carranza, al establecer lo siguiente:

Esta crisis de centralización, en el ámbito mundial, ha hecho que entre los países subdesarrollados y los desarrollados se haya ampliado de manera excesiva y esa brecha ha originado, también, flujo de recursos, sobre todo en el orden monetario, que va de las zonas menos desarrolladas del mundo hacia las zonas más desarrolladas. Ello se ha traducido bajo la forma del endeudamiento y generalizado de todo el Tercer Mundo, respecto a los países altamente industrializados. Para decirlo de una manera más simple, tan simplista, pero que da idea de lo que queremos decir, el enorme endeudamiento que no solo padece México sino todo el mundo subdesarrollado respecto al primer mundo, al mundo desarrollado, no es más que la expresión de que el flujo de recursos de riqueza, que va de las zonas subdesarrolladas a las zonas altamente industrializadas, se aceleró en los últimos años; es decir, que la concentración, la centralización en el ámbito mundial, se aceleró y que no alcanzaron los recursos generados por nuestros países, sino que se requirió de éste endeudamiento para hacer una especie de flujo a futuro, pagadero a futuro, de la riqueza de nuestras naciones. Esta es, en términos generales, la problemática mundial

---

<sup>142</sup> Carbonell Miguel. Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México. UNAM. México. 1998. Pág. 81

que afecta directamente a los municipios, por que a medida en que esta situación de endeudamiento continúe y se perpetúe, los municipios estarán también endeudados y resistiendo la falta de recursos financieros.<sup>143</sup> Lo cual es cierto, en virtud de que las deudas que a pedido nuestro país; al parecer el Municipio no ha llegado a tener beneficios, sino que solamente se han destinado al desarrollo de instituciones centrales.

Consideramos como necesario extender y esparcir la densidad económica y social de México, combatiendo con las disparidades económicas regionales, fortalecer económicamente a los estados y municipios.

Pareciera mentira que aún con la Constitución de 1917, donde es plasmado el federalismo como forma de Estado, a más de 87 años, todavía se siga aplicando el centralismo.

Actualmente es aceptado que se aplica un centralismo, ya que la aplicación del federalismo llevaría a un desequilibrio en términos mayores. Esto podría tal vez ser cierto, debido a que materialmente nunca se ha aplicado un federalismo como tal, y seguramente al aplicarlo en este momento de golpe, sería difícil su adaptación, por lo que tendría que ser de manera gradual; pero también es consecuencia de no haberlo aplicado desde un inicio cuando menos o bien, sobre la marcha, donde existiera ya un producto acabado y de fácil cumplimiento, pero el miedo a dejar la aplicación del centralismo de golpe seguramente perjudica a muchos, especialmente a aquellos que tienen el poder.

Para que exista un desarrollo en el Municipio, éste debe ser tomado en cuenta; la Constitución de 1917, el federalismo ya se considera de iure, pero de facto todavía hacen falta muchas cosas. El centralismo no es la fórmula para que crezca el Municipio, debido a que no le da la mínima importancia y no le permite crecer, más bien le hace poco caso escondiéndolo, considerando que las resoluciones desde el centro son las

---

<sup>143</sup> Olmedo Carranza Raúl. La Problemática del Municipio en México. "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y municipal". México INAP. Núm. 12-13. 1982 Pág. 122

mejores, perjudicándolo a él como figura, pero sobre todo, al pueblo que conforma el mismo, al recibir pocos servicios y de pésima calidad, no cumpliendo lo establecido por la Constitución General, sino que le da importancia a otros entes o dependencias del gobierno que tal vez no la requieran.

En cambio, si se aplica un verdadero federalismo, no es de dudar que el Municipio crezca y se desarrolle; se convierta en un lugar de oportunidades con la creación de empleos que por un lado permitan lo anterior, pero por el otro un crecimiento de la economía municipal.

Este federalismo formal y escrito, semántico, que vivimos, minimizado por la realidad, ha sido el dique contra un centralismo más acentuado y brutal.<sup>144</sup>

Para este autor, es una preocupación como constitucionalista que la Constitución Federal no manifieste la vedad en el municipio, por eso es que envía una reforma y adiciones al artículo 115, donde en la exposición de motivos, también expresa sobre lo tres ordenes de gobierno:

"La centralización ha arrebatado al municipio la capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional; evidentemente ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal, no requerimos una nueva institución, tenemos la del municipio.

Estamos conscientes que los municipios por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la democracia y que sólo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política confiándole desde la constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno; federación, estados y municipios".<sup>145</sup>

Ya hemos experimentado que el centralismo, aunque no se encuentre establecido en nuestra Constitución, no ha servido, no ha sido lo suficientemente para que crezca nuestro país como un todo, y mucho menos los Estados y Municipios. Nosotros

<sup>144</sup> De La Madrid Hurtado Miguel. Elementos de Derecho constitucional. ICAP. México. 1982. Pág. 331

<sup>145</sup> López Sosa Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. Universidad Autónoma del Estado de México. México. 1999. Pág. 94.

creemos que el federalismo aplicado como tal, es la solución. Consideramos que con el crecimiento del Municipio, por ende pueden crecer los pueblos, las personas. La sombra del centralismo es muy fuerte, tan es así que aun no escrita se sigue existiendo. Lo que se necesita es la existencia de un mecanismo para la aplicación del federalismo, que consideramos es una voluntad-decisión-aplicación-conversión para que se llegue a un federalismo. Los ciudadanos requieren una respuesta, una solución, algo que permita ver que se empieza a dar un desarrollo, que por el momento y con la misma aplicación del centralismo, desgraciadamente no se verá. La voluntad política por sí misma no es suficiente elemento de acción para combatir el centralismo que agobia la vida de nuestros municipios.

Para algunos, el problema del centralismo es bastante grave; debido a que es un rezago conservador, materializado en práctica viciosa, reproducido incluso al interior del mismo Municipio.<sup>146</sup> El cual solo podrá resolverse por conducto de la labor revolucionaria de nuestras instituciones, a quienes en todo caso la voluntad popular les ha señalado el camino a seguir. El reto mayor del federalismo es fortalecer la comunidad básica en la auténtica autonomía económica, política y social, que corresponde históricamente al municipio, al tiempo de combatir concentración y centralización de poder.

El centralismo con el paso del tiempo ha probado su ineficiencia por lo que el país se vio en la necesidad de crear e implementar la descentralización, ya que sin esta no se puede crecer de una manera adecuada para el bienestar del país.

Elías Gutiérrez también señala que conciliar factores políticos y económicos en un proceso de integración municipal al desarrollo, primero regional y luego nacional, atendiendo y respetando su plena autonomía legitimada e institucionalizada, es combatir al centralismo, fortalecer la comunidad básica, descentralizar la vida nacional y preservar nuestro federalismo.

Conciliar factores políticos y económicos en un proceso de integración municipal al desarrollo, primero regional y luego nacional, atendiendo y respetando su plena

---

<sup>146</sup> Gutiérrez Salazar Sergio Elías. "Comunidad Básica, Municipio y Centralismo. Gaceta 16-17. Pág. 57.

autonomía legitimada e institucionalizada, es combatir al centralismo, fortalecer la comunidad básica, descentralizar la vida nacional y preservar nuestro federalismo.<sup>147</sup>

Por lo que sin duda alguna, la aplicación del federalismo es un compromiso que cada vez se hace más que una necesidad para el funcionamiento del país, ya que esta barrera no ha permitido avanzar al país, a los Estados y a los Municipios; y por ende al beneficio de los habitantes.

En suma, el federalismo es fundamental para mantener la unidad en la diversidad, construir una coherente arquitectura de gobiernos de cara a los ciudadanos e impulsar un desarrollo nacional más armónico con el exterior.<sup>148</sup>

---

<sup>147</sup> Ibidem, Pág. 58

<sup>148</sup> Programa Especial Para un Auténtico Federalismo 2002-2006. Op. Cit. Pág. 22.

## EL FEDERALISMO DESCENTRALIZADO

Federalismo y descentralización de la vida nacional, son demandas acentuadas por las condiciones sociopolíticas actuales, reviven en consecuencia el espíritu el programa del Partido Liberal de 1906, que exigía entonces el robustecimiento del poder municipal.<sup>149</sup>

Lo que se busca es el establecimiento (no re-establecimiento, porque este no existió) del federalismo. Y al referirnos a la descentralización, nos referimos a *contrario sensu* de la centralización. Si bien es cierto que para Serra Rojas descentralizar no es independizar sino solamente, dejar o atenuar la jerarquía administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control; nosotros hacemos alusión a lo expresado en renglones anteriores, una descentralización que comprenda dejar el centralismo y aplicar el federalismo.

Consideramos que la descentralización es una respuesta a la falta de aplicación del federalismo, donde el país se ve aminorado de sus funciones, dando vida a una forma ya existente donde se pretenden implementar acciones para beneficio de la gente.

La teoría de éste sistema no ha sido aplicada en nuestro país, ya que estamos viviendo un sistema con gran inclinación al centralismo. Ciertamente nuestro pasado histórico se ha inclinado hacia el sistema centralista; pero las nuevas exigencias solicitan un régimen descentralizado, para poder atender directamente los problemas locales.<sup>150</sup>

Por lo tanto, y retomando lo manifestado, el Estado descentralizado es aquel en el cual los asuntos políticos son ejecutados en mayor o menor escala por órganos o asociaciones políticas con competencia limitada a una región o localidad.

---

<sup>149</sup> Gutiérrez Salazar Sergio Elías. "Comunidad Básica, Municipio y Centralismo. Gaceta 16-17. Pág. 58

<sup>150</sup> De La Madrid Hurtado Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. México. ICAP. Pág. 331.

En este orden de ideas, pareciera que la fórmula completa e idónea, sería federalismo más descentralización. Unir al federalismo y a la descentralización, sería lo siguiente:

**Federalismo:** Unión de estados independientes, libres, soberanos y autónomos, que controla a los Estados que se unen, los cuales tienen atribuciones locales, mismas que les permiten desarrollarse plenamente dentro de la misma federación.

**Descentralización:** aquella acción donde se pretende transferir el poder de decisión y ejecución de políticas del gobierno federal, a los estados y a sus diferentes Municipios a las Oficinas o autoridades del lugar donde prestan sus servicios a otro, con el fin de prestar de una mejor manera sus servicios, ya que de lo contrario, la calidad no sería lo suficientemente idónea.

Como resultado de ésta unión de ambos conceptos consideramos que tendríamos la siguiente:

Es la necesidad de que aquellas autoridades u oficinas de los estados independientes, libres, soberanos y autónomos, puedan transferirse a otro lugar el poder de decisión y ejecución de políticas del gobierno federal con el fin de mejorar sus servicios, ya que de lo contrario, no existiría una mejora, continuando con una insuficiencia en los servicios.

El federalismo y el regionalismo, son las formas más difundidas de descentralización política. Se puede considerar a la descentralización política como una forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes del derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia.

La Descentralización administrativa tiene relación con el concepto autarquía, y es un presupuesto inherente a la necesidad por parte del poder central de delegar funciones específicas en órganos con capacidad suficiente para administrarse a sí mismos. De ahí que la descentralización administrativa no tenga que corresponderse necesariamente con la descentralización política y viceversa. En un sistema unitario puede existir descentralización administrativa, y en un sistema federal pueden no existir entidades u órganos autárquicos. (La administración autárquica es administración indirecta del Estado y es realizado por una persona jurídica pública creada al efecto).

Así mismo, la descentralización administrativa por medio de las autoridades autárquicas se realiza comprendiendo dos grandes categorías:

- ❖ Territoriales (las que ejercen sus derechos de autonomía en un territorio determinado); e
- ❖ Institucionales (las que ejercen su función con relación al fin de su instituto y en virtud de derechos de autoridad necesarios a la entidad).

Mientras que en la descentralización pide el poder central la separación de parte de sus funciones, reclama del Estado una especie de delegación y una equidad distributiva de sus poderes.

El problema de la descentralización en nuestro país, es que generalmente sólo se limitan al ámbito administrativo, dejando a un lado los demás aspectos como por ejemplo los de autoridad y los de poder, por lo cual no se llega a incentivar el desarrollo social, económico y político regional, pero si la descentralización fuera también en el poder, seguramente fuera más eficiente.

En el mundo moderno y globalizado en el que vivimos, cada vez es más evidente que la descentralización responsable y cuidadosa basada en el criterio de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, rinde mayores frutos que la concentración de funciones, facultades y recursos, al mismo tiempo que facilita el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable.<sup>151</sup>

Por último consideramos retomando lo manifestado que la descentralización no solamente se refiere a transferir las funciones a otro, sino que también, y lo más importante es al poder, a la toma de decisiones. De hecho se considera a la descentralización política como una manera de quitar al centralismo; esto debido a que se distribuye el ejercicio del poder político entre diversos entes del derecho público, en virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia.

---

<sup>151</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, Diario Oficial de la Federación. Pág. 33.

## COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

Quintana Roldan establece que el Municipio forma parte de la estructura organizativa del Estado, es un nivel de gobierno del Estado Mexicano, en unión con los Estados y la Federación. El Municipio por ello tiene capacidad y competencia legal para actuar como autoridad pública, por conducto de su órgano de gobierno: el Ayuntamiento. El Municipio es por lo mismo, donde continúa diciendo Quintana Roldan, es sujeto activo del acto administrativo.<sup>152</sup>

Viendo al Municipio desde adentro, observamos que realiza un sin fin de actos, debido a que crea, reconoce, modifica o transmite, así como declara o extingue derechos y obligaciones. La figura o autoridad suprema en el H. Ayuntamiento y quien se encarga precisamente de dar vida, y validez a todos los actos realizados es el H. Cabildo, ya que éste determina que es lo que se hace y lo que no debe hacer, siempre apegado a la Ley, la resolución que es tomada en sesión de Cabildo será respetada dentro del ámbito de validez del Municipio, siempre y cuando no contravenga las disposiciones superiores.

Al momento de que exista la validez o aprobación del H. Cabildo, alguien debe darle seguimiento, cumplirla, esto es, la materialización de lo establecido. Por eso la importancia de todas las autoridades que conforman el Municipio, ya que unas aprueban y otras ejecutan.

Ante esta doble situación que ocurre dentro de un Municipio, autorización y aplicación, no es posible la segunda sin la coordinación, o mecanismos que instrumenten quienes van a ser encargadas de su realización.

Como este mecanismo ocurre en todos y cada uno de los Municipios del país, ninguna autorización del Cabildo debe violar los preceptos en el ámbito estatal y federal. Por lo que existe una relación por parte de las autoridades municipales para el cumplimiento de las órdenes encomendadas. Para que estas autoridades den cabal cumplimiento a lo autorizado en Cabildo, o en su caso a lo que es parte de su

---

<sup>152</sup> Quintana Roldan Carlos F. Pág. 286. "Derecho Municipal".

competencia, deberán de tener por lo tanto un mecanismo e instrumentación, por lo que deberá existir un Manual de procedimientos que especifique las atribuciones y obligaciones que les competen a cada uno de ellos.

Así mismo, una coordinación de carácter administrativo implica ventajas para quien pretenda llevarla, debido a que mediante la especificación, el conocimiento y un manual existente, se presume de una organización. Esta organización deberá hacer notar aquellas reglas o principios elementales para cumplimentar las funciones de las autoridades, ya que al existir conocimiento y manejo de las funciones, no se puede hablar de falta de responsabilidad; una regla básica es evitar a toda costa la duplicidad de funciones. Jorge Olivera Toro, considera que en la administración pública pueden presentarse casos patológicos en diferentes casos:

- ❖ Incoordinación relacionada con la actividad.- se consideran que son contradictorios los fines perseguidos y pueden darse en tres hipótesis:

Que una finalidad externamente se contraponga a otra de distinto servicio o bien del mismo servicio.

Que dos o más finalidades internamente se anulen o rechacen entre sí, que forme contramedidas de acción administrativa con resultados nugatorios al aplicarse, ya que al chocar las finalidades, rechazan una contra otra.

Que las finalidades no se encuentren jerarquizadas debidamente, dando el aspecto de una falta de homogeneidad o asimetría administrativa

Debido a la interrelación que existe entre las autoridades Municipales, Estatales y Federales, debe existir un mecanismo para el cumplimiento de sus objetivos. He aquí la importancia de que exista una colaboración por parte de las diversas autoridades, tanto a nivel Municipal, como a diferentes niveles.<sup>153</sup>

Hoy en día estamos viendo una carrera y competencia por parte de las autoridades en sus niveles de gobierno, donde el uno al otro se obstruyen para no dejar avanzar, por el hecho de ser en la mayoría de las veces de partidos políticos diferentes. Este problema lo encontramos en un sin fin de diferentes Municipios, donde su

---

<sup>153</sup> Olivera Toro Jorge. Pág. 48 y 49. Manual de Derecho Administrativo.

colaboración administrativa no permite que se logre debido a ideologías partidistas diferentes; este es el caso en diferentes Municipios:

La Presidencia de la República se encuentra gobernada por un partido,

El Estado se encuentra dirigido por otro diferente y peor aún,

El Municipio lo encabeza una persona de otro partido diferente a los anteriores.

La única consecuencia de esta trilogía política-diversa, es el estancamiento en los servicios y prestaciones a los habitantes de ese lugar, obteniendo por lo tanto un escaso nivel de concesiones.

Hasta hace poco tiempo, donde el país se encontraba gobernado por gente de un mismo ideario político, tal vez los habitantes carecían de algunos servicios, pero el día de hoy existen más carencias por la cerrazón y estrategias políticas, a fin de derrotar al otro. Donde como se mencionó, los habitantes de los Municipios son los afectados de manera directa por esta controversia por el poder.

En lo que respecta a las entidades federativas, éstos apelando a su soberanía interior, no han dejado crecer al Municipio libre, así vemos como a través de los órganos del Ejecutivo (gobernación) por regla general arreglan los problemas y dificultades que se presenten en los Municipios limitan sus actividades; dicho en otras palabras ejercen una especie de tutela en todos los rubros interviniendo continuamente en sus asuntos de orden interior e imponiendo a esa materia sus decisiones; más aún, esas intromisiones y limitaciones tienen su origen legal, ya sea en las Constituciones particulares, en las Leyes Orgánicas, en las Leyes de Hacienda municipal o en las Leyes de ingreso Municipal.<sup>154</sup>

La colaboración administrativa puede darse de diferentes maneras, una de ellas puede ser la celebración de convenios, como es el caso del Municipio de Ecatepec, quien al pretender avanzar y conseguir el bienestar para su gente, realiza convenios con autoridades estatales en determinados rubros a fin de obtener algunas concesiones.

---

<sup>154</sup> López Sosa Eduardo. Op. Cit. Pág 100.

Consideramos que el Municipio al llevar una buena relación y mejor colaboración administrativa, se debe para dos cosas:

- 1ª.- Esta es la principal, cuando el Municipio considera que la gente es la principal causa por la cual existe el mismo, buscando a toda costa los beneficios para la comunidad, realizando convenios y toda clase de acuerdos con diferentes autoridades para conseguir mejores servicios y nivel de vida. Regularmente esta se concreta al momento de firmar o ser aprobado el acuerdo por las autoridades que tienen dicha competencia. Por ejemplo, al momento de querer disminuir un impuesto, y la autoridad responsable lo aprueba.
- 2ª.- En esta otra, el Municipio cumple con su objetivo primordial, que la gente haya salido satisfecha por los servicios prestados; en esta tal vez, el Estado haya dejado de percibir ingresos, pero al fin y al cabo se cumple con el objetivo principal, acercar los servicios a la gente.

Existen autores que consideran que el Gobierno Federal es quien debe de acercar los primeros servicios a la gente, y que en caso de que no lleguen, entonces deberá actuar al Municipio para hacérselos llegar; pero el problema es dejar de considerar como algo primordial que quien se encuentra más cerca de la gente es el Municipio, que esta es la autoridad primera con la que tiene contacto la gente, y que por lo tanto es quien debe de ser quien acerque directamente los servicios a la gente.

Ante esta confrontación de ideas, consideramos que el Municipio es la autoridad primera que debe encargarse de cubrir con los servicios necesarios a la comunidad, posteriormente al no poderse cumplir con algunos servicios por determinada razón, sería la autoridad estatal, quien seguramente rompería con la pirámide de la petición de manera tajante, ya que para ese momento seguramente los programas federales ejecutados por las Secretarías de Estado, ordenados por el Ejecutivo Federal, ya le hubieran dado respuesta favorable.

Con esto podemos hacer valer el federalismo, con la intervención de diferentes autoridades dando a cada una la importancia que merece, pero haciendo notar que

para que exista un verdadero federalismo, este sólo se puede lograr con la intervención directa del Municipio como primera autoridad.

Cada autoridad en el ámbito de su competencia tiene su real importancia, la autoridad federal mediante la aplicación de sus programas de orden federal deberá de hacer llegar el mismo a la comunidad, por un lado, y por el otro el Municipio de manera directa través de sus autoridades deberá hacer llegar los servicios a la comunidad. Por eso la importancia mencionada hace un momento, no llevar una duplicidad de funciones, ya que esto conlleva a desperdiciar el servicio en la segunda vez, pudiendo haber sido aplicado para las necesidades de otra persona, así como un minimum de personas y esfuerzos<sup>155</sup>

Por ejemplo en el caso de la regularización de las tierras o inmuebles, no deben de duplicarse funciones, aún así al existir tres niveles de gobierno, cada una tiene su función específica: tratándose de tierras que sean de propiedad ejidal le corresponde al Gobierno Federal mediante programas de regularización de tierras ejidales, como es la autoridad denominada corett. En el caso de las que no sean tierras ejidales, existe en el ámbito estatal la autoridad llamada imevis, que es la encargada, y en el ámbito municipal, para el caso del Municipio de Ecatepec, existe la Dirección de Tenencia de la Tierra Urbana, quien junto con otras autoridades, se encarga de gestionar la regularización de la tierra urbana.

Por lo tanto consideramos que con la coordinación de las diferentes autoridades, se puede simplificar y dar rapidez a los trámites que pretende realizar la gente en su beneficio, así como también se logra dar validez a la Constitución Federal, en el momento de materializar los principios del federalismo, dando vida a las tareas del Municipio.

Sin una colaboración y coordinación administrativa que se implemente en los tres niveles, no se podrán hacer llegar a la gente los servicios necesarios.

---

<sup>155</sup> Olivera Toro Jorge. Pág. 48 y 49. Manual de Derecho Administrativo

## COORDINACIÓN FISCAL

De una manera general y sencilla la podemos considerar como la armonización en el ejercicio de las facultades tributarias y la concertación y las relaciones fiscales entre diversos niveles de gobierno en un Estado. En relación con el federalismo, la coordinación fiscal es la armonización de las facultades tributarias y de las relaciones fiscales entre la federación y las entidades <sup>156</sup>

Propiamente la Ley de Coordinación Fiscal es la encargada de coordinar el sistema fiscal entre los diferentes ámbitos de nivel. Pero desde el punto de vista del Municipio, que las entradas y salidas de dinero que se realizan son siempre observadas y vigiladas por la gente que es quien le tiene más desconfianza a las autoridades que se encargan de hacer valer estas arduas tareas.

La coordinación fiscal al igual que la coordinación administrativa requieren de mecanismos que se encuentren implementados anteriormente a fin de hacer más ágil su funcionamiento.

En lo que refiere al ámbito local, Las legislaturas de los Estados aprueban las leyes de ingresos de los municipios, revisan y fiscalizan sus cuentas públicas.

Respecto al presupuesto de egresos de los Estados, esto es, lo que piensa gastar el gobierno estatal para el año siguiente, se encuentra comprendido por tres ramos diferente, los cuales son los siguientes:

- ❖ Para los tres poderes
- ❖ Para las dependencias gubernamentales y,
- ❖ Para los Organismos descentralizados

Cuantitativamente el gasto estatal está representado por el monto o cantidad de dinero que los gobiernos de los estados utilizan para sufragar los gastos que se originan en el cumplimiento de sus funciones.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pág. 749 y 750. Tomo I

<sup>157</sup> Martínez Almazán Raúl. Op. Cit. Pág. 248-249.

Con el paso del tiempo, las cantidades destinadas para egresos estatales ha ido aumentando de manera considerable debido a las mismas necesidades de la gente, lo que implicó una explosión demográfica en los últimos 30 años, y por lo mismo una mayor demanda en los servicios.

Los presupuestos de egresos son 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.

Para que el Municipio se allegue de los recursos mediante el pago de la comunidad, esto deberá de estar respaldado por la legislación tanto federal, como estatal y municipal. Los ingresos que obtiene el Municipio se le denominan "ingresos públicos", y a los gastos que tendrá que realizar para el cumplimiento de sus obligaciones, son conocidos como "gastos públicos".

Los primeros ingresos, se pueden obtener mediante el derecho privado y derecho público:

-Los Ingresos de derecho privado, que en realidad son pocos los que obtiene de esta manera como por ejemplo mediante herencia.

-Los ingresos de derecho público son las percepciones que se obtienen en dinero o especie por parte de los particulares, y que desde luego, los pagos son obligatorios, los cuales se clasifican de la siguiente manera:

Ordinarios.- que son aquellos impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que se cobran de manera habitual.

Extraordinarios.- son aquellos establecidos de manera eventual.

Así mismo, los ingresos pueden ser de diferente nivel, que son los siguientes:

Los ingresos federales, que se encuentran especificados en el Código Fiscal de la Federación y que se componen por los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Los ingresos estatales dependerán de la validez que se ordene y se les considerara como ordinarios y extraordinarios. En lo que refiere a los ingresos municipales, se les clasifica también en ordinarios y extraordinarios.

El Ayuntamiento recibe en materia de ingresos, las siguientes atribuciones:

- ❖ Atribución Propositiva.- Aquí podemos encontrar la facultad del Ayuntamiento hacia el Congreso Local a las contribuciones que tendrá derecho a percibir. A continuación se describirán en los diferentes ámbitos de competencia
- ❖ Atribución Propositiva en la Constitución Federal.- Este principio lo comentamos de manera general, la Constitución Federal es la que establece la pauta para que el Municipio se allegue de ingresos.
- ❖ Atribución Propositiva en las Constituciones Locales.- En esta se enumeran los ingresos que forman parte de la hacienda municipal y las facultades de los Ayuntamientos en materia de propuesta a los congresos locales para la aprobación de sus respectivas leyes de ingresos.
- ❖ Atribución Propositiva en la Leyes Orgánicas Municipales.- En este ordenamiento se establece que autoridades municipales intervienen en la creación de propuestas de reforma y adición que se presentan al Congreso Local, así como las autoridades municipales que se encargaran de hacer esta propuesta. En cada Ley orgánica Municipal se reafirma la facultad de los Ayuntamientos para proponer iniciativas o decretos al Congreso Local.

En el caso del Estado de México, en la Constitución Local, el artículo 31-III establece como atribución del Ayuntamiento, el proponer a la Legislatura Local las iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado.

- ❖ Atribución Reglamentaria.- Esta atribución, refiere a la facultad del municipio para crear reglamentos, que establezcan las reglas a seguir, por ejemplo para la recaudación de impuestos, pero sin que se encuentren por encima de la Ley.

Debido a que el Municipio no tiene órgano para dictar leyes, se encuentra facultado para expedir normas de carácter administrativo (bandos, reglamentos).

Con los reglamentos el Municipio norma la prestación de los servicios públicos municipales, enumerando los derechos y obligaciones de autoridades y de los ciudadanos en relación a la prestación de los servicios. Existen características de la potestad reglamentaria como por ejemplo que es unilateral, la emite un órgano constituido, son órdenes normativas.

- ❖ **Atribución Determinativa.**- El Ayuntamiento tiene la facultad de proponer a los Congresos Locales cuáles son los elementos con los que cuenta cada una de las contribuciones municipales, así como de atribuir a los contribuyentes las exenciones a las que tiene derecho los sujetos que se encuentren en determinado supuesto jurídico, y así determinar cuál es el monto de las obligaciones a las cuales estarán sujetos cada uno de los contribuyentes municipales, pudiendo solicitar el pago, o llegar en dado caso a recurrir a la vía coactiva.
- ❖ **Atribución Recaudatoria.**- Esta es que conocemos de manera general, donde los contribuyentes asisten a las oficinas recaudadoras a realizar el pago de sus obligaciones fiscales.
- ❖ **Atribución Fiscalizadora.**- Esta se trata de una potestad con la que cuenta el Ayuntamiento para asegurarse que los contribuyentes estén realizando sus obligaciones fiscales, donde de acuerdo al artículo 16 constitucional, la autoridad administrativa puede practicar visitas domiciliarias a fin de cerciorarse de que se han cumplido las disposiciones, para esto, el Municipio debe de contar con un registro de contribuyentes para un control más eficiente.
- ❖ **Atribución Coactiva.**- Mediante esta facultad, el municipio puede hacer cumplir por medio de la fuerza las obligaciones de carácter fiscal de los contribuyentes. Esta se puede iniciar a partir del día siguiente en que el obligado haya caído en mora. Para hacer cumplir esta, se necesita estar

dentro de la ley, esto es, a través de un procedimiento administrativo de ejecución

- ❖ Atribución Orientadora.- Esta atribución obliga y permite al Municipio a dar atención con relación al monto, al lugar de pago, así como a la época de pago para no caer en mora, pero también a las quejas por parte de los contribuyentes.
- ❖ Atribución de política Fiscal.-por medio de ésta, el Ayuntamiento plantea, estudia y evalúa el impacto que tendrá la sociedad por la implementación de medidas fiscales, entre las que se encuentran la recaudación de nuevas fuentes tributarias, el aumento o disminución del monto de las cuotas, tasas o tarifas. Con la política fiscal, existen algunas medidas que permiten estimular ciertas actividades; como por ejemplo el pago oportuno o anticipado, la creación de nuevas fuentes de empleo, etc.
- ❖ Atribución de Coordinación y Colaboración Hacendaria.- A fin de cumplir con los objetivos, se permite la coordinación con el Estado o con Municipios. Esto se realiza actualmente en poca dimensión, debido a lo mencionado anteriormente, a la diferencia de ideas partidistas, pero quien más reciente es la gente, debido a que no se le puede prestar algunos beneficios que se obtendrían a cambio de la buena relación entre, en este caso, Municipios.<sup>158</sup>

Nuestra Constitución establece en el artículo 115, referente al Municipio, el punto de la coordinación fiscal, que declara de una forma sencilla su existencia, así como los supuestos para que sea válida, que a la letra menciona:

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 o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos

<sup>158</sup> Cejudo González Julio Arturo, "La recaudación de Ingresos Tributario Municipales: Atribuciones, Actividades y Procesos". Pág. 9-47. Serie Estudios Municipales Indetec.2003.

de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;<sup>159</sup>

Como podemos observar, nuestra Carta Magna permite al Municipio la facultad de coordinarse en diferentes hipótesis; cuando existan convenios de manera interna del municipio, con la sola aprobación del H. Cabildo es suficiente, siempre y cuando no contravenga lo dispuesto por leyes superiores. En el caso de la coordinación entre Municipios que se encuentren en diferente Estado, deberá existir previa aprobación por parte de la Legislatura Local de su Estado correspondiente.

Para el caso de la Coordinación fiscal, consideramos que es poca la que existe entre los diferentes Municipios; pero la que si es grande, es la relación y coordinación de un Municipio con su Estado, debido a que es esta la autoridad a quien el Municipio debe solicitar, a través de convenios, algunos beneficios para la gente, por lo que de todos modos es importante para la misma obtener ciertas prerrogativas donde se condonen o dejen de cobrarse cantidades como pudiera ser descuento en el predial a los jubilados, pensionados, a los que realicen su pago en determinado días a partir del principio del año, etc,

Mediante la coordinación fiscal se obtienen grandes beneficios como pudiera ser el pronto pago de las contribuciones, incentivando a la gente, donde el Municipio recauda dinero que tal vez sin aplicar esta forma hubiera dejado de obtener. También se obtienen beneficios para la gente al existir la exención de ciertos pagos al asistirse de programas municipales o estatales gracia a los convenios del Gobierno.

---

<sup>159</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. 2001. Pág. 113-118.

## RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

El análisis de las Relaciones Intergubernamentales se considera como una de las aportaciones recientes de la ciencia política al estudio de los procesos político-administrativos (Morata 1991). Los antecedentes surgen en los Estados Unidos desde los años treinta, bajo la preocupación de desarrollar de manera eficiente la prestación de servicios públicos al conjunto de la sociedad, lo cual corresponde a una sociedad en la cual tradicionalmente se ha implementado la descentralización del poder y la autoridad hacia los estados.<sup>160</sup>

Regularmente cuando se habla de relaciones intergubernamentales, hablamos de relaciones entre autoridades de orden federal, y tal vez con autoridades de orden local, pero para nuestro tema de estudio es ahí donde se empiezan para bajar posteriormente al nivel de gobierno inferior, así mismo mencionaremos algunas relaciones que puedan darse a nivel inferior, por lo que hablaremos de las relaciones entre los Municipios.

El enfoque de la Relaciones Intergubernamentales pretende explicar el funcionamiento concreto del sistema de relaciones de gobierno para la solución de problemas específicos (políticas y programas), detectando los obstáculos institucionales, políticos y administrativos, que frenan el desarrollo de la coordinación y la cooperación y determinan, en última instancia el fracaso o ineficacia de las actuaciones públicas. En dicho enfoque se pone particular atención a los aspectos del poder y la autoridad, que tienen una participación importante en la definición, carácter y solución de problemas.<sup>161</sup>

Refiere el mismo autor, que el Municipio es la instancia adecuada para facilitar y fomentar la participación, el contacto cara a cara es su esencia y es la dimensión humana de la relación gubernamental. Para encontrar la solución a un problema, se

---

<sup>160</sup> Ramos García José María, Pág. 30. "Gaceta Mexicana de administración Pública Estatal y Municipal", Número 62 Federalismo, Descentralización y Relaciones Intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas" México INAP. 2000

<sup>161</sup> Ídem. Pág. 31.

requiere de la participación de distintos ámbitos de gobierno y de varias organizaciones; tanto gubernamentales como privadas, lo cual sólo se logra mediante una red de organizaciones diferenciadas e interdependientes, por lo mismo se requiere de un federalismo cooperativo, ubicado en la adopción de decisiones conjuntas, donde los conflictos se diluyen en acuerdos y negociaciones previas.

Ante esto existe la necesidad de que todos los niveles de gobierno; federal, estatal y municipal, logren convenios exista compatibilidad y busquen la misma finalidad para que se logre un mismo propósito; beneficiar y dar respuesta a la gente en sus necesidades.<sup>162</sup>

Al momento que las autoridades conocen y estudian los problemas de la sociedad, se debe de tener un plan, programa, manual o alguna respuesta para atender a la gente, esta respuesta se debe buscar de forma individual si es posible, o en su caso, a través de todas las autoridades concurrentes, sin que esto caiga en una duplicidad de funciones, ni mucho menos en una gran red de burocracia que de largas a las posibles soluciones.

Es precisamente el Municipio, quien conociendo los problemas de la gente por ser la autoridad más cercana, sea la que proponga esos programas, esos procedimientos y en general lleve a cabo las soluciones, previa conocimiento y respuesta gracias a la coordinación y a las relaciones intergubernamentales que hayan existido.

El gobierno Federal en un momento dado no tiene la urgencia de poder dar solución a la problemática de los servicios público a la gente como lo es el Municipio, ya que ni tal vez el Gobierno del Estado tenga la urgencia, porque cada uno tiene su ámbito de competencias.

En la realidad el Municipio que es quien tiene la urgencia y la obligación de prestar un sinfín de servicios públicos a la gente, muchas veces no tiene la capacidad sobre todo económica para poder cumplirlos, además de que tampoco tiene la capacidad administrativa; es por eso que "mediante la concertación de acciones, mediante la coordinación de actividades, es donde los Municipios se integran en su quehacer

---

<sup>162</sup> *Ibidem* Pág. 53 y 54.

cotidiano a las tareas que está demandando el proceso de avance de la República, y dentro de éstos, es que los municipios entran en el proceso de planeación del desarrollo regional del sistema nacional de desarrollo.

De esta manera -considera el autor- se tiene la fórmula de la definición de las relaciones intergubernamentales en materia fiscal, en materia de organización, en materia administrativa y en su aspecto político y social como responsables y como autoridades dentro del contexto de la República, de la Nación".<sup>163</sup>

Las relaciones intergubernamentales permiten las relaciones federales y el proceso de transferencia de responsabilidades, que son los ámbitos de interrelación ente los actores de los distintos órdenes gubernamentales en la definición y desarrollo de las políticas públicas. Las políticas intergubernamentales se efectúan por medio de mecanismos y estrategias de negociación, cooperación y coordinación entre los actores subnacionales y los actores centrales. Las Relaciones intergubernamentales permiten teóricamente, un mejor desarrollo de las políticas en las cuales tienen injerencia los ámbitos de gobierno, ya que los mecanismos cuentan con elementos que permiten la discusión y concreción de políticas públicas. Un rasgo esencial de las Relaciones intergubernamentales es la negociación política que generalmente ha predominado por encima de las consideraciones administrativas, básicamente porque en todo proceso de decisiones existe un componente político que condiciona el desarrollo de las decisiones.<sup>164</sup>

Consideramos que existe deficiencia en cuanto a las facultades y atribuciones de la Federación hacia con los Estados, debido a que no es bien claro, puesto que regularmente existen confusiones que llevan solamente a tener conflictos aún más profundos, por eso la importancia de las relaciones, así como la claridad y la no confusión en cuanto a lo que debe hacer cada autoridad de acuerdo al nivel correspondiente.

---

<sup>163</sup> Cabazos Galván Ricardo Humberto. "Las relaciones intergubernamentales y la coordinación fiscal" Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Números 12-13 INAP. 1984. Pág. 40

<sup>164</sup> Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 62. México. 2000. Pág 13.

Por las características de nuestro país, siempre se han considerado las relaciones de manera vertical en los niveles de gobierno, pero consideramos que sería bueno empezar a llevar otro tipo de relaciones; las relaciones intermunicipales, es decir que se diera utilidad a las relaciones horizontales; funcionario municipal, con otro funcionario municipal, mismas que están permitidas por los convenios que puede realiza un Municipio con otro. Con estas relaciones se puede aprovechar el potencial de aprovechamiento de los pocos recurso otorgados.

Este tipo de relaciones diversas, como es el caso de las relaciones intermunicipales, debería ser aprovechados por aquellos de una u otra manera se encuentran en ciertas hipótesis, como el caso de los Municipios conurbados que se encuentren como vecinos de las grandes ciudades, por ejemplo el caso de Ecatepec, que es vecino del Distrito Federal y de grandes Municipios como Naucalpan o Tlanepantla, por ejemplo para infraestructura urbana de gran escala; esto es en cuanto a Municipios urbanos; en cuanto a los rurales también se les puede sacar provecho como apoyar mercados, centrales de abasto, etc.

Si los Municipios dieran más utilidad a este tipo de relaciones, seguramente al existir más comunicación no existieran tantos problemas y conflictos como los actuales, tal es un ejemplo de aquellas comunidades que se encuentran en una zona que forma parte de sus límites con otro Municipio o hasta con el mismo Distrito Federal, que suelen olvidar y no prestar servicios públicos, por que no representan ningún beneficio para el Municipio.

## RELACION FEDERAL-ESTATAL-MUNICIPAL

Para referirnos a este tema, recordemos que en nuestro país existen tres niveles u órdenes de gobierno:

Federal

Estatal y,

Municipal.

A pesar de que nuestro sistema federal habla de una trilogía como relación entre las partes, no hay que hacer omisión de los conflictos que son generados por dicho principio. Esto en virtud de que no todos fueron proveídos al establecerse un estado federal, donde no podían considerarse todas las posibles hipótesis de los conflictos que pudieran suscitarse con el transcurso del tiempo. Con las modificaciones para la expedición de la Constitución de 1917, seguramente se pensó en toda clase de conflictos que se presentaran con el tiempo para el país, consideramos que por la experiencia de las Constituciones anteriores también se tomó en cuenta que las Constituciones fueran las que dispusieran el término "lo que no haya sido establecido para esta Constitución Federal", tal como lo comentaremos más adelante.

El Municipio a pesar de ser una superficie que se encuentra dentro de un Estado, que es circunvecino de más Municipios del Estado, tal vez de otros Estados, o bien en su caso de alguna Delegación Política del Distrito Federal, (desde luego sin dejar de referirnos a las fronteras del país o en nuestro caso a los mares u océanos por los cuales nos encontramos limitados), se encuentra dentro del país y por lo mismo forma parte del mismo.

Esto es, debido a que somos una federación, los pobladores que formamos parte de un municipio, somos a su vez parte de un Estado y a su vez de país. Quienes somos parte de un Municipio, sabemos que existen determinadas disposiciones expedidas por el mismo, por ejemplo el Bando Municipal, y también sabemos que estamos regidos por un grupo de leyes de carácter local, así mismo, que

nuestro país tiene un grupo de leyes aplicables por tratarse de ser federal. Afortunadamente existe una jerarquía de leyes que se encuentra tanto en la doctrina como en lo cotidiano, mismas que al ser aplicadas dejan de tener conflicto y enfrentamiento, luciendo para el ciudadano la aplicación de leyes y la certeza de que no existan enfrentamientos entre las mismas.

Más sin embargo al existir confusiones para saber cuál es la ley que deberá aplicarse, afortunadamente son pocas las veces en que suele darse, donde los conflictos por confusión en la aplicación de las leyes se establece en el artículo 133 de la Constitución Federal que establece lo siguiente:

"Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados"<sup>165</sup>.

Gracias a la supremacía constitucional y a la aplicación de las leyes de acuerdo a su ámbito territorial, los conflictos pueden resolverse. El siguiente problema consiste en saber quien tiene la razón, debido a la interpretación de la ley de acuerdo a beneficios propios, pero para eso interviene la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Para evitar todos estos problemas, una propuesta sería el que se unificaran todos los criterios de los 31 Estados y el Distrito Federal, esto no sería violar la soberanía o toma de decisiones particular de cada Estado, más bien ayudaría a evitar problemas.

La Constitución la podemos considerar como aquel documento donde se encuentran plasmadas todas las garantías para el ciudadano, así como todo lo que regula el orden del país.

Para la Constitución de cada Estado, o las leyes donde su ámbito de validez sea estatal, deben tener presente y no olvidar lo dispuesto por la Constitución Federal; busca que sea la normatividad que permita enriquecer, fortalecer y reorientar al

---

<sup>165</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2002. Secretaría de Gobernación. México. Pág. 133

federalismo mexicano. Nunca deberá estar en desacuerdo de la Constitución Federal, más sin embargo sí sumisa a los principios que se establezcan.

Por lo mismo, las Leyes expedidas por cada uno de los 31 Estados y del Distrito Federal, sólo podrán ser obligatorias dentro de su ámbito territorial, y no podrán ser obligatorias fuera de él.

El artículo 1º. de la Constitución Local del Estado de México establece lo siguiente:

El Estado de México es parte integrante de la Federación de los Estados Unidos Mexicanos, libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.<sup>166</sup>

De acuerdo al Pacto Federal, este artículo considera que el Estado de México es un Estado integrante de la República Mexicana, y que sus Leyes se encuentran dentro del marco, tal como lo establece la Constitución Federal. Aunque no hay que dejar a un lado el artículo 124 de la misma Constitución Federal, donde se permite o se deja al Estado, aquello que no este comprendido por la Constitución Federal.

"Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".<sup>167</sup>

Consideramos que para la inviolabilidad de este artículo, se deberá tener la interpretación y el cuidado suficiente por parte de la autoridad correspondiente para determinar cuál es lo que compete al Estado Local o a la Federación, ya que de lo contrario los más afectados serían los habitantes del Municipio al no verse beneficiados.

En este orden de ideas, el Bando Municipal y aquello que regule el Municipio, deberá de estar acorde y no podrá sobrepasar lo que establezca la Constitución Local, y por lo mismo, la Constitución Federal. El objeto del Bando Municipal del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México, es el siguiente:

---

<sup>166</sup> Prontuario de legislación Fiscal 2003. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. México 2003. Pág 15

<sup>167</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México 2002. Secretaría de Gobernación. México. Pág. 147.

“Establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la administración pública, así como preservar, mantener y conservar el orden público, la seguridad y tranquilidad de las personas y el exacto cumplimiento de las disposiciones contenida en él y en los demás reglamentos municipales”<sup>168</sup>.

Dicho precepto no contraviene lo estipulado por el artículo 115 Constitucional en su segunda fracción segundo párrafo. Para el habitante del Municipio; las Leyes, Reglamentos o disposiciones a que se encuentra sujeto, normalmente no son de su importancia. Más bien se preocupa por que se le otorguen los servicios públicos a que el Municipio tiene obligación.

Ahora bien, el problema de la competencia en el federalismo; esto es, cada una de las atribuciones que corresponden a la Federación, al Estado y al Municipio son de suma importancia, en especial para Enrique Aguirre Saldivar considera que las competencias, como unidades de medida o de cuotas de poder dentro de las cuales la autoridad está facultada para decidir y ejecutar actos válidos y efectivos; la legalidad como la palabra escrita y formal que reconocen y da marco de referencia a dichos ámbitos de autoridad.<sup>169</sup>

El federalismo se clasifica históricamente, en cuanto a la forma en que se ha desarrollado en; bilateral, dual, cooperativismo y nuevo federalismo.

Cárdenas Gracia clasifica al federalismo en las siguientes maneras:

Federalismo dual, que tiene su origen en Madison, para quienes los Estados se unieron –en los Estados Unidos de Norteamérica- para conservar la unión, pero manteniendo la soberanía. Con esto consideran que el poder central no es sino una criatura producto de la voluntad de los estados, en donde los poderes del gobierno central y los poderes de los gobiernos estatales están clara y estrictamente definidos y separados, por lo que la arrogación de actividades o funciones nuevas por parte del poder federal es anticonstitucional.

Federalismo cooperativo.- el supuesto básico de este federalismo se concentra en compartir los poderes y funciones de las entidades del gobierno central, local y

<sup>168</sup> Gaceta Municipal. Bando Municipal del H. Municipio de Ecatepec de Morelos. Artículo 2. (Año 2003-2006)

<sup>169</sup> Ubiarco Maldonado, Juan Bruno. Op. Cit. Pág. 65-66

municipal. Las funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes sino que las responsabilidades: educación, obras públicas, agricultura, etcétera, están interconectadas, al igual que los costos, de manera que todos los niveles de gobierno además de pagar su parte, comparten funciones y tareas; aunque el gobierno federal es el que marca las directrices federales.

Nuevo Federalismo.- afirma Cárdenas Gracia, que este sistema intenta conciliar a los anteriores, el dual con el cooperativo, bajo una fórmula que contiene los siguientes elementos:

-Una descentralización funcional de las dependencias federales a favor de los órganos locales y municipales.

-Descentralización del poder, de toma de decisiones, de responsabilidades y de funciones a entes locales y municipales.

-Mejor y más justa distribución de los ingresos fiscales federales a las esferas locales.

-La regulación por el poder federal del sistema de provisión de servicios.<sup>170</sup>

Ahora bien, seguramente la Constitución al crearse busco la convivencia en todo momento, evitando la existencia de conflictos por parte de las autoridades federales-estatales-municipales de diferente naturaleza, situación que no permite una relación adecuada perjudicando a los habitantes por el hecho de existir falta de comunicación.

Las relaciones existentes entre las autoridades de diferente nivel, no deberán afectar a los servicios públicos o beneficios que se le dan al ciudadano, tales como los que a continuación enumeramos:

De circunscripción territorial.- A pesar de que los límites que corresponden de un Estado con otro y que los límites de los Municipios ya se encuentran establecidos; suelen generarse problemas entre la delimitación territorial, esto se debe principalmente a cuestiones de tipo social, pero no hay que dejar a un lado la importancia política que suele existir también detrás de estos conflictos. De hecho para solucionar estos conflictos, existen algunas instituciones como la coordinación metropolitana u otras dedicadas para estos conflictos.

<sup>170</sup> Ubiarco Maldonado Juan Bruno. Op. Cit. Pag. 65-67.

De obligatoriedad del nivel de la autoridad.- Otro problema es el de la autoridad que deba resolver alguna problemática que se presente. Se supone que por medio de la Federación, los egresos a cada Estado se repartirá, así como a cada Municipio. Cuando existen problemas como desastres naturales, quien deberá dar ayuda y asistencia directa es el gobierno local, a través de acciones y programas posteriormente y a la brevedad posible el gobierno federal, del cual existe un fondo especial de ayuda para ese tipo de desastres. Cuando sucede un evento así, afortunadamente los niveles de gobierno siempre han tenido buena relación, relación que permite dar ayuda a los afectados.

Por la diferencia partidista.- Este tipo de problemática obstruye el avance de los Estados y/o de los Municipios. Para los partidos políticos, seguidores del poder, hasta el día de hoy los votos y por ende la gente es su mercado. La obsesión de llegar al poder ayudando a sus compañeros de ideas políticas iguales, y paralizando a quienes no compartan sus fines, es la manera de pagar. Este tipo de ideas debería dejarse a un lado si queremos dejar de ser un país de tercer mundo. Se debe tener como objetivo único y principal, lograr un proyecto de nación, donde el beneficiado sea el ciudadano y no solamente los que comparten el ideario y doctrina política.

Para que exista una buena relación por parte de las diferentes autoridades, deberá existir primero el conocimiento y posteriormente la concientización de las funciones que realice cada cual en su diferente orden, debido a que el desconocimiento provoca los errores.

Consideramos que los servidores públicos deben ser personas capacitadas en la materia, en el conocimiento de la función que se les va a encomendar, no cualquier persona tiene puede realizar algunas funciones públicas, pues sólo con el conocimiento y la capacidad es como se pueden resolver problemas, debiendo tener especial cuidado en aquellos de "origen primario".

Buscar que se aplique de verdad una descentralización no significa una separación de los tres niveles de gobierno, sino más bien nos lleva a que exista una coordinación entre todos ello, una cooperación.

Tenemos que dejar a un lado el centralismo, esa toma de decisiones desde el centro que solo beneficia a unos cuantos y que perjudica a la mayoría de ciudadanos.

Debemos buscar un federalismo donde exista una real comunicación donde se le dé cabida a los tres diferentes niveles de gobierno, para que exista una relación democrática, teniendo como fin último, el beneficio de la gente.

## EL DESARROLLO REGIONAL

Los orígenes de la regionalización existen desde los años cincuentas; se refiere a que el gobierno federal apoya determinadas regiones, cuyos recursos provienen del Gobierno Federal y se aplican a través de una Secretaría de Estado, el objetivo es la realización de obras públicas para favorecer a una región mediante empleos y la distribución del recurso.

Desgraciadamente la finalidad ha pasado a segundo término, ya que los fines políticos han sido la prioridad con la aplicación de éstos programas. Por lo que la regionalización trae beneficios a la federación y no a la comunidad.

La política de desarrollo regional se ha caracterizado en nuestro país, en primer término, por el impulso del desarrollo estatal integral, así como por el fortalecimiento municipal; en estas acciones ha ocupado un lugar preponderante la consolidación de los sistemas estatales de planeación.

El desarrollo regional impulsado por el gobierno federal se ha traducido en el mejoramiento de la infraestructura, no solo a nivel estatal sino ha permeado a los municipio; se cuenta ahora con mejores carreteras, electrificación... en un estudio de la CEPAL, Sergio Boisier expresa; I) el desarrollo regional presupone una creciente capacidad de la región para tomar por sí misma las decisiones sociales que se refieren a la selección de un estilo de vida... II) el desarrollo regional presupone una creciente capacidad regional para captar recursos externos, pero principalmente internos... III) el desarrollo regional presupone desde el punto de vista distributivo, una progresiva situación de mejoramiento e relación a la cuota de ingreso regional percibida por los sectores de menores ingresos de la región... IV) el desarrollo regional presupone además una activa participación de la población en la planeación... V) finalmente, el desarrollo regional presupone una posición valórica y una defensa activa del medio ambiente, en su aceptación más amplia.<sup>171</sup>

Consideramos que el gobierno debe participar en la integración y consolidación de políticas regionales, donde las beneficiadas serán las comunidades; consideramos

---

<sup>171</sup> Pérez González Darío, El Proceso de Descentralización y fortalecimiento municipal en el Estado de Hidalgo. Gaceta Mexicana No. 62. Administración Pública Estatal y Municipal. México. 2000. Pág 146-147.

que su participación debiera ser a un inicio de manera paternal, para posteriormente dejar que se maneje sola, la problemática se daría en aquellas regiones donde debido a sus desventajas económicas o de cualquier índole, algunas no lleguen a sobrevivir, pero es ahí donde podría intervenir el apoyo de las regiones salientes, para que exista un apoyo regional.

Es tan importante ahora junto con la descentralización, la regionalización para poder fortalecer el federalismo en nuestro país; "es la forma como el desarrollo de las diferentes regiones que componen nuestro vasto territorio puede lograr que las menos desarrolladas mejoren sus condiciones y que la Federación se vea fortalecida mediante un sano desarrollo regional."<sup>172</sup>

Parte esencial en la política de desarrollo regional ha sido el proceso de descentralización del gobierno federal a las entidades federativas y de éstas a los Municipios. La institucionalización de la descentralización ha sido producto de un esfuerzo e interacción de las tres esferas de gobierno, en la que los niveles estatales y municipales han propugnado cada vez con mayor fuerza para lograr que recursos, programas y funciones a cargo del gobierno federal se trasladen a sus respectivos niveles, para responder a las justas demandas de sus comunidades.<sup>173</sup>

Debemos entender el desarrollo regional, como la capacidad del municipio para satisfacer las necesidades básicas de su población, donde existe por lógica un equilibrio entre el campo y la ciudad.

Gabino Fraga considera que 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, el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a la circunscripción territorial determinada. Por otro lado, Serra Rojas sostiene que la descentralización territorial es una forma de

---

<sup>172</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México. Diario Oficial de la Federación. Pág. 33.

<sup>173</sup> Idem.

organización administrativa descentralizada, que tiene como 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 las leyes orgánicas municipales y que atienden las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.<sup>174</sup>

Como lo hemos visto, el desarrollo regional parece ser una buena opción para que exista un desarrollo nacional del país, pero la disyuntiva es determinar a quien se le debe apoyar:

A las regiones de mayor pobreza.- para algunos el apoyo a este tipo de regiones implica descuidar las regiones crecientes, que implicaría su decadencia por cuidar otras.

A las regiones desarrolladas.- para otros, este tipo de apoyo implica la certeza del crecimiento con la fortaleza que se le suministre, pero el problema consiste en el descuido de las regiones pobres, que se hace aún más pobres.

Consideramos que hablando estrictamente de justicia, debe darse más apoyo a las regiones marginadas, pero esto implica descuidar el crecimiento de las regiones que de por sí crecían solas. La respuesta se encuentra en la práctica, apoyar a las marginadas sin descuidar a las regiones avanzadas es la solución.

Realmente no contamos con un desarrollo regional equilibrado, aunque se dice que la equidad es un elemento importante del federalismo, pero en nuestro país los apoyos regionales por parte del gobierno federal siempre han sido acordes a su conveniencia, esperamos y proponemos que empiece a existir un desarrollo equilibrado, donde los programas sean aplicados de una manera equitativa, sin olvidar las regiones pobres o que no resulten de interés para el gobierno, porque su aplicación no encuentre alguna conveniencia.

---

<sup>174</sup> López Sosa Eduardo. Derecho Municipal Mexicano. Universidad Autónoma del Estado de México. México. 1999. Pág. 91.

El Gobierno Federal se ha dado a la tarea de realizar investigaciones mediante mesas y propuestas de consulta a la ciudadanía, mediante la cual se ha observado que se le pretende tomar en cuenta a las regiones marginadas. Ojalá estos objetivos no solamente lleguen a buenas intenciones, sino que realmente sean aplicadas para beneficio de la comunidad; entre cuyas líneas de acción propuestas encontramos las siguientes:

- ❖ Impulsar la participación de los gobiernos estatales y municipales en la planeación y ejecución de las políticas de desarrollo regional.
- ❖ Incorporar el sector privado y a la sociedad civil organizada en los procesos de planeación regional.
- ❖ Promover la coordinación de las políticas y programas federales para que atiendan las necesidades y características específicas de cada región.
- ❖ Fomentar el desarrollo de las Fronteras Norte y Sur del país en concordancia con su potencial económico y características propias.
- ❖ Identificar y promover los proyectos de inversión detonadores del desarrollo regional.
- ❖ Apoyar a los Estados y Municipios en la simplificación de sus esquemas regulatorios y de trámites para la creación de empresas, a fin de hacerlos equiparables a los de países desarrollados, entre otros<sup>175</sup>

---

<sup>175</sup> Programa Especial Para un Auténtico Federalismo. Op. Cit. Pág. 160.

## HACIA LA APLICACIÓN MATERIAL Y FORMAL DEL FEDERALISMO EN EL MUNICIPIO

Con la aplicación del federalismo, en el país como un todo, también en los Estados, así como en los Municipios, crecería de manera considerable las condiciones de vida de todos los mexicanos. Al menos hasta este momento a pesar de no existir una relación de apoyo y ayuda, pensando sobre todo en aquellos gobiernos donde son de ideologías políticas diferentes por parte de cualesquiera de los niveles de gobierno, el país ha logrado supervivir, por lo tanto, que podríamos esperar si se aplicara de manera formal y material el federalismo.

Hay que darle vida real al federalismo que como soldado en guardia, sólo está en espera plasmado en la Constitución Federal para que funcione, consideramos que de esta manera se daría solución a muchos problemas varados actualmente en todo nuestro país, en muchos Estados, mismos que en su momento estuvieron de acuerdo para un solo fin, crear una nación.

Comentábamos en el punto anterior sobre la afirmación del federalismo en nuestra Constitución. Si bien es cierto que las cosas en muchas ocasiones suelen darse de manera diferente de lo que se plantea a lo que se aplica y por ende, se encuentre funcionando, sólo pueden existir dos respuestas: funciona lo que se planteó en el escritorio, o bien, de manera tajante no funciona.

La mayoría de los estudiosos del derecho al referirse a la naturaleza de nuestro federalismo, concluye que no se aplica en nuestro país. Las razones pueden ser muchas, pero las respuestas como solución son pocas.

La aplicación del centralismo de manera real en el país es constatada, la aplicación del federalismo es una negación de lo que materialmente establece nuestra Constitución Federal.

El centralismo de nuestro país, no consentido por nuestra Constitución Federal, sino a *contrario sensu*, manifestándose por la doctrina contraria, desde la vigencia de la

Constitución actual ha sido la que ha perdurado y se ha aplicado desde hace tantos años.

Como hablamos de una doctrina, no tan fácilmente se uniforman las ideas de los diferentes autores y estudiosos, a pesar de más de ocho décadas de estar vigente el federalismo, no ha sido posible materializarlo. Afortunadamente nuestro país ha avanzado, pero seguramente esto no es lo que esperaban nuestros constituyentes, al no querer un centralismo y votar a favor de un federalismo, imaginaban la toma de decisiones no concensada y arbitraria, sino de manera contraria, pero para nuestra desgracia el federalismo respaldada por nuestros Constituyentes del 1917, no ha sido aplicada.

El Municipio, que es la autoridad directa con los ciudadanos, en ocasiones al ver rebasadas las peticiones sólo puede actuar como gestor con autoridades de otro nivel para así poder ayudar a los ciudadanos, de hecho consideramos que es una de las últimas labores que debe hacer, optando primeramente por otorgar la ayuda o el servicio.

Éstos sólo se limitan a pedir al Municipio correspondiente, de manera verbal, escrita o hasta en ciertos momentos, mediante "presiones" argumentando cierre de calles, de oficinas, no pago de servicios, etc., a que sean cumplidos y prestados las necesidades. Al no ver satisfechas sus peticiones en primera instancia, posteriormente lo hace de una manera más violenta y dirigida directamente al gobierno local, donde en muchas ocasiones es aquí donde ve satisfechas sus peticiones, o bien carente de respuesta porque las autoridades no tienen la facultad para resolver esos problemas.

Por lo tanto, debido a que el Municipio es el nivel de gobierno donde existe una relación directa con los ciudadanos, por medio de los H. Consejos de Participación Ciudadana, o bien, mediante los Delegados, el Municipio es quien debería de tener facultades más amplias para dar respuesta a quien lo solicite. Consideramos que al Municipio a pesar de ser autónomo, puesto que sólo se refiere esta a sus límites, y que no contravenga lo dispuesto por leyes federales y locales, debe tener más fuerza, esto es, más autonomía para poder tanto otorgar servicios como, ya que las facultades concedidas a

autoridades diferentes a las municipales, en ocasiones no permiten avanzar de manera rápida y expedita, o bien, detienen algunos procedimientos.

La alianza entre todos los Estados en un solo Gobierno, no ha encontrado la respuesta para que el país pueda salir adelante, son muchos los problemas y pocas las soluciones. La falta de aplicación del federalismo no ha permitido el avance del país, con la aplicación del centralismo, no se han concretizado los objetivos planteados por la Constitución actual. Debemos dejar a un lado el centralismo, dejar de aplicarlo, y empezar a aplicar al federalismo. Nuestro país se ha acostumbrado a la toma de decisiones desde el centro, sin duda alguna quienes están en más desacuerdo de esto son los Estados y al mismo tiempo los Municipios que están fuera del Distrito Federal, y al mismo tiempo aquellas Entidades Federativas que se han visto afectadas por tal motivo; por ejemplo los Estados de Jalisco y de Nuevo León; quienes a pesar de eso, han avanzado, pero que optan por la aplicación material y formal de un federalismo.

Con la aplicación del federalismo los Estados empezarán a funcionar de una manera casi autónoma sin verse afectados por decisiones centrales, donde el Estado como un Estado empiece a avanzar, por medio de todos sus integrantes, esto es, por medio de todos los Municipios que integren a cada Entidad Federativa.

## EL MUNICIPIO FEDERALISTA

Tratándose del Municipio como la entidad más cercana al individuo, es quien por conocer los problemas darle soluciones. Pero para lograrlo no puede ser por sí mismo, sino solamente mediante el apoyo del gobierno local y más aún del gobierno federal. Revitalizar la institución del Municipio debe de ser el primer paso, esto debe ser mediante la descentralización del poder federal hacia la municipal, donde ésta última, haga lo mismo hacia las colonias, barrios y pueblos.

Con el periodo de Miguel de la Madrid Hurtado, se pretende fortalecer al Municipio; como una entidad libre y autónoma, de hecho realiza modificaciones al artículo 115 Constitucional, tomando como idea principal la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento del Municipio como una acción y estrategia prioritaria para alcanzarla,<sup>176</sup> mismas que fueron estudiadas como lo marca la Ley, en cada Estado y aprobadas.

El fenómeno de centralización sufrido en el país ha arrebatado al Municipio capacidades y recursos que impiden se desarrollo en todos sus sentidos; su ámbito territorial y poblacional, razón que ha provocado la necesidad de revertir la tendencia centralizadora, sin debilitar el sistema federal, fortalecer sus instituciones, como es el caso del municipio, ya que es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social capaz de permitir un desarrollo integral.<sup>177</sup>

Sin el cumplimiento del federalismo no podría crecer nuestro país, debido a que necesitamos de respuestas, trámites, procedimientos y soluciones ágiles, nuestro Plan Nacional de Desarrollo vigente considera que "las estrategias para resolver necesidades y crear condiciones de desarrollo en cada localidad, deben quedar en manos de las entidades federativas y municipios para llegar a un nuevo pacto federal

---

<sup>176</sup> García Fajardo Edmundo. Las Reformas a la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal, los Bandos Municipales y los Reglamentos Municipales. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 12 y 13. INAP México. 1984. Pág. 31

<sup>177</sup> Salinas Lozano Raúl. "El plan Nacional de Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal", Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. No. 16 y 17. INAP México. 1985. Pág. 197-198

que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que respondan de manera inmediata y efectiva a las necesidades de la población, y que se traduzcan en una mejora en su calidad de vida. Por ello, establece posteriormente, resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías locales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.<sup>178</sup>

Mientras más interviene el centro, menos se desarrollan las instituciones político-regionales y existe más posibilidad de conflicto regional. Por lo tanto los Estados deben de tener mayor participación, pero una participación que habilite a los Municipios.

Al ser nuestro sistema federal con una relación vertical Federación—Estado—Municipio, parecería que esto implica una barrera para el crecimiento de los Municipios, debido a que la Federación trata directamente con el Estado, y este a su vez, con el Municipio, por lo que sería bueno la existencia de una relación horizontal, donde la Federación pueda tratar directamente con el Municipio.

Con una relación horizontal, la Federación conocería de manera directa (sin que el Estado fuera intermediario) los problemas, para que el Municipio y la Federación pudieran relacionarse de manera directa.

Es inobjetable dejar de darnos cuenta, que los Municipios con mucha población y por ende, con bastante demanda de servicios, no recibe los recursos suficientes para satisfacer los mismos, por lo que siempre será motivo de reclamos al no cumplir la demanda solicitada, ante esto, consideramos la relación horizontal de poder, que es la respuesta para que con ayuda directa de la federación, el Municipio de solución a la demanda solicitada.

Pero podemos preguntarnos, para que queremos un Municipio federalista, para ser más eficaces, para dar mayor equidad y democracia, para dar respuesta a las demandas de la gente, si es así, hay que tener buscarlo entonces para lograr un Municipio más fuerte, lo importante es que el Municipio cumpla con las expectativas esperadas.

---

<sup>178</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México. Diario Oficial de la Federación. Pág. 33.

Lo que se busca es abrir los espacios indispensables para que los Ayuntamientos puedan tener mayor injerencia en algunos asuntos que son de su competencia directa, para que el nivel a que se le considera, sea autosuficiente, debido a que Los Municipios a pesa de ser la célula básica, no ha tenido ese rango de respeto por parte de la federación.

Para que realmente empiece a funcionar el Municipio, lo que se requiere es llevar a cabo una serie de medidas que se han iniciado, pero no han sido llevadas a cabo de una manera eficiente para encontrar esa respuesta:<sup>179</sup>

- ❖ Se deben revisar de nueva cuenta las facultades que se encuentran asignadas a la federación, al estado y al municipio, debido a que al ser el Municipio quien se encuentra más cercano a la comunidad, es a quien se le requiere de los servicios, servicios que por propia naturaleza le es más difícil otorgar a quien no se encuentra en contacto con la gente y se encuentra lejano a ellos; por lo que con esto invitamos a que al Municipio se le designen más facultades de las que actualmente tiene.
- ❖ Otro elemento para que exista realmente un Municipio de facto y de iure es la realización de una descentralización que otorgue el poder central, a favor de los Estados y de los Municipios, pero una descentralización que implique como lo hemos mencionado anteriormente, tanto administrativamente como también la decisión política, ya que esta implica el poder. Mientras no se permita esta, se está cerrando la posibilidad, debido a que “no se suelta el poder”. Si fuera de esta manera con esta participación de facultades del Gobierno Federal al Estado, el Estado las otorgaría posteriormente al Municipio.
- ❖ Reducir el tamaño de la burocracia.- esto sucedería si las facultades que se encuentran asignadas al Gobierno Federal, pasaran a ser otorgadas al Gobierno Municipal, y es que por lo mismo, quien otorga ciertos servicios necesita un grupo de gentes para darle cabal cumplimiento, si dejara de tener algunas

---

<sup>179</sup> Estos son algunos elementos considerados por el Dr. José Carbonell “Transición a la Democracia, Gobernabilidad y Federalismo”. Libro Federalismo y Regionalismo. José María Serna de la Garza (coordinador) UNAM. México 2002. Pág. 23-38

facultades el Gobierno Federal, dejara de ser necesario la existencia de tanto personal. Pero el objetivo es reducir paulatinamente la burocracia.

En esta misma, consideramos a los vicios que se encuentran en la administración, que siempre han limitado el cumplimiento de los objetivos, debido a la deshonestidad y poca ética y principios que son los que desgraciadamente imperan y no permiten un desarrollo y avance.

- ❖ La última y no menos importante es la situación fiscal, donde un buen acuerdo que llegue a equilibrar la balanza, sería el objetivo deseado, a fin de que la comunidad sea la beneficiada. Al momento de que el Municipio contara con más recursos económicos, pudiera dar cabal cumplimiento a las necesidades de los habitantes.

Lo que necesita el Municipio es tener mayor autonomía, que le permita ser un verdadero actor en el nivel de gobierno, que provoca desajustes estructurales y que como lo establece una nota periodística "lo que realmente importa para fortalecer la vida municipal, es brindarle a los Ayuntamientos las facilidades institucionales para tener la autonomía que quiso otorgarle el constituyente, la cual en los hechos paso a ser la letra muerta. Con todo, cabe recordar que en sus primeros debates en 1916, la Comisión respectiva se refería a que los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales"<sup>180</sup>

Por excelencia hemos sido una nación federalista hasta el tuétano, tal y como lo comenta Pichardo Pagaza: "la profundización de nuestra tradición federalista, exige que la República encuentre nuevas formas de relación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados y de los Municipios. Un federalismo que distribuya de manera más equitativa las competencias constitucionales y que participe a los estados y municipios de responsabilidades y recursos, que ahora, detenta en forma preponderante el gobierno federal".<sup>181</sup>

<sup>180</sup> "Fortalecer al Municipio, un imperativo". El Universal. México 7 de junio de 1999.

<sup>181</sup> Pichardo Pagaza Ignacio. "Las Finanzas del Sistema Federal", INAP. México 1996. Presentación del Libro Pág. 11.

Por lo que creemos que el Municipio debe de empezar a expresarse y a hacerse patente en la vida política, ejerciendo su presencia por medio de atribuciones y facultades contenidas en la Constitución Federal, y por lo mismo para que crezca el Municipio, debe existir un acuerdo entre los tres diferentes niveles de gobierno, mientras la federación no otorgue algunas facultades al Municipio, no podremos crecer nunca. Mientras siga existiendo intervención federal, no habrá autonomía del Estado, y mucho menos del Municipio.

Al momento de ganar la Presidencia de la República un Partido Político diferente al que siempre se encontraba en el poder, se pensó en el avance de la democracia, pero sobre todo en la instauración del federalismo: se creyó que el poder ya no se iba a ejercer desde el centro, sino que se iba ir descentralizando poco a poco el poder, lo cual hasta el día de hoy no ha dado resultados.

Cuando empiece a existir y materializarse una autonomía estatal, el Municipio podrá hacer lo mismo, claro esta que el Municipio ya tiene la madurez suficiente como para ejercer, puesto que ha estado esperando esto desde hace muchos años.

Por lo que un Municipio federalista será simple y sencillamente aquel que le dé vida a lo establecido en nuestra Constitución de 1917, aquel que solo en casos de necesidad tenga que coordinarse con la Federación o a las Entidades Federativas , con el objetivo de darle eficaz cumplimiento a sus funciones, preste los servicios públicos correspondientes a sus habitantes, y sobre todo, que pueda ejercer su autonomía política, administrativa y social.

México necesita que se aplique un federalismo con sentido común, que deje de hacer la balanza siempre hacia un lado, que el medidor sea siempre el mismo y por igual para todos.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Ha existido gran diversidad de teorías sobre el origen del Municipio; para nuestra historia, el origen se encuentra en el denominado calpulli, o bien, a la llegada de Cristóbal Colón, fundando como primer Municipio el de Poza Rica de la Vera Cruz; donde los españoles lo manejaron como medio para controlar y estar por encima del poder, teniendo varios derechos que los distinguían sobre los demás habitantes.

**SEGUNDA.-** A partir de la Constitución Federal de 1824, tal como su nombre lo indica, se buscó la implantación del federalismo. Aunque el momento histórico del país no se encontraba preparado para su aplicación, pues se mantenía la aplicación del centralismo, donde posteriormente de manera formal con las Bases Orgánicas de 1843, se vuelve a su aplicación

**TERCERA.-** Para nosotros el Municipio lo podemos considerar como la organización político-administrativa y una forma de gobierno, que goza de responsabilidad jurídica propia, siendo el tercer elemento en la esfera de gobierno: federal-estatal-municipal, que tiene relación directa éste con los ciudadanos y es el encargado de prestar la gran mayoría de los servicios públicos, regida por un Ayuntamiento que se elige mediante sufragio teniendo como base la división territorial y la organización política de un Estado.,

**CUARTA.-** Para la mayoría de los estudiosos del derecho, el centralismo es sinónimo de despotismo y suprapoder sobre los Estados, el cual enseguida camina y perjudica al Municipio. Mientras que el federalismo es considerado como la existencia de fuerzas distintas del poder central, dando lugar a una pluralidad de fuentes.

**QUINTA.-** Por lo manifestado en el trabajo realizado, el federalismo y el centralismo se han implantado de manera periódica, donde subyace una indecisión en las formas de gobierno, dando como resultado en nuestra historia una inestabilidad política frecuente,

que culminó mediante una Revolución, misma que manifiesta en nuestra Carta Magna un federalismo.

**SEXTA.-** En nuestro sistema legal, existe una soberanía, tanto en la federación, pero sobre siempre se ha buscado en todos en los Estados: por lo que consideramos que ninguno se encuentra por encima del otro. Al igual que Alexis de Toqueville, existe una cosoberanía, tal vez deberían existir otros elementos que nos permitieran una afirmación tajante, pero por el momento todavía no ha sido de esa manera.

**SEPTIMA.-** Pareciera ser que México siempre ha vivido dentro de un presidencialismo, donde las facultades del Poder Ejecutivo siempre fueron muy marcadas con los demás poderes; esto ha traído como consecuencia, la movilización de los partidos políticos y su ubicación en posiciones que poco a poco han ido restando poder al presidencialismo, marcando lejos de un equilibrio de poderes, más bien un límite en los mismos.

**OCTAVA.-** Indudablemente no se ha visto la aplicación de un verdadero federalismo. La descentralización se da como respuesta de su falta de aplicación; las exigencias de la gente solicitan un régimen descentralizado, a fin de atender de manera directa los problemas locales; la necesidad de que autoridades u oficinas de los Estados independientes, libres, soberanos, autónomos, puedan transferirse a otro lugar por decisión y ejecución de políticas del gobierno federal con el fin de mejorar los servicios, ya que de lo contrario, no existiría una mejora, teniendo por lo mismo una insuficiencia en los servicios.

**NOVENA.-** Un factor que nos permite dar fortalecimiento al federalismo, lo encontramos en las relaciones intergubernamentales, ya que permiten las relaciones entre los actores de los distintos órdenes gubernamentales en la definición y desarrollo de las políticas públicas. Un rasgo esencial de las relaciones intergubernamentales es la negociación política que generalmente ha predominado por encima de las

consideraciones administrativas, básicamente porque en todo proceso de decisiones existe un componente político que condiciona el desarrollo de las decisiones.

**DECIMA.-** Otra opción aparte del federalismo es el regionalismo, donde se extienda la densidad económica y social del país, combatiendo con las disparidades económicas regionales, fortalecer económicamente a los Estados y a los Municipios.

**DECIMA PRIMERA.-** La política de desarrollo regional en nuestro país se ha caracterizado por el impulso del desarrollo estatal integral, así como por el fortalecimiento municipal; en estas acciones ha ocupado un lugar preponderante la consolidación de los sistemas estatales de planeación.

El desarrollo regional impulsado por el gobierno federal se ha traducido en el mejoramiento de la infraestructura, no solo en el ámbito estatal, sino que también ha permeado afortunadamente en los Municipios, aunque todavía no de manera suficiente debido a la gran superficie de nuestro territorio.

**DECIMA SEGUNDA.-** Al centralismo se le puede combatir conciliando los factores políticos y económicos en un proceso de integración municipal, empezando por un desarrollo regional y posteriormente nacional, atendiendo y respetando desde un inicio, la plena autonomía legítima e institucionalizada, con el propósito de descentralizar la vida nacional y preservar el federalismo

**DECIMA TERCERA.-** De una manera conjunta debe funcionar la descentralización junto con la regionalización, a fin de poder fortalecer nuestro federalismo, y de dar mayor fuerza y avance del Municipio, para que éste pueda cumplir con sus objetivos.

**DECIMA CUARTA.-** Los idearios políticos, muchas veces sin las bases suficientes, no permiten la carrera del federalismo, más bien obstruyen su camino; lo cual no es consecuencia de la pluralidad, sino más bien de la obsesión de los partidos o de sus representantes, mostrando una falta de sensibilidad que no permite llegar a acuerdos y dar cabal cumplimiento a las necesidades de los ciudadanos.

**DECIMA QUINTA.-** Las relaciones intermunicipales deben empezar a ser utilizadas de manera frecuente, a fin de resolver de manera conjunta los problemas, tal es el caso de aquellos Municipios que se encuentran conurbados con Municipios, o bien, aquellos que tienen como vecino a el Distrito Federal; con el fin de realizar convenios para beneficio de la comunidad.

**DECIMA SEXTA.-** Debido a que el Municipio es la autoridad más cercana a los ciudadanos, éste es a quien la gente se acerca de manera principal para solicitar la solución de los problemas de la comunidad; para esto, el Estado y la Federación lo deben considerar de manera primordial, ya que de lo contrario no otorgaran el apoyo suficiente para el crecimiento del Municipio, y por ende, del desarrollo del federalismo. El fenómeno de centralización sufrido en el país, ha arrebatado al Municipio capacidades y recursos que impiden se desarrolle en todos sus aspectos.

**DECIMA SEPTIMA.-** Nuestro país necesita de una mayor autonomía en sus Municipios, ya que se trata de una autoridad que debe participar de manera activa, a fin de brindarle la autonomía que realmente pensó el Constituyente y que parece letra muerta.

**DECIMA OCTAVA.-** Se debe delimitar con exactitud los derechos y obligaciones que corresponden a cada una de las órdenes de gobierno, a fin de evitar la duplicidad de funciones que implica se desatienda a la comunidad en otros servicios que tal vez se encuentren desprotegidos de manera frecuente y fuera del alcance de todos.

**DECIMA NOVENA.-** La explosión demográfica había sido diagnosticada como un elemento para la insuficiencia de los servicios, a pesar de que durante muchos años se ha podido controlar, esta no ha sido lo suficientemente satisfactoria; debido a que son pocos los que aportan y muchos los que necesitan los servicios, por lo cual el gobierno debe pensar la manera de encontrar un equilibrio entre ambas.

**VIGESIMA.-** Debemos buscar la aplicación del federalismo, donde exista una real comunicación, dando cabida a las tres diferentes órdenes de gobierno: federación-

estado-municipio. Para que exista una relación democrática, teniendo como fin último: el beneficio de la gente.

Con una relación horizontal federación-estado-municipio, puede dar solución a los ciudadanos, naciendo verdaderas relaciones dentro del país.

**VIGESIMA PRIMERA.**- Para algunos estudiosos del derecho, el federalismo sólo se dará y se podrá comprobar, al momento de realizar una asignación de recursos, donde ésta sea más justa y equitativa para los Estados y por ende para los Municipios. El centro debe dejar de tener preferencia, recordemos que el Municipio es la base de la división del Estado.

**VIGESIMA SEGUNDA.**- Solamente hasta que se le otorgue al Municipio una autonomía política, administrativa y financiera, se podrán resolver la problemática y su desenvolvimiento, dando cumplimiento a las necesidades de sus habitantes. De lo contrario el Municipio seguirá siendo sombra del Estado.

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIRRE SALDIVAR, Enrique, "Los Retos del Derecho Público en Materia del Federalismo", UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997.
- ALVAREZ, Mario I., "Introducción al Derecho", McGRAW-HILL, México, 1997.
- ARMENTA LOPEZ, Leonel Alejandro, "La Forma Federal de Estado". UNAM. México 1996.
- ARNAÍZ AMIGO Aurora. "Derecho Constitucional Mexicano". Segunda Edición, Trillas. México, 1990
- ARTEAGA NAVA, Elisur, "Tratado de Derecho Constitucional" Tomo 1, Tomo II, Tomo III y Tomo IV, Oxford, México, 1999.
- AZUA REYES, Sergio T., "Metodología y Técnicas de la Investigación Jurídica", Porrúa, México, 1998.
- BERLIN VALENZUELA, "Derecho Parlamentario", Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- BENITEZ TREVIÑO, V. Humberto, "Ponciano Arriaga; Defensor Paradigmático de los Pobres", UAEM, México, 1998
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, "Introducción al Derecho Constitucional Comparado", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- BOBBIO, Norberto, "Liberalismo y Democracia", Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- BOBBIO, Norberto, "Estado, Gobierno y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, "México Profundo una Civilización Negada", Grijalbo, México, 1990.
- CALZADO PADRÓN Feliciano. "Derecho Constitucional". Harla. México 1990
- CARBONELL, Miguel, "Constitución, reforma Constitucional y Fuentes del derecho en México", UNAM, México, 1998.
- CARPIZO, Jorge, "La Constitución Mexicana de 1917", Porrúa, México, 2002.
- CARPIZO, Jorge, "Estudios Constitucionales", UNAM, México, 1983.
- CORDERA, Rolando y Carlos Tello, "México la Disputa por la Nación", Siglo XXI Editores, México, 1990.
- DE LA HIDALGA Luis. "Historia del Derecho Constitucional Mexicano". Porrúa. México. 2002

- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, "Elementos de Derecho Constitucional", ICAP, México, 1982.
- DIAZ Elías, "Estado de Derecho y Sociedad Democrática", Taurus, España, 1998.
- FAYA VIESCA Jacinto. "El Federalismo Mexicano". Porrúa. México. 1998
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, "Servicios Públicos Municipales", INAP-UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002
- GÁMIZ PARRAL Máximo N. "Derecho Constitucional y Administrativo en la Entidades Federativas". UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas. México
- GARZA GARCIA, Cesar Carlos, "Derecho Constitucional Mexicano", McGRAW-HILL, México, 1997.
- GARZA MERCADO, Ario, "Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales", El Colegio de México, 1998.
- GUTIÉRREZ SALAZAR Sergio Elías. "Comunidad Básica, Municipio y Centralismo". Gaceta 16-17
- HUERTA OCHOA Carla, "Mecanismos Constitucionales para el Control del Poder Político", UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.
- KELSEN, Hans, "Teoría General del Derecho y del Estado", UNAM, México, 1988
- LOPEZ SOSA, Eduardo, "Derecho Municipal Mexicano", Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999.
- LUJAMBIO ALONSO, "Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México", UNAM, México, 1996.
- MALPICA DE LA MADRID Luis. "La Independencia de México y la Revolución Mexicana". Primera Edición, Limusa, México. 1985
- MARTÍN MATEO, Ramón, "Manual de Derecho Administrativo", Trivium S. A., España, 1999.
- MARTINEZ ALMAZAN, Raúl, "Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano", Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1996.
- MARTINEZ RUIZ, Enrique (editores), "El Municipio en la España Moderna", Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba, España 1996.
- MEJIA LIRA, José (compilador), "Servicios Públicos Municipales", UAEM, México, 1994.
- MENDOZA BERRUETO, Eliseo, "El Presidencialismo Mexicano una tradición ante la Reforma del Estado", Fondo de Cultura Económica, México, 1996.
- MENDOZA N. Alejandro, "La Técnica de Tormenta de Ideas", Ediciones Pedagógicas S. A. de C. V. , México 1990.

MORENO Daniel. "Derecho Constitucional Mexicano". Décima Segunda edición, Porrúa, México

OLEA FRANCO, Pedro y Francisco Sánchez del Carpio, "Manual de Técnicas de Investigación Documental", Esfinge, México, 1987.

OLIVERA TORO, Jorge, "Manual de Derecho Administrativo", Porrúa, México, 1988.

O'GORMAN Edmundo. "Historia de la División Territorial de México". Cuarta Edición, Porrúa, México

PARDO, María del Carmen (coordinadora), "Teoría y Práctica de la Administración Pública en México", INAP, México, 1996.

PICHARDO PAGAZA Ignacio. "Las Finanzas del Sistema Federal", Instituto Nacional de Administración Pública. México 1996

POLO BERNAL, Efraín, "Manual de Derecho Constitucional", Porrúa, México, 1985.

QUINTANA ROLDÁN Carlos F. "Derecho Municipal". México. Porrúa

QUIROS PEREZ, Miguel y Lucino Gutiérrez Herrera, "Otras Razones del Ejercicio del Poder en México", UAM, México, 1992.

RABASA, Emilio O., "Historia de las Constituciones Mexicanas", UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002

RABASA Emilio O. "El Pensamiento Político del Constituyente de 1856-1857". Primera edición, Porrúa, México, 1991

RODRÍGUEZ FERNADEZ, Javier, Gomar Sánchez Juan Ignacio (coordinadores), "Hacienda y Finanzas", Marcial Ponds, Ediciones Jurídicas y Sociales S. A., España, 2001

RODRÍGUEZ PEÑALOSA, Martín, "Desarrollo Económico en México y el Estado de México", UAEM, México, 1997.

SÁNCHEZ BRINGAS Enrique, "Derecho Constitucional". Porrúa. México. 1999

SARTORI, Giovanni, "Ingeniería Constitucional Comparada", Fondo de Cultura Económico, México, 1994.

SERNA DE LA GARZA, José María (coordinador), "Federalismo y Regionalismo", Instituto de Investigaciones Jurídicas -UNAM, México, 2002.

SAYEG HELÚ Jorge, "Instituciones de Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1987.

SAYEG HELÚ Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano". Segunda Edición, INEHRM, México

SERRA ROJAS Andrés. "Trayectoria del Estado Federal Mexicano". Décima Edición, Porrúa, México, 1991

SIRVENT GUTIERREZ, Consuelo. "Sistemas Jurídicos Contemporáneos", Quinta Edición. Porrúa. México 2003.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F., "Derecho Municipal", Porrúa, México, 1995.

TAMAYO Y SAMORAN, Rolando, "Elementos Para una Teoría General del Derecho", México, 1992.

TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, México, 1998.

TENA RAMÍREZ Felipe. "Leyes Fundamentales de México 1808- 1985". Porrúa México 1985

UBIARCO MALDONADO, Juan Bruno, "El Federalismo en México y los Problemas Sociales del País", Porrúa, México, 2002.

VALADES, Diego, "El Control del Poder", UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1998.

VAZQUEZ ALFARO, José Luis, "Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento Mexicano", UNAM, México, 1991.

VILLARREAL CORRALES Lucinda, TLC Las Reformas Legislativas Para el Libre Comercio 1990-1995, Editorial PAC S. A. De C. V., México, 1998.

VILLARREAL CORRALES Lucinda, La Cooperación Internacional en Materia Penal. Porrúa, México, 1999.

ZAGREBELSKY, Gustavo, "El Derecho Dúctil, Ley, Derechos, Justicia", (Traducción de Marina Gascón) Colección Estructuras y Procesos, México, 1996.

## **DICCIONARIOS**

DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Instituto de Investigaciones Jurídicas Porrúa-UNAM, (4 tomos) 1998.

DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA. Disco Compacto

ENCICLOPEDIA JURÍDICA

**LEGISLACION**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Secretaria de Gobernación. MÉXICO. 2001

COMPILACIÓN, EL SIGNIFICADO ACTUAL DE LA CONSTITUCIÓN, UNAM, México, 1998

PRONTUARIO DE LEGISLACIÓN FISCAL 2003. Gobierno del Estado de México. México. 2003

CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO

LEGISLACIÓN ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO. IEEM. México. 2002-2003

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO. México 2003

BANDO MUNICIPAL del Municipio de Ecatepec de Morelos, Estado de México. 5 de febrero del 2004.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006. México. Diario Oficial de la Federación

PROGRAMA ESPECIAL PARA UN AUTÉNTICO FEDERALISMO 2002-2006

Artículo periodístico, "Fortalecer al Municipio, un imperativo". El Universal. México 7 de junio de 1999.

**INTERNET:**

<http://gem.edomexico.gob.mx/portalgem/legistel/LyEFra.asp>

**GACETAS Y REVISTAS.**

MARVAN, Laborde Ignacio, La Cuestión del Gobierno Representativo en el Distrito Federal Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. NO. 62. MÉXICO. 2000

-FORTALECIMIENTO DEL MUNICIPIO, INAP, (Octubre 1984), México 1984-1985.

MUNICIPIO LIBRE Y DESCENTRALIZACIÓN DE LA VIDA NACIONAL, Octubre-Marzo, México 1984.

-CABAZOS GALVÁN Ricardo Humberto. "Las relaciones intergubernamentales y la coordinación fiscal" GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. Números 12-13 INAP. 1984.

-GARCÍA FAJARDO Edmundo. Las Reformas a la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal, los Bandos Municipales y los Reglamentos Municipales. GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. NO. 12 Y 13. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 1984.

-OLMEDO CARRANZA Raúl. La Problemática del Municipio en México. "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL". MÉXICO Instituto Nacional de Administración Pública. NÚM. 12-13. 1982

-PÉREZ GONZÁLEZ Darío, El Proceso de Descentralización y fortalecimiento municipal en el Estado de Hidalgo. GACETA MEXICANA NO. 62. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. MÉXICO. 2000.

-RAMOS GARCÍA José María, Pág. 30. "GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL", NÚMERO 62 Federalismo, Descentralización y Relaciones Intergubernamentales: una agenda para la toma de decisiones político-administrativas" México Instituto Nacional de Administración Pública. México. 2000

-SALINAS LOZANO Raúl. "El plan Nacional de Desarrollo y el Fortalecimiento Municipal", GACETA MEXICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL Y MUNICIPAL. No. 16 y 17. Instituto Nacional de Administración Pública, México. 1985