

00781 15
2g.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO
PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO POR INVESTIGACIÓN

**TRASCENDENCIA DE LA REFORMA DE 1983
AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL
(UN ANÁLISIS SISTEMÁTICO Y CRÍTICO)**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:
DOCTOR EN DERECHO
PRESENTA
RAMÓN DURÓN RUIZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F. 1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

272867.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

PRESENTACIÓN

De acuerdo con el actual artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Sin embargo, el municipio es mucho más que eso, ya que su territorio se produce una constante interacción entre gobierno y sociedad que trae como resultado múltiples relaciones en materia política, económica y social, las cuales requieren ser tomadas en cuenta para estar en posibilidad de emitir un juicio medianamente razonado sobre el municipio.

Por ello, a lo largo de la presente investigación, se analizará a la institución municipal, pero no desde las perspectivas tradicionales, las cuales ofrecen una visión incompleta y obsoleta acerca de la realidad municipal, pues aún la siguen considerando como un simple instrumento de descentralización por región, o bien, como un mero prestador de servicios.

Por el contrario, el presente trabajo considera al municipio como un ente eminentemente político, en el cual se producen innumerables relaciones que permiten la construcción del Estado nacional. En consecuencia, la visión que se presenta en esta investigación es una perspectiva que parte de considerar al municipio como la célula básica del entramado institucional y político de México, lo cual nos obliga a otorgarle un tratamiento diverso al que se le ha venido dando en los últimos años.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia al municipio en diversa partes de su articulado. Por ejemplo, el artículo tercero señala que la institución municipal es parte importante del proceso educativo nacional; con relación a esto último, la fracción VIII del mismo artículo establece que corresponderá al Congreso de la Unión expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios.

Por su parte, la fracción IV del artículo 31 establece como obligación de los mexicanos la de contribuir para los gastos públicos, así como de la federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. De igual forma, la fracción V del artículo 36 determina como obligación del ciudadano de la República la de desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, así como las funciones electorales y las de jurado.

A su vez, la fracción XXIX-C del artículo 73 señala que es facultad del Congreso expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, mientras que el artículo 105, fracción I, determina la posibilidad que tienen los municipios para iniciar controversias constitucionales.

En el artículo 108, se encuentra una disposición que establece que las constituciones de los estados precisarán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los estados y en los municipios. Por su parte, la fracción VIII del artículo 117 menciona que los estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

De igual manera, en el artículo 123 se observan diversas fracciones en las cuales se hace alusión a los municipios con relación a la materia laboral. Por último, el artículo 130 se establece que las autoridades federales, de los estados y de los municipios en materia religiosa tendrán las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Sin embargo, el principal artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que hace referencia a la institución municipal es el 115. Por lo tanto, la parte medular de este análisis se centrará en este artículo, fundamentalmente en las modificaciones de 1983, proceso conocido como *Reforma Municipal*. Con base en esas transformaciones, se tratará de demostrar que dicha reforma fue positiva en ciertos aspectos, pero profundamente limitada en otras materias.

Por ello, nuestra principal hipótesis establece que si bien, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional intentó otorgarle mayor fortaleza institucional al municipios, se puede afirmar que a dieciséis años después, en el municipio mexicano aún se observan grandes rezagos en materia política económica y social.

Para demostrar lo anterior, este trabajo de investigación se dividió en seis capítulos. En el primero, se hace una somera revisión de la evolución que la institución municipal ha tenido, desde la etapa del México Independiente a partir de 1821, hasta 1917, y de ahí hasta las últimas reformas del artículo 115 Constitucional.

Los siguientes cuatro capítulos, están dedicados exclusivamente a profundizar acerca de los aspectos más importantes que fueron incorporados con la reforma de 1983. De esta forma, el capítulo segundo está dedicado al análisis de las cuestiones políticas relacionadas con la reforma municipal. Con base en ello, se revisaron los procesos de desaparición, suspensión de ayuntamientos, o revocación de alguno de sus miembros; la representación proporcional en los municipios del país, y el caso Oaxaca como ejemplo de una entidad en la cual jurídicamente se tiene contemplado el sistema de usos y costumbres para la renovación de ayuntamientos.

El capítulo tercero se refiere a los aspectos de carácter jurídico que fueron incorporados mediante la reforma municipal, para ello se revisaron los puntos relacionados con las facultades cuasilegislativas atribuidas a los ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, de acuerdo con las bases establecidas por las legislaturas de los estados. De igual forma, se abordaron los aspectos de los trabajadores al servicio de los estados y municipios; así como a los vínculos que pueden establecer las autoridades municipales con los otros dos ámbitos de gobierno y la controversia constitucional municipal.

En el capítulo cuarto se analizaron los aspectos de la reforma de 1983 al artículo 115, en relación con los servicios públicos municipales.

En el capítulo quinto, se establecieron diversos aspectos de carácter financiero de las haciendas públicas, así como su impacto social.

El capítulo sexto está dedicado a la realización de un profundo examen crítico sobre los resultados actuales de la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Las observaciones se agruparon en las materias tratadas en los capítulos precedentes, para quedar de la siguiente manera: aspectos políticos, jurídicos, de servicios públicos y económicos.

Este capítulo fue concluido con una revisión de las consecuencias sociales derivadas de la reforma municipal, las cuales nos darán un parámetro sobre la trascendencia de la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y reflexionamos sobre el vacío jurídico de la misma.

La investigación finaliza con unas breves conclusiones y con algunas propuestas, así como con la bibliografía utilizada, la cual puede servir de guía para todos aquéllos que deseen hacer de la institución municipal su objeto de estudio.

Es conveniente mencionar que este trabajo se realizó con base en una profunda revisión bibliográfica y hemerográfica, la cual permitió comparar las diversas interpretaciones que numerosos tratadistas e investigadores han emitido sobre la institución municipal en nuestro país. De igual forma, el análisis fue complementado con las diversas experiencias que he tenido como servidor público involucrado directamente con las tareas de índole municipal.

Asimismo, a lo largo de la investigación el lector encontrará diversos cuadros, los cuales fueron elaborados con base en la revisión de numerosos ordenamientos jurídicos que tienen aplicación en los municipios de las 31 entidades federativas de la República Mexicana, lo que permite una mejor comprensión del tratamiento que la ley otorga a la institución municipal.

En síntesis, este es un trabajo realizado con base en el examen puntual sobre la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacando sus avances y sus limitaciones tanto jurídicas, como políticas, económicas y sociales. De igual forma, presenta una serie de propuestas destinadas a lograr la consolidación institucional de los municipios, pues nuestro deseo es que éstos se conviertan en un actor político de primer orden en el debate nacional sobre la descentralización, la renovación del federalismo y la reforma del Estado.

De esta forma, para nosotros, la institución municipal es más que un criterio de división y organización de las entidades federativas: el municipio es un ente que reúne lo político y lo administrativo, en interacción con los fenómenos sociológicos que requieren ser tomados en cuenta para la construcción de un Estado nacional debidamente fortalecido.

Por ello, se requiere que los municipios, tradicionalmente marginados de los grandes debates nacionales, se conviertan en actores decisivos en su espacio regional y en fuerzas relevantes de la reforma del Estado, demostrando su carácter como fuerzas expresivas del poder público.

Este es el reto para el municipio mexicano de cara el siglo XXI.

CONTENIDO

TRASCENDENCIA DE LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. (UN ANÁLISIS SISTEMÁTICO Y CRÍTICO).

CAPITULO I EVOLUCION DEL MUNICIPIO MEXICANO

1.1	LA ETAPA INDEPENDIENTE	1
1.2	EL PORFIRIATO	3
1.3	EL ANALISIS DE LA FIGURA DEL PREFECTO O JEFE POLITICO	10
1.4	EL MUNICIPIO EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS	18
1.5	EL ARTICULO 115 EN LA CONSTITUCION DE 1917	28
1.6	LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	36
1.7	LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL	43
1.8	LA REFORMA DE 1999	50

CAPITULO II EL ASPECTO POLITICO DE LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

2.1	MARCO CONCEPTUAL	75
2.2	MARCO JURIDICO	80
2.3	LAS AUTORIDADES POLITICAS MUNICIPALES	81
2.4	LA AUTONOMIA MUNICIPAL	91

2.5	ASPECTOS POLITICOS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983	93
2.6	LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS	124
2.7	MUNICIPIO Y DERECHOS HUMANOS	145

CAPITULO III EL ASPECTO JURIDICO DE LA REFORMA DE 1983

3.1	MARCO CONCEPTUAL	151
3.2	LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS	153
3.3	LAS GARANTIAS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES	176
3.4	LA CONTROVERSI A CONSTITUCIONAL MUNICIPAL	196
3.5	LA COORDINACION INTERGUBERNAMENTAL	212

CAPITULO IV LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES EN LA REFORMA DE 1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

4.1	MARCO CONCEPTUAL	228
4.2	CARACTERISTICAS DEL SERVICIO PUBLICO	231
4.3	EL SERVICIO PUBLICO EN LA CONSTITUCION	232
4.4	CLASIFICACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	
4.5	LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	234
4.6	EL ARTICULO 115 Y LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	242

4.7	MARCO JURIDICO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	249
4.8	ADMINISTRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	251
4.9	LA CONCESION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	255
4.10	FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PUBLICOS	261
4.11	LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES	263
4.12	LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS SERVICIOS PUBLICOS	266
4.13	COBERTURA DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES	270

CAPITULO V LA REFORMA DE 1983 EN EL AMBITO TRIBUTARIO

5.1	LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS	273
5.2	MARCO CONCEPTUAL	275
5.3	ANTECEDENTES DE LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL	277
5.4	MARCO JURIDICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL	279
5.5	LA HACIENDA MUNICIPAL ANTES Y DESPUES DE LA REFORMA DE 1983	286
5.6	LAS FINANZAS MUNICIPALES	292
5.7	LAS PARTICIPACIONES FEDERALES HACIA LOS MUNICIPIOS	296

**CAPITULO VI EVALUACION DE LA REFORMA DE
1983 AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**

6.1	EVALUACION DE LOS ASPECTOS POLITICOS	303
6.2	EVALUACION DE LOS ASPECTOS JURIDICOS	319
6.3	LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES Y LA REFORMA DE 1983	337
6.4	EVALUACION DE LOS ASPECTOS HACENDARIOS	340
6.5	LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 EN EL ASPECTO SOCIAL	353
	CONCLUSIONES	359
	PROPUESTAS	370
	BIBLIOGRAFIA	381

CAPÍTULO I

EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO

OBJETIVO

Para lograr una comprensión integral acerca de la situación actual de la institución municipal, es imperativo conocer los procesos —de toda índole— que le dieron origen, así como las diversas circunstancias que la han moldeado. Esta idea es de singular importancia, sobre todo si deseamos obtener una visión objetiva y clara de lo que fue la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, ya que todas las consecuencias derivadas de dicha reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encuentran gran parte de su explicación en la estructura municipal que se vino construyendo a los largo de casi quinientos años de historia. Por ello, es pertinente iniciar este estudio haciendo una somera referencia sobre los antecedentes del municipio en México, así como de la evolución que ha sufrido desde su instauración en el país.

1.1 LA ETAPA INDEPENDIENTE

A continuación haremos breve referencia al tratamiento que han dado al municipio algunos de los distintos ordenamientos jurídicos que han regido nuestra vida política desde la declaración de independencia.

En 1814 fue expedido el *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, mejor conocido como *Constitución de Apatzingán*, la cual respetó la existencia de los ayuntamientos en los distintos pueblos, villas y ciudades.

Posteriormente, el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, de 1822, mantuvo la vida de los ayuntamientos, aunque volvió a establecer la figura del jefe político como autoridad superior de los mismos.

A su vez, tanto el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana* como la *Constitución Federal* de 1824, dejaron en manos de los estados el establecimiento de su gobierno y administración interior, los cuales no podían oponerse a los lineamientos generales establecidos tanto en el *Acta Constitutiva* como en la propia *Constitución*.

Las *Leyes Constitucionales* de 1836, de carácter centralista, transformaron a los estados en departamentos, los cuales quedaron subdivididos en distritos; éstos, a su vez, se fraccionaban en partidos y municipalidades. Un aspecto interesante de estas *leyes* es que creaban la figura del *prefecto*, nuevo nombre para designar a la autoridad jerárquicamente superior al ayuntamiento.

A diferencia de la *Constitución federalista* de 1824, la *Constitución centralista* de 1836 organizó concienzudamente a los municipios. Los artículos 22 al 26 de la *Sexta Ley* hicieron referencia específica a la institución municipal. Por ejemplo, el artículo 25 estableció como funciones de los ayuntamientos las de cuidar las cárceles, los hospitales, las casas de beneficencia y las escuelas primarias, así como la reparación de puentes, calzadas y caminos. De igual forma, de acuerdo a esta ley, correspondía a los ayuntamientos promover la agricultura, el comercio, la industria, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario.¹

Por su parte, las *Bases Orgánicas* de 1843 establecieron a favor de las asambleas departamentales la posibilidad de designar a los funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y aprobar los presupuestos anuales municipales.

En la *Constitución* de 1857 no se hizo alusión al municipio, cuestión que fue reservada a los estados de la federación, aunque se mantuvo el sistema de las prefecturas políticas, cuyo nombre cambiaría más tarde por el nombre de *jefes políticos*, denominación originalmente contenida en la *Constitución de Cádiz*. Estos *jefes políticos* mantuvieron un estricto control sobre los gobiernos municipales, situación que se agravaría en el periodo mejor conocido como el *porfiriato*.

¹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, vigésima segunda edición, 1987, p. 149.

Así, la Constitución de 1857 puso en práctica un modelo político que jurídicamente dejó a la institución municipal bajo el control político y administrativo establecido a libre juicio de los gobernadores de los estados a través de los *jefes políticos*. Las disposiciones que regulaban esta situación se encontraban contenidas básicamente en el Título Séptimo de la Constitución, el cual contemplaba, de manera general, la obligación de los estados de adoptar, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular.

Un aspecto que es interesante señalar es el relativo al sistema municipal que trató de implantar el imperio de MAXIMILIANO. En esta época, se estableció un régimen en los municipios que consistía en otorgar una remuneración a los alcaldes, los cuales eran nombrados por el gobierno y se encargaban de ejecutar todas las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos deliberantes sin función política alguna. Este sistema rindió buenos frutos en los años que duró el Imperio; sin embargo, toda vez que tenía su origen en un régimen odiado por el pueblo, este sistema, basado en funcionarios municipales unitarios y remunerados, se contaminó del desprestigio propio del Imperio y, por lo tanto, fue desechado al restaurarse la República.

1.2 EL PORFIRIATO

Esta etapa comprende el periodo que va de 1877 a 1911, tiempo en el cual el general PORFIRIO DÍAZ dominó el escenario político de nuestro país. Durante el periodo comprendido por el *porfiriato*, la economía nacional estuvo estrechamente ligada a los intereses norteamericanos y europeos. Aunque el crecimiento económico fue amplio, lo cierto es que la distribución de los beneficios fue altamente diferenciado e inequitativo, con amplias ventajas para un reducido grupo de personas, las cuales contrastaban con las grandes cargas y penurias económicas y políticas que sufría la mayoría de la población.

Un ejemplo de ello lo encontramos en aspectos como la agricultura y la ganadería, ya que en este período se expidieron numerosas leyes y decretos que fomentaron la eliminación de la pequeña propiedad, los ejidos y las tierras comunales, legitimándose a numerosas compañías deslindadoras para adquirir tierras sin límite de extensión; de igual forma, muchos de los terrenos deslindados fueron a parar a manos de numerosos inmigrantes extranjeros.

Las normas jurídicas que permitieron tales acciones propiciaron el despojo y el acaparamiento de la tierra por latifundistas; al mismo tiempo, se generó un amplio proceso de pauperización en los trabajadores del campo, que se incorporaron a la servidumbre semiesclavizada de las haciendas o bien emigraron hacia las ciudades.

Así, hacia 1910 el número de hacendados era de 830, lo que representaba el 0.02% de la población, pero poseían una superficie de cerca de 880 000 kilómetros cuadrados, es decir, un poco más de la mitad del territorio nacional.

En la industria, los cosas no eran muy diferentes, ya que PORFIRIO DÍAZ otorgó numerosas prerrogativas a los capitalistas nacionales y extranjeros, para lo cual era necesario ejercer un férreo control sobre los obreros, quienes no disfrutaban del derecho de huelga, ni asistencia médica o leyes que reglamentaran la jornada de trabajo, la cual tenía una duración de entre 12 a 14 horas.

Las fábricas, siguiendo el ejemplo de las haciendas, también implantaron tiendas de raya para reducir los salarios y sujetar económicamente al trabajador. Asimismo, la migración del campo a la ciudad abarató la mano de obra y agudizó el desempleo urbano.

En lo relativo al comercio, su aspecto interno tenía poca importancia para la economía nacional por el bajo poder adquisitivo de la mayoría de la población. En cambio, el comercio exterior, que estaba en manos de extranjeros, se fortaleció con el crecimiento económico que experimentaron la agricultura de exportación, así como las industrias minera y petrolera, a lo cual coadyuvó, en gran medida, el gran desarrollo que tuvo el ferrocarril.

Precisamente hablando de vías de comunicación, el gobierno federal otorgó concesiones, subsidios y tierras a inversionistas con el fin de que fueran construidas en mayor número; así fue posible fomentar el comercio y el crecimiento industrial, lo que benefició directamente a los norteamericanos y europeos, los cuales extraían los recursos naturales del país prácticamente sin ninguna restricción. De esta manera, las vías de comunicación que más se impulsaron fueron las destinadas a la exportación, lo que se manifestó en la construcción de puertos como los de Veracruz, Coatzacoalcos, Salina Cruz y Manzanillo, así como más redes ferroviarias.

La construcción de ferrocarriles se inició desde 1860, inaugurándose la ruta México-Veracruz en 1873, gracias al capital mexicano y estadounidense. En 1880, PORFIRIO DÍAZ otorgó concesiones a la *Mexican Central Railway Company of Massachusetts* para operar el Ferrocarril Mexicano del Sur de la empresa Acheson, la cual obtuvo la concesión para tender las vías férreas del ferrocarril *interoceánico*, el *sud-pacífico* y el *nor-oriental*.

El capital inglés no se podía quedar atrás, el cual inició su penetración en la construcción de vías de comunicación precisamente en 1896, a través de la firma *Pearson and Sons Limited*, que construyó las obras de los puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz, el ferrocarril de Veracruz al Pacífico, además de concluir el tren nacional de Tehuantepec y el *Panamericano*.

A pesar de todos estos avances, el rubro de las finanzas públicas era preocupante. Los regímenes posteriores a la independencia no habían sido capaces de nivelar sus finanzas; por el contrario, siempre fue costumbre que los gobernantes del país reconocieran la deuda del gobierno precedente, para lo cual era necesario solicitar más empréstitos, originándose un aumento constante tanto en la deuda interna como en la externa, lo cual se convirtió en un obstáculo para el desarrollo del país.

En el porfiriato las cosas no fueron muy diferentes, ya que los pocos recursos del Estado se destinaron al pago de la deuda, gastos de administración, fuerzas armadas, así como a la construcción de algunas obras públicas, la mayoría de ellas de carácter suntuario.

De esta forma, las finanzas del país mostraban un tremendo desequilibrio gracias al bajo producto nacional, así como a la falta de igualdad en los gravámenes, ya que los impuestos recaían sobre la mayoría de la población, mientras que la clase social de amplios recursos los evadía.

Es cierto que el gobierno de PORFIRIO DÍAZ logró una aparente nivelación de las finanzas públicas; sin embargo, lo cierto es que dicho equilibrio era ficticio, toda vez que el supuesto superávit se debía, en gran parte, a la nueva contratación de empréstitos extranjeros.

Todo este esquema de privilegios económicos y políticos no podía más que generar una sociedad altamente segmentada y diferenciada, la cual se encontraba dividida en tres clases sociales principalmente:

a) La clase alta, formada por 78 000 personas, las cuales representaban el 0.6% de la población total; esta clase tenía en sus manos el poder y la riqueza, pues estaba integrada por altos funcionarios gubernamentales, latifundistas, hacendados, industriales, banqueros, grandes comerciantes, sectores superiores del ejército y el alto clero.

b) La clase media, constituida por 1 126 000 individuos que representaban el 8.3% de la población total; estaba compuesta por burócratas, empleados de confianza, trabajadores de nivel medio de bancos e industrias, rancheros, profesionistas, comerciantes, cuadros intermedios del ejército, así como sectores medios y bajos del clero.

c) La clase baja, la cual era la más numerosa y explotada. Constituía el 91% de la población y estaba formada por jornaleros, peones, obreros, empleados de comercio y el grueso del ejército.²

² *La revolución mexicana: atlas histórico*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1986, pp. 16-17.

Estos datos nos muestran que la población mexicana estaba asentada, de manera predominante, en el ámbito rural, proceso que comenzaría a revertirse hasta mediados del presente siglo. Así lo establece un estudio del Consejo Nacional de Población el cual establece:

La población ha sido protagonista de la transición del país de lo rural a lo urbano. El predominio de lo rural se mantuvo durante las etapas del México porfiriano, del revolucionario y aún del periodo de la estabilización política posrevolucionaria que se extendió hasta fines de la década de los cuarenta, etapa, ésta última, en la cual se sentaron las bases para avanzar hacia el México moderno.³

Así, en 1900, 56% de la mano de obra estaba ocupada en la agricultura y, dadas las características de esta actividad, la distribución del ingreso era notoriamente desigual. Las industrias, aprovechándose de esta situación, contaron con una oferta de mano de obra barata, integrada por artesanos rebasados por las fábricas y campesinos emigrantes del campo a la ciudad.

Otro indicador importante para mostrar las enormes penurias sufridas por la población mexicana durante el *porfiriato*, es precisamente el de los niveles de mortalidad y natalidad. En el periodo comprendido entre 1895 y 1910 se tenía una estimación del orden de 45 a 50 nacimientos por cada mil habitantes. Sin embargo, la mortalidad fluctuaba entre 30 y 35 defunciones también por cada millar de personas. A su vez, la esperanza de vida de la población estaba próxima a los 30 años.⁴

Otro aspecto que es conveniente citar es el de la educación, el cual también nos muestra la deplorable situación por la que atravesaban los mexicanos de finales del siglo XIX y principios del XX.

³ *Evolución de las ciudades de México, 1900-1990*, México, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, 1994, p. I.

⁴ CABRERA ACEVEDO, "Indicadores demográficos de México a principios del siglo", citado en *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 3a. edición, 1994, p. 2.

Durante la primera etapa de la dictadura porfirista, la educación estuvo profundamente influenciada por la filosofía positivista, basada en el principio filosófico-político de la doctrina del progreso mecánico, la cual propugnaba por un tránsito de la miseria a la riqueza y de la ignorancia a la cultura. Sin embargo, esta teoría implicaba una amplia contradicción frente a la realidad de un país poblado de analfabetas y de campesinos sometidos a la *esclavitud* de las haciendas.

La realidad nos mostraba que la educación simplemente respondía a los intereses económicos y políticos de los grupos detentadores de la riqueza del país, lo que permitía sostener la estructura de privilegios en lo económico y lo social de la nación. Los hechos demuestran que la educación popular, durante el porfirismo, fue abandonada; por ello, la revolución de 1910, entre sus numerosos frentes, habría de confrontar el problema del analfabetismo de grandes masas de campesinos y obreros.

Un ejemplo de la deplorable situación social que se vivía en la época porfiriana nos lo muestra el siguiente pasaje:

¡Ah, ese contingente, esa maldita consignación al servicio de las armas, fue por años la amenaza constante que se empleó para obligar a los pobres indígenas a toda clase de trabajos personales, mal retribuidos o no retribuidos del todo!

Y la amenaza no se hacía en vano: pueblos enteros eran tomados de leva y las pobres familias quedaban en la orfandad y la miseria, mientras los pobres ilotas eran arrancados inicualemente de sus hogares y perdían de un golpe mujer, hijos, casa, bienes y cuanto más querían en su vida: ¡su pobre terruño! Y todo, o porque se negaban a trabajar por un mísero jornal, o porque defendían sus tierras y sus montes de la codicia de un poderoso terrateniente, o porque eran las víctimas de algún cacique secundario, más bajo e inicuo que el jefe.

Y aquellos condenados abandonaban la comarca en una cuerda de forzados, como facinerosos, para ingresar al ejército. ¡Qué pocos regresaban a sus hogares; ¡Morían en lejanas tierras! o en la vida del cuartel todo lo olvidaban y perdían a su familia, como habían perdido sus bienes y la libertad. Todos aquellos atropellos se perpetraban en la forma más soez e inhumana, siendo tratadas las víctimas sin compasión ni misericordia, como si no pertenecieran a la raza humana, como si fueran sabandijas.

Tras de esos jefes, los caciques que se apropiaban las tierras, los que todo acaparaban, en contacto íntimo con los indígenas; los dueños de los tenduchos y tabernas del lugar, en donde compraban usurariamente las próximas cosechas, las vaquitas, los borreguitos y, finalmente, las tierritas.

Así es como han ido a parar las tierras de los ejidos, o las comunales, en manos de todos los vendedores de mezcal, aguardiente y pulque de todos los pueblos, y como el pobre indio había sido despojado de sus propiedades.

Esos han sido los tiranos, infimos rurales y enemigos históricos de la población en las provincias de México; los urbanos, los ciudadanos, se llaman comisarios de policía.

En medio de este devastador panorama se encontraba la institución municipal, la cual, como hemos mencionado, también sufría sus propios conflictos, derivados principalmente de su dependencia u sujeción hacia el *jefe político*.

De acuerdo con RAÚL OLMEDO, el ayuntamiento quedaba sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión, pues el *jefe político* imponía su autoridad,⁵ convirtiéndose éste en una autoridad intermedia que sofocaba la vida democrática de los municipios.

⁵ OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Historia del municipio libre", en *Estudios Municipales*, núm. 24, México, Secretaría de Gobernación/Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, p. 83.

De esta manera, el jefe político interfería e impedía que el ayuntamiento tuviera una organización administrativa capaz de cumplir sus funciones con eficacia y con la participación de la comunidad. Por si esto no fuera poco, y con el pretexto de que la organización municipal era débil e insuficiente, la dictadura estableció organismos paralelos llamados juntas especiales o auxiliares, las cuales administraban los servicios públicos y ejercían funciones propias del ayuntamiento. Estas juntas estaban integradas por individuos de clases altas, quienes sustituían de hecho a los ayuntamientos al suplantar la voluntad popular.

Dada la trascendencia política e histórica que jugaron, en la evolución de la institución municipal, tanto los prefectos como los jefes políticos, consideramos conveniente realizar un breve análisis del tratamiento jurídico que algunas Constituciones estatales del siglo pasado le otorgaron a esta figura política, para constatar que la sujeción municipal hacia estos personajes llegó hasta los máximos ordenamientos jurídicos locales. Esta situación produjo una dependencia integral por parte de los ayuntamientos hacia los prefectos y los jefes políticos, tanto en lo político como en lo legal.

1.3 ANÁLISIS DE LA FIGURA DEL PREFECTO O JEFE POLÍTICO

Ya hemos dicho en páginas anteriores que la institución del jefe político fue creada por la *Constitución de Cádiz*, como una figura ideada por los patriotas españoles para defenderse contra el poder de NAPOLEÓN BONAPARTE.

Tal Constitución estableció que el gobierno político de las provincias residiría en un jefe superior, también conocido como jefe político, designado por el rey. En materia política y administrativa se establecía que dicho funcionario presidiría la diputación provincial o asamblea, y estaría siempre en los encuentros de los concejos municipales y comisiones electorales.

Con base en la *Constitución de Cádiz*, las Cortes emitieron los decretos necesarios para definir de manera más amplia las funciones de las jefaturas políticas. Uno de ellos es el *Decreto* del 23 de junio de 1813, en donde se establecieron las bases del gobierno político y administrativo de las provincias.

Este decreto, de 35 artículos, fue consagrado al jefe político, constituyéndose en la ley orgánica de la jefatura política, no solamente para España sino también para sus colonias, lo que originó su traslado e implantación al nuevo mundo.

De acuerdo a esta ley, el jefe político se convirtió en una especie de agente del gobierno central, fungiendo como canal de comunicación entre el gobierno y la diputación provincial. Además, era la autoridad responsable de la circulación de leyes y decretos del gobierno central en la provincia, así como de reportar anualmente las estadísticas de población y, en las provincias fronterizas, también autorizaba los pasaportes a los viajeros que venían o iban a países extranjeros.

Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es la relación del jefe político con los ayuntamientos. De acuerdo al *decreto* sujeto a análisis, el jefe político presidió, sin voto—excepto en caso de un empate— el ayuntamiento de la capital de la provincia y cualquier otro ayuntamiento donde estuviera presente. Tal fue la figura del jefe político creado por las cortes liberales en 1812.

Todas estas atribuciones de los jefes políticos pronto comenzarían a surtir sus efectos negativos dentro de la vida municipal. Esta situación se agravaría con la decisión de los congresos locales de incluir en sus Constituciones esta figura, la cual se denominaría como jefe político o prefecto, dependiendo de la época y la Constitución General vigente en cada momento.

Con el objeto de confirmar esta situación y realizar el análisis anunciado en párrafos atrás, decidimos retomar seis constituciones estatales vigentes en el siglo XIX, en las cuales se observa que la figura del jefe político mantuvo su supremacía sobre los ayuntamientos durante gran parte del siglo pasado e inicios del presente.

Por ejemplo, en la *Constitución del Estado de Michoacán*,⁶ del 19 de julio de 1825, se establece un capítulo específico, con nueve artículos, del 94 al 102.

⁶ "Régimen Constitucional de 1824", en *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, t. II, edición de MARIANO GALVÁN RIVERA, 1828, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988. En los textos de las constituciones que aparecen en el presente documento hemos corregido la acentuación original para hacerla más legible de acuerdo a las reglas ortográficas y gramaticales actuales, las cuales difieren un poco de las utilizadas en el siglo pasado.

En el cual se determina la forma de designación, requisitos, facultades, derechos y obligaciones de los prefectos en este estado. El texto de algunos de los artículos más sobresalientes es el siguiente:

ARTÍCULO 94. En cada departamento habrá para su gobierno político-económico un prefecto con entera dependencia del gobernador del estado.

ARTÍCULO 95. Los prefectos serán nombrados por el gobierno de acuerdo con el consejo.

ARTÍCULO 98. Los prefectos serán el conducto de comunicación de las órdenes del gobierno, pasándolas a los subprefectos, y éstos a los ayuntamientos o tenientes, y por la misma serie inversa volverán las contestaciones; sin que sea lícito variarla, si no es en caso de queja contra alguna de las referidas autoridades: entonces podrán ocurrir por el orden prescrito a la más inmediata hasta el gobernador.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Nuevo León, del 5 de marzo de 1825, presenta su título XVI acerca del gobierno de los distritos; en él, su artículo 229 hace referencia a los jefes políticos como parte de la política administrativa de los distritos en el estado.

ARTÍCULO 229. Donde haya mas de un alcalde, el primero de ellos no se encargará del juzgado de primera instancia, a fin de quedar más expedito para ser resorte inmediato del poder ejecutivo, primera autoridad política del distrito, subalterna al gobernador; cuyas órdenes ejecutará con responsabilidad a él mismo, según y como lo hacían, respecto de los jefes políticos superiores, los jefes políticos subalternos, conforme a la ley de veintitrés de junio de 1813, titulada Instrucción para los Gobiernos Constitucionales, Juntas Provinciales y Jefes Políticos Superiores, reglamentaria de la Constitución de Cádiz, del 19 de marzo de 1812.

A su vez, la *Constitución Política del Estado Libre de Querétaro* del 12 de agosto de 1825, en su título IX acerca del gobierno de los distritos, establece algunas disposiciones acerca de la figura del prefecto.

ARTÍCULO 226. El gobierno político de los distritos residirá en un individuo que se denominará prefecto.

ARTÍCULO 227. En cada distrito habrá un prefecto nombrado por el gobernador.

ARTÍCULO 228. Habrá un subprefecto nombrado por el gobernador en los pueblos donde a juicio de él sea necesario.

ARTÍCULO 229. Los prefectos serán independientes entre sí, y todos estarán sujetos al gobernador. Los subprefectos lo estarán al prefecto del respectivo distrito en los términos que dispongan las leyes.

La *Constitución Política del Estado Libre de San Luis Potosí*, del 30 de agosto de 1828, contiene un apartado titulado *Del Gobierno Interior de los Departamentos y Partidos del Estado*, en el cual se establecen dos artículos acerca de los jefes políticos:

ARTÍCULO 235. En cada departamento habrá un jefe superior de policía, que residirá en su capital, y se llamará prefecto: y en cada partido subalterno habrá un jefe inferior, que se denominará subprefecto, y residirá en su respectiva cabecera.

ARTÍCULO 236. Corresponde a los jefes superiores de policía ser el conducto de comunicación entre el gobernador del estado, los jefes inferiores y los pueblos del partido de la cabecera.

En la *Constitución Política del Estado de Oaxaca*, expedida por don Benito Juárez el 15 de septiembre de 1857, los artículos 65 y 66 establecían lo siguiente:

*ARTÍCULO 65. El territorio del Estado se divide en Distritos y Municipios.
En cada Distrito habrá un Jefe político y en cada
municipio un ayuntamiento.*

*ARTÍCULO 66. Los Jefes Políticos serán nombrados y removidos como
previene esta Constitución y con sujeción inmediata al
Ejecutivo*

Por último, la *Constitución Política del Estado de Sonora*, del 13 de febrero de 1861, establecía en su artículo 78 el texto que se transcribe a continuación:

*ARTÍCULO 78. El gobierno y administración local de cada distrito estará
a cargo de un funcionario que se denominará prefecto, el
cual será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo.*

Con base en este análisis se puede observar que aunque existen diversos criterios en cuanto a los fundamentos jurídicos que establecían la presencia de la figura del jefe político o del prefecto, es posible establecer un común denominador, consistente en la presencia de estos personajes como autoridades intermedias entre el ayuntamiento y el gobernador, lo que originaba la nula participación política por parte de los gobiernos municipales, los cuales se encontraban completamente subordinados tanto al prefecto como al jefe político.

Estas disposiciones constitucionales locales fueron reafirmadas de manera contundente gracias a la expedición de la *Ley de Organización Municipal* promulgada por PORFIRIO DÍAZ en 1903, de la cual citamos a continuación dos de sus principales artículos:

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

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

También es necesario señalar que estos personajes no actuaban de manera individual, sino que tenían a su cargo toda una organización político-administrativa que les permitía sujetar aún más a los municipios. Esas autoridades auxiliares de los prefectos y los jefes políticos eran las siguientes:

- Subprefectos
- Jefes de policía
- Directores políticos
- Prefectos populares
- Visitadores

De esta forma, podemos concluir que las características principales de las jefaturas políticas o prefecturas fueron:

- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del estado y de los ayuntamientos.
- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- Centralizaban y coartaban toda actividad del orden municipal.
- Su carácter era distrital y tenían su residencia en las cabeceras del distrito, o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

Todas estas características le permitieron al jefe político una intromisión permanente sobre los asuntos municipales. Al respecto, JOSÉ DEL CASTILLO menciona lo siguiente:

Un jefe político, en los tiempos porfirianos, tenía a su cargo la dirección política y administrativa del Distrito, la vigilancia y dirección de los ayuntamientos, la comandancia de las fuerzas de seguridad y de policía, el cuidado inmediato de todos los servicios públicos y municipales, las prisiones, la beneficencia pública.

La vigilancia de la recaudación del impuesto, la ejecución de todas las obras materiales del distrito, el fraude electoral en todas sus escalas [...] el catastro, la estadística, las observaciones meteorológicas, la conservación de los puentes, calzadas y caminos del distrito, la dirección de todo el chismerío local para asegurar su poder, la preparación y organización de los festejos locales para recibir y agradar al señor gobernador en cada una de sus visitas, y todo esto por \$150 o \$200 mensuales.⁷

Así, en gran parte del siglo pasado e inicios del actual, los municipios existieron sólo de nombre, ya que los ayuntamientos eran manejados por los gobernadores y los jefes políticos, mientras que los alcaldes carecían de autoridad.

Las graves consecuencias sociales derivadas del amplio poder de los jefes políticos se puede observar en el siguiente pasaje de la época:

El jefe tenía “los caballos de la hacienda M”, “los carruajes de la hacienda Z”, “un rincón de milpa, a medias del rancho K”, “una engordita de puercos” gratis en Santa María. Quesitos y mantequillas, de todas partes. Además gallinas, huevos, conejos, etc., de los cuatro puntos cardinales de su insula. Y a más de esto, ¡Los sablazos-en-dinero!-Para las fiestas patrias, para la fiesta del centenario de la independencia de México, etc. Y allá van las cuotas “voluntarias” de los hacendados, que al pasar por las manos del jefe político se mermaban considerablemente.

Y llegaba a su turno la reciprocidad. ¿Que el niño de la hacienda había violado a ésta o aquella pobre indita? ¿Que el mayordomo le había abierto la cabeza a un tlachiquero? ¿Que el administrador le había soltado un tiro a un *mediero* insolente? ¿Que se necesitaba dejar sin agua las labores del pueblo fulano para que la cosecha de la hacienda se asegurara, pues estaba muy tardía? ¿Que faltaban peones para la pizca y los de tal pueblo no querían servir? Para componer, remediar y subsanar todo esto estaba el jefe político.

⁷ DEL CASTILLO, José, *Historia de la revolución social de México. Primera Etapa*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985, p. 156.

El *niño* de la hacienda podía hacer lo que le diera la gana ¡para eso había nacido rico! La culpa la tenía aquella india ladina, que había quedado golpeada y deshonrada; o se callaban el padre y los hermanos, o al contingente. Aquel tlachiquero tenía la culpa del machetazo que le habían dado; que lo curaran, y ¡diez pesillos de indemnización! Lo del balazo al “mediero” había desaparecido, era cierto ¡pero era porque se había huido! ¿Para qué quería el pueblo el agua precisamente cuando tal hacienda la necesitaba? ¡que se esperara! ¿Y esos peones que no querían trabajar? ¡que no fueran ganapanes! ¡a trabajar en tal hacienda por dos reales de jornal! ¡y pronto, o al contingente!

Esta situación llevó a MOISÉS OCHOA CAMPOS a concluir: “En efecto, los prefectos fueron representantes del centralismo político y no fueron más que agentes del gobierno central y presidentes natos de los ayuntamientos”.⁸

Por su parte, IGNACIO BURGOA ORIHUELA también tiene su propia conclusión acerca del papel jugado por los jefes políticos:

La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el periodo de vigencia formal de la Constitución de 57, demuestra claramente la desaparición del municipio. Fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del general PORFIRIO DÍAZ, de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos.⁹

Para FELIPE TENA RAMÍREZ, el odio que despertaron los *jefes políticos* “fue uno de los motivos inmediatos de la revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre”.¹⁰

⁸ OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, BANOBRAS, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981, p. 190.

⁹ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 3a. edición, 1979, pp. 797-798.

¹⁰ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 150.

En virtud de lo anterior, no fue raro que una de las banderas utilizadas por los revolucionarios de 1910 fuera precisamente la defensa del municipio. De esta forma, la revitalización de la institución municipal ocupó un lugar central en diversas proclamas y planes de los iniciadores de la revolución, conjuntamente con los reclamos por tierra, libertad, sufragio efectivo, no reelección y democracia.

1.4 EL MUNICIPIO EN LOS PLANES REVOLUCIONARIOS

Desde sus primeros brotes, la Revolución Mexicana apareció como una lucha eminentemente campesina en protesta contra la injusticia: el latifundismo, la explotación y la miseria de los peones de las haciendas. Así, uno de los objetivos centrales de este proceso revolucionario era devolver la tierra a los campesinos, acabar con el cacicazgo y las relaciones socioeconómicas oprobiosas en las zonas rurales.

Sin embargo, el problema de la falta de autonomía municipal y la marginación política que caracterizó a los municipios durante el porfiriato también generó el surgimiento de otra concreta y justa demanda revolucionaria: la supresión de las prefecturas o jefaturas políticas y el restablecimiento del municipio libre.

Para MOISÉS OCHOA CAMPOS, la Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.¹¹ Así, los caudillos revolucionarios enfocaron sus esfuerzos para lograr la participación real de la ciudadanía en la elección de los funcionarios públicos que habrían de asumir la dirección del país. Este deseo incluía tanto la democratización de elecciones presidenciales como de gobernadores y presidentes municipales.¹²

¹¹ OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1989, p. 33.

¹² *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985, p. 187.

De acuerdo con FELIPE SOLÍS ACERO, “este planteamiento, se encuentra plasmado en los planes y programas que contienen las demandas de grupos opositores al régimen porfirista hasta 1910 y de facciones revolucionarias en el periodo comprendido entre 1911 y 1917, fecha en que se expide la Constitución de Querétaro que incorpora el postulado del municipio libre en su artículo 115”.¹³

Las demandas de libertad municipal en los postulados de los planes y programas precursores del movimiento armado de 1910, son las siguientes:

1.4.1 El Plan del Zapote

Este plan de 16 puntos —suscrito el 21 de abril de 1901 en Mochitlán, Guerrero— es uno de los primeros levantamientos revolucionarios contra la dictadura porfirista. Incluso, puede decirse que con esta proclama inició la lucha revolucionaria en el sur del país.

El *Plan del Zapote* contenía una serie de demandas agrarias, conjuntamente con planteamientos en defensa del sufragio efectivo, oposición a la reelección de los puestos públicos, así como una lucha abierta contra los caciques regionales y jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.¹⁴

1.4.2 Programa del Partido Liberal Mexicano

En 1906, los hermanos RICARDO Y ENRIQUE FLORES MAGÓN organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan, levantamientos que se dieron casi al unísono en otros lugares de nuestro país. De inmediato, la dictadura desató una amplia persecución militar en contra de los revolucionarios, quienes debieron abandonar el país.

¹³ SOLÍS ACERO, Felipe, “La evolución del régimen constitucional del municipio en México”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 18-19, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 49.

¹⁴ *Planes de la nación mexicana*, t. 7, México, Senado de la República, LII Legislatura, 1987, p. 29.

Los exiliados constituyeron una Junta Organizadora para dar origen al Partido Liberal Mexicano, la cual se instaló en la ciudad de San Luis, Missouri, en 1905. Allí volvieron a publicar su periódico *Regeneración* y otros documentos. Entre ellos, el Programa del Partido Liberal, un documento de 52 puntos publicado el 10. de julio de 1906, el cual contenía importantes pronunciamientos acerca del municipio.

En la exposición de motivos estipulaba: “La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento”.¹⁵ A su vez, en algunos de sus puntos específicos se planteaba la supresión de los jefes políticos, así como la reorganización de los municipios que habían sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal.¹⁶

El trabajo de los grupos opositores continuó, algunas veces de manera clandestina, aunque otras veces de forma pública. Al mismo tiempo, se comenzaron a mostrar los primeros brotes de rebelión, como en el caso de la huelga minera de Cananea en 1906 y la huelga textil de Río Blanco en 1907.

En 1908, la entrevista de PORFIRIO DÍAZ con JAMES CREELMAN pareció vislumbrar un cambio en el sistema autoritario, toda vez que el dictador había declarado que el pueblo mexicano ya estaba apto para la democracia y que vería con buenos ojos la formación de partidos políticos alternos. Sin embargo, a final de cuentas impuso nuevamente su reelección, demostrando con ello que el sistema no estaba dispuesto a hacer ninguna concesión en el terreno político.

1.4.3 El Partido Democrático

En los años iniciales de la primera década del presente siglo se produjo una gran agitación política, lo que trajo como resultado la formación de diversos grupos políticos. Uno de ellos fue el llamado Partido Democrático.

¹⁵ *Idem*, p. 46.

¹⁶ *Historia del municipio mexicano*, guía técnica núm. 1, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1995, p. 23.

Cuyos líderes fueron JESÚS URUETA, ABRAHÁM CASTELLANOS, BENITO JUÁREZ MAZA, DIÓDORO BATALLA Y RAFAEL ZUMBARÁN.

Este partido celebró su primera asamblea general el 20 de enero de 1909, haciendo un llamado a la ciudadanía para ejercitar sus deberes y derechos cívicos. Su manifiesto —del primero de abril de 1909, suscrito en la Ciudad de México— aludía a la necesidad de libertad en los municipios del país.

1.4.4 El Plan de San Luis

Este plan se constituyó en la bandera política de Francisco I. Madero, el cual fue expedido el 5 de octubre de 1910, en la capital del estado de San Luis Potosí. En su texto, hacía la crítica siguiente:

Tanto el poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna.

Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales.

Tan pronto como la revolución triunfe, se iniciará la formación de comisiones de investigación para dictaminar acerca de las responsabilidades en que hayan podido incurrir los funcionarios de la Federación, de los Estados y de los Municipios.¹⁷

¹⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995, p. 75.

Asimismo, en su articulado establecía:

“Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara Ley Suprema de la República el principio de no reelección del presidente y vicepresidente de la República, de los gobernadores de los estados y de los presidentes municipales, mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas. Las elecciones de los miembros de los Ayuntamientos y demás funcionarios municipales que requieren voto público, se harán por sufragio universal y directo”.¹⁸

1.4.5 El Plan de la Empacadora

Esta proclama fue emitida por PASCUAL OROZCO, quien a la sazón se convertiría en dirigente de un movimiento antimaderista durante la breve presidencia del caudillo. Este plan consta de 36 puntos y fue proclamado el 25 de marzo de 1912, en la ciudad de Chihuahua.

En su contenido es posible apreciar algunos aspectos concretos con relación al municipio, tales como el señalamiento de que la revolución haría efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus fondos, así como la supresión en toda la República de los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serían desempeñadas por los presidentes municipales.

1.4.6 El Plan de Guadalupe y sus Adiciones

El 26 de marzo de 1913, en la hacienda de Guadalupe, Coahuila, VENUSTIANO CARRANZA —entonces gobernador de la entidad— encabezó un alzamiento en contra de VICTORIANO HUERTA, después del asesinato de FRANCISCO I. MADERO.

Dicho levantamiento se basó en el *Plan de Guadalupe*, en el cual se estableció el desconocimiento de los poderes federales, así como de cualquiera otra autoridad leal a VICTORIANO HUERTA.

¹⁸ *Idem*, p. 93.

El tema municipal fue abordado de manera indirecta; sin embargo, este plan ha trascendido en la historia del municipalismo por las adiciones que sufrió, referentes a las demandas sociales revolucionarias acerca del municipio libre.

Estas adiciones se emitieron en un decreto de fecha 26 de diciembre de 1914, en el cual se establecía lo siguiente:

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos:

Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el gobierno del estado.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Estas consideraciones se constituirían en el fundamento para la emisión de diversos proyectos de leyes que versaron sobre cuestiones municipales, tales como la Ley orgánica del artículo 109 de la Constitución, la cual consagró el municipio libre; la Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, territorios de Tepic y Baja California, y la Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por parte de los ayuntamientos.¹⁹ Sin embargo, el aporte principal del decreto del 26 de diciembre de 1914 es que se convirtió en la base del proyecto constitucional en materia municipal de VENUSTIANO CARRANZA, presentado al Congreso Constituyente de Querétaro en 1917.

¹⁹ CARPIZO, JORGE, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, pp. 508-509.

1.4.7 Emiliano Zapata y el Municipio

El 28 de noviembre de 1911, en Villa de Ayala, estado de Morelos, EMILIANO ZAPATA formuló el *Plan de Ayala*, pero en ninguna parte del documento se planteó compromiso alguno con relación a los municipios o ayuntamientos.

Sin embargo, EMILIANO ZAPATA dejó sentir su visión municipalista en la *Ley General sobre Libertades Municipales*, promulgada en el municipio de Tlaltizapán, estado de Morelos, el 15 de septiembre de 1916. Esta Ley, redactada por el secretario del cuartel general zapatista, CONRADO DÍAZ SOTO Y GAMA²⁰, constó de 22 artículos, en los cuales se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la institución municipal.

En la exposición de motivos, se estableció:

CONSIDERANDO. Que la libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas, toda vez que nada hay más natural y respetable que el derecho que tienen los vecinos de un centro cualquiera de población, para arreglar por sí mismos los asuntos de la vida común y para resolver lo que mejor convenga a los intereses y necesidades de la localidad.²¹

Algunos de los artículos más interesantes de esta ley son los siguientes:

ARTÍCULO 5. *El municipio estará representado y regido por un Ayuntamiento o corporación municipal electo popularmente, en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.*

²⁰ WOMACK JR., John, *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Secretaría de Educación Pública/Siglo Veintiuno Editores, 1985, p. 260.

²¹ *Ley General sobre Libertades Municipales*, Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia, expediente con documentos originales del general Emiliano Zapata.

ARTÍCULO 6. Los funcionarios municipales durarán un año en el ejercicio de su encargo y no podrán ser reelectos, sino transcurridos dos años después de aquel en que desempeñaron sus funciones.

ARTÍCULO 7. Las sesiones de los Ayuntamientos serán enteramente públicas.

ARTÍCULO 8. La corporación municipal deberá someter al estudio y la ratificación de los asuntos que enseguida se expresan en la junta general de todos los vecinos del Municipio celebrada en la forma que adelante se explica:

I. Aprobación del presupuesto de gastos para cada año fiscal.

II. Enajenación o adquisición de fincas por parte del municipio.

III. Celebración de contratos con otras autoridades o con particulares, para proveer a las necesidades de la municipalidad, sea que se trate de abastecimiento de aguas, alumbrado, saneamiento, compra de útiles o efectos para establecimientos públicos, o de otra clase de contrataciones.

IV. Aprobación de los empréstitos que para allegarse fondos tenga que celebrar el Municipio, en casos extraordinarios.

ARTÍCULO 9. La junta de vecinos de que habla el artículo anterior, será convocada por bandos solemnes y además por la prensa, presididas por la mesa directiva que nombren los ciudadanos que a ella concurran. Las discusiones serán enteramente libres, y las determinaciones se tomarán por escrutinio secreto y por mayoría de votos; a dichas juntas sólo podrán concurrir los vecinos que tengan el carácter de ciudadanos.

ARTÍCULO 10. Si convocada la junta en la forma indicada, no se reúne un número de vecinos que iguale o exceda el diez por ciento del total de los ciudadanos empadronados, se citará a una nueva junta, también por bando solemne y por medio de la prensa, y en ella se discutirán y resolverán los puntos de que se trate, con la asistencia de los vecinos que concurran.

ARTÍCULO 11. Los municipales aisladamente, o los Ayuntamientos en masa, podrán ser destituidos a solicitud del número de vecinos que fija el artículo siguiente, si así lo acuerda el vecindario en junta general celebrada en los términos marcados por los artículos anteriores, por el voto de la mayoría de los ciudadanos allí reunidos.

ARTÍCULO 12. Para que se dé curso a la solicitud de destitución, es necesario que sea presentada por veinticinco o más vecinos, si la población del municipio es inferior a mil habitantes; por cincuenta o más vecinos si la población pasa de mil habitantes sin llegar a cinco mil; de cien o más si la población es de cinco mil habitantes o mayor, sin llegar a diez mil; por ciento cincuenta o más, si se trata de ciudades cuyo censo arroje de diez mil habitantes para arriba sin llegar a veinte mil; por doscientos o más si el censo varía entre veinte mil y cincuenta mil habitantes; por trescientos vecinos si la población pasa de cincuenta mil habitantes sin llegar a cien mil, y por cuatrocientos vecinos si la población es de cien mil habitantes o pasa de esa cifra.

ARTÍCULO 13. El mismo número de vecinos que para cada población fija el artículo anterior, podrá ejercitar los siguientes derechos:

I. Exigir del Ayuntamiento respectivo, que rindan cuentas de toda su administración o de su ramo o de un asunto determinado, ante la junta general de vecinos que establecen los artículos 9 y 10, y dicha junta por mayoría de votos aprobará o rechazará las cuentas respectivas, previo análisis.

II. Hacer que se reúna la junta a solicitud del vecindario, en la forma expresada para cualquiera de los siguientes objetos: solicitud de nuevas escuelas o mejoras en la dotación o en el personal de las ya existentes, apertura o reparación de caminos o ejecución de alguna obra de utilidad o necesidad para el vecindario. En la junta respectiva se fijará el monto de la suma que en cada caso debe invertirse, y se votarán los nuevos impuestos o subsidios que fueran precisos.²²

Como se puede observar, la *Ley General sobre Libertades Municipales* contiene numerosos elementos que hoy en día están ausentes de nuestra ley suprema, elementos que los defensores del municipio actualmente intentan llevar hasta nuestra Carta Magna. Esos puntos se refieren principalmente a la participación de la comunidad en la toma de decisiones, el mandato imperativo, así como la obligatoriedad de los cabildos abiertos.

Por otro lado, y a diferencia del decreto emitido por VENUSTIANO CARRANZA en 1914, la *Ley General sobre Libertades Municipales* de EMILIANO ZAPATA sí contenía diversas referencias a los ingresos de los ayuntamientos, pues establecía que “para preparar y hacer efectivas las libertades municipales”, los pueblos tendrían que contar con “fondos y recursos bastantes para que puedan subvenir con amplitud a sus necesidades”. De igual forma, la *Ley* no permitió que el gobierno estatal recaudase todos los impuestos y decidiese luego cómo habría de distribuirlos entre los pueblos y ciudades.

Por el contrario, estableció de manera precisa cuáles impuestos pertenecerían al estado y cuáles otros al gobierno municipal. Entre las catorce fuentes reservadas para estos últimos figuraban las casas de empeño, las cantinas y los expendios de gasolina recientemente aparecidos. Se consideraba importante el derecho municipal a imponer un impuesto mensual sobre las rentas a los abarroteros, carniceros, panaderos y otros comerciantes en artículos de primera necesidad.

²² *Ibidem.*

Asimismo, se declaró astutamente que mientras prosiguiese la guerra y no existiese un gobierno estatal, los concejos municipales podrían recaudar, además de los suyos propios, los impuestos estatales.²³

Por lo anterior, nos interesa destacar en este momento la clara vocación municipalista contenida en la *Ley* emitida por EMILIANO ZAPATA. Esto lo confirman las propias palabras del líder revolucionario quien afirmaba que “la libertad municipal resulta irrisoria, si no se concede a los vecinos la debida participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad; pues de no ser así y de no estar vigilados y controlados los Ayuntamientos, se logrará únicamente el establecimiento de un nuevo despotismo, el de los munícipes y regidores identificados o manejados por los caciques de los pueblos, que vendrían a reemplazar a los antiguos jefes políticos; y por eso conviene para evitar abusos y negocios escandalosos o tráficos inmorales, someter a la aprobación de todos los vecinos los negocios más importantes de la existencia comunal. Tales como enajenación de fincas, aprobación de sueldos, celebración de contratos sobre alumbrado, pavimentación, captación o conducción de aguas y demás servicios públicos”.²⁴

En conclusión, las medidas dispuestas por el general EMILIANO ZAPATA pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su hacienda, la elección de sus funcionarios y la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

1.5 EL ARTÍCULO 115 EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Siendo presidente de la República don VENUSTIANO CARRANZA, convocó a un Congreso Constituyente a fin de expedir una serie de cambios y adiciones a la Constitución de 1857 con el objetivo de garantizar los derechos y avances que se habían prometido en el periodo revolucionario.

²³ WOMACK JR., John, *Zapata y la Revolución Mexicana*, op. cit., p. 261.

²⁴ *Ley General sobre Libertades Municipales*, op. cit.

Para ello, el 19 de septiembre de 1916 se expidió la convocatoria correspondiente, a efecto de que el Congreso se reuniera en la ciudad de Querétaro a partir del 10. de diciembre siguiente y promover tales modificaciones.

El propio CARRANZA se encargó de elaborar un proyecto de Constitución, el cual hacía referencia a la institución municipal en el artículo 115, aunque prácticamente retomaba los mismos términos a que ya había hecho mención en el decreto de adiciones al *Plan de Guadalupe*, decreto emitido el 26 de diciembre de 1914, y del cual ya hemos hablado. El texto del artículo 115 del proyecto carrancista establecía lo siguiente:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

Así, se dio principio a la apertura de sesiones del Congreso Constituyente, la cual se celebró el 10. de diciembre de 1916 en cumplimiento a lo establecido en la convocatoria; ahí compareció VENUSTIANO CARRANZA para presentar su proyecto constitucional, que en materia de municipios señaló:

El municipio independiente es sin disputas una de las grandes conquistas de la Revolución, es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustituyéndolos así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores.²⁵

En un principio, el proyecto carrancista fue admitido sin objeciones; sin embargo, los constituyentes se percataron que dicho proyecto no hacía mención acerca de la hacienda municipal, por lo que las discusiones se centraron en este tema.

²⁵ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, tercera edición, 1987, p. 757.

De igual forma, otro aspecto en el cual CARRANZA fue omiso era el relativo a los mecanismos de solución de los conflictos del municipio con las autoridades estatales, cuestión ésta que, tal y como señala FELIPE TENA RAMÍREZ, tampoco encontraba respuesta en el texto del artículo 115 presentado por VENUSTIANO CARRANZA.²⁶

Así, el proyecto carrancista sobre el municipio se quedaba corto al no incorporar un sistema de garantías de las cuales los municipios pudieran hacer uso y con ello evitar el poder exacerbado de algunos gobernadores de la época, así como por no hacer ningún señalamiento sobre la hacienda municipal.

1.5.1 El Debate en el Congreso Constituyente

A fin de llenar el vacío dejado por el proyecto de CARRANZA, los diputados de la Segunda Comisión de Constitución iniciaron sus trabajos para incorporar lo relativo a la hacienda municipal al artículo 115. El primer dictamen elaborado por los diputados anexaba una fracción II al proyecto original del artículo 115, en la cual se establecía lo siguiente:

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley.²⁷

Sin embargo, esta nueva propuesta no satisfizo a muchos de los diputados, entre ellos a HERIBERTO JARA, representante de la corriente municipalista, quien afirmó:

²⁶ *Ibidem.*

²⁷ PALAVICINI, Félix F.. *Historia de la Constitución de 1917*, t. II, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, edición facsimilar, 1987, p. 499.

No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada. Hasta ahora al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante. Las autoridades municipales deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas y están por consiguiente en mejores condiciones para distribuir sus dineros y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras más importantes, en las obras que den mejor resultado. No demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica. Los municipios no podrán disponer de un solo centavo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado.²⁸

El diputado RAFAEL MARTÍNEZ habló siguiendo la misma tónica: “Quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del ayuntamiento. El hecho de recaudar los impuestos no sólo municipales, sino del estado, faculta al estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio y eso no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio. La base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica y la libertad económica está, en los términos del dictamen, subordinada a la acción de los estados y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115”.

Posteriormente, hizo uso de la palabra el diputado JOSÉ ÁLVAREZ, quien pidió que se aprobase la fracción II en los términos en que fue planteada. Para ello argumentó que “los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dictan las legislaturas de los estados, porque los municipios no son República: los municipios están organizados por la ley fundamental municipal de cada estado”.

²⁸ La cita sobre la intervención de HERIBERTO JARA en la sesión del Congreso, así como las propuestas de los diputados que se señalarán más adelante son tomadas de PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, op. cit., pp. 499-550.

Por su parte, el diputado CAYETANO ANDRADE también participó para decir que “los municipios no son entidades esencialmente independientes y autónomas que no tengan que ver nada con el estado, y por lo mismo deben estar sujetas a él”.

Más tarde intervino el diputado HILARIO MEDINA para afirmar que “el municipio libre debe tener su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio tenga un tutor, sea el estado o la federación, desde ese momento el municipio deja de subsistir”. En lo que respecta a la proposición de que la Corte Suprema de Justicia interviniera en los conflictos hacendarios entre estado y municipio, aclaró: “Hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte. ¿Por qué no resuelve la legislatura local o el Supremo Tribunal de Justicia del estado? Porque si es un municipio el que está en lucha con el poder del estado, tal vez el municipio no podría alcanzar justicia, que es lo que nos proponemos. Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, el que resuelva las cuestiones hacendarias”.

A su vez, la intervención del diputado FERNANDO LIZARDI giró en torno al problema de si la hacienda municipal debía constituirse por los arbitrios que le asigne el estado o por lo que él mismo fije. Para este diputado, tales problemas “no debe resolverlos la Constitución, porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada estado vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son capaces para fijar sus arbitrios y el estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los municipios deben fijar y el estado, exigirles determinada cantidad, o si el estado debe reservarse determinados ramos y dar otros al municipio”.

Para Felipe Tena Ramírez, a pesar de la discusión a favor o en contra de la fracción II propuesta, lo cierto es que el sistema que contemplaba era a todas luces inadecuado, pues “al dejar en manos de los municipios la recaudación de toda clase de impuestos, inclusive los que por corresponder al estado les son ajenos, se subordinaba la administración del estado a la recaudación independiente de cada municipio. Esta confusión, agravada con la intervención de inspectores y con la inusitada competencia que se atribuía a la Suprema Corte, suscitó una de las más vivas oposiciones registradas en el seno del Congreso”.²⁹

²⁹ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, pp. 151-152.

En conclusión, dicho dictamen quedó retirado, lo que generó que la Comisión original se dividiera en dos. Por un lado, los diputados MACHORRO NARVÁEZ y ARTURO MÉNDEZ; por el otro, los diputados MEDINA y JARA, situación que llevó a la presentación de dos dictámenes por separado.

La propuesta de los diputados MACHORRO NARVÁEZ y ARTURO MÉNDEZ era la más congruente, pues presentaba una clasificación específica de los ingresos correspondientes a los municipios. También establecía que en caso de conflicto entre estado y municipio, debía resolver la legislatura local. Si el conflicto se generaba entre el congreso local y el municipio, debía resolver el Tribunal Superior de Justicia del estado.

Por su parte, la propuesta de los diputados MEDINA y JARA se estableció en un voto particular, en el que establecían, de manera muy general y abstracta, que la hacienda de los municipios se formara “de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos y del tanto que asigne el estado a cada municipio”. De igual forma, proponían que los conflictos entre los poderes del estado y un municipio fueran resueltos por el Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

Estos dos dictámenes fueron discutidos en la sesión permanente de los días 29, 30 y 31 de enero de 1917. Sin embargo, la discusión sobre el artículo 115 fue la última de esa sesión, lo que representaba un problema, ya que para entonces los diputados estaban física e intelectualmente agotados por las discusiones anteriores. En este contexto, el debate de la fracción II del artículo 115 se desarrolló en medio de un ambiente de caos, lo cual obligó a que los diputados MEDINA y JARA retiraran su voto particular, pero —curiosamente— ningún diputado recordó o quiso recordar el dictamen de los diputados MACHORRO NARVÁEZ y ARTURO MÉNDEZ.

Por el contrario, alguien propuso que la discusión se realizara en torno a la propuesta original contenida en el proyecto de CARRANZA. Sin embargo, apareció en escena el diputado UGARTE, quien presentó una nueva propuesta para la discutida fracción II, que decía:

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

Los diputados, agotados por las discusiones, aceptaron inmediatamente la nueva fórmula, a través de una votación de 88 contra 62.³⁰

Desafortunadamente, esta nueva solución no corrigió la omisión inicial contenida en el proyecto carrancista, es decir, el señalamiento específico de las contribuciones a que debían tener derecho los municipios. El dictamen de los diputados MACHORRO NARVÁEZ y ARTURO MÉNDEZ sí lo hacía, pero desgraciadamente no fue tomado en cuenta, lo que generó que la autonomía financiera municipal —de acuerdo al artículo 115 aprobado— quedara en manos de las legislaturas locales, quebrantándose así el principio de la libertad municipal.

Por otro lado, toda vez que la discusión sobre la hacienda municipal absorbió toda la atención de los constituyentes, también se pasó por alto la cuestión relativa a la resolución de conflictos entre los municipios y los poderes locales. El cansancio en los diputados era tal que este aspecto fundamental relativo a la defensa del municipio frente a la entidad federativa quedara también olvidado.

Así, el artículo 115 aprobado ingresó al texto constitucional con esas dos grandes deficiencias: la nula autonomía financiera municipal y la ausencia de un sistema de garantías de defensa para el municipio.³¹ Estos dos defectos produjeron consecuencias negativas para la institución municipal, muchas de las cuales subsisten hasta el día de hoy.

1.5.2 El Texto del Artículo 115 en la Constitución de 1917

El texto completo del artículo 115 que fue aprobado en el Congreso Constituyente de 1917 quedó de la siguiente manera:

³⁰ *Idem*, p. 152.

³¹ *Idem*, p. 153.

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

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado.*
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y,*
- III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.*

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

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

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

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

A partir de entonces, el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* ha sido reformado en nueve ocasiones, con la intención de lograr la tan ansiada libertad municipal.

Desafortunadamente, dichas reformas —hasta el día de hoy— no han podido ver coronado su esfuerzo con el éxito, toda vez que la institución municipal continúa adoleciendo de graves deficiencias tanto en lo político como en lo económico, lo que ha redundado en problemas profundos de índole social, tal y como veremos más adelante.

1.6 LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

A partir de 1917, el artículo 115 constitucional ha sido reformado en nueve ocasiones, modificaciones que analizaremos a continuación, haciendo mayor referencia sobre aquellas que han incidido en la institución municipal, toda vez que —tal y como se desprende de la lectura del artículo 115 original— su texto hace alusión también a cuestiones relacionadas con las entidades federativas y sus Poderes.

Primera Reforma

Plutarco Elías Calles. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 1928.

Contenido: Se establece el número de diputados locales, el cual debía guardar proporción en relación con el número de habitantes de cada estado. Con esta reforma se redujo el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con población menor de 400, 000 habitantes; nueve en aquéllos cuya población excede de este número y no llegue a 800,000 habitantes y, once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Segunda Reforma

Abelardo Rodríguez: Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma al texto del artículo 115 constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933.

Contenido: Se establece la elección directa de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales.

El principio de No Reelección se fortalece al prohibir la elección de individuos que hubieren desempeñado el cargo de gobernador con cualquier carácter para el periodo inmediato (No reelección absoluta). Se dispone también que los diputados a las legislaturas estatales así los integrantes de los ayuntamientos no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, salvo en caso de los suplentes que no hubieren estado en ejercicio (No reelección relativa). Se cambia el requisito de vecindad en el estado por el de residencia efectiva no menor de cinco años en él, para poder ser gobernador.

En virtud de dicha reforma, se adicionó un párrafo más a la fracción I del texto original de 1917, el cual estableció:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.³²

Tercera Reforma

Manuel Ávila Camacho. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

³² *Gobierno y administración municipal en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1993, p. 76.

La tercera modificación al artículo 115 constitucional fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1943.

Contenido: La voluntad del constituyente permanente se dirigió, en esta ocasión, a ampliar la duración del cargo de los gobernadores de los estados de cuatro a seis años.

Cuarta Reforma

Miguel Alemán Valdés. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. En el *Diario Oficial de la Federación* se publicó, el 12 de febrero de 1947, la cuarta reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contenido: Se le otorga a la mujer el derecho a participar en elecciones municipales.

Así, se adicionó la fracción primera del artículo en comento, con el texto que se reproduce a continuación:

*En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.*³³

Quinta Reforma

Adolfo Ruiz Cortines. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación* del 17 de octubre de 1953.

Contenido: Con relación al artículo 115, se suprimió el párrafo que se había adicionado con la reforma anterior, toda vez que el artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le otorgó a la mujer —en esa misma fecha— la plena ciudadanía para participar en todos los procesos electorales: federales, estatales y municipales.

Sexta Reforma

Luis Echeverría Álvarez. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

³³ *Ibidem.*

Esta modificación fue publicada el 6 de febrero de 1976 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Contenido: Establece la facultad de estados y municipios para legislar en materia de planeación y ordenación territorial.

Se adicionaron dos fracciones más al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el objetivo de que el municipio participare en materia de asentamientos humanos y tuviera una competencia concurrente con los otros ámbitos gubernamentales, así como para la regulación del desarrollo de centros de población.

Las nuevas fracciones del artículo 115 constitucional establecieron lo siguiente:

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

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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.

Séptima Reforma

José López Portillo. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. Mediante esta modificación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977.

Contenido: Se establecieron nuevas fórmulas de representación popular mediante la introducción del sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales; para los ayuntamientos, se introdujo la fórmula de representación proporcional en los municipios cuya población alcanzara los trescientos mil habitantes o más.

De esta manera, el último párrafo de la fracción III del artículo 115 constitucional determinó:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

Esta modificación respondía al proceso de apertura del gobierno federal, proceso al cual se denominó *reforma política*, la cual le permitió a muchas organizaciones políticas —sobre todo de filiación izquierdista— participar en los procesos electorales federales. Sin embargo, en el ámbito municipal esta apertura no fue tan amplia, dada la limitación del número de habitantes que establecía el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que originó que sólo en menos de cuarenta municipios del total del país, se implantara la fórmula de representación proporcional.

Octava Reforma

Miguel de la Madrid Hurtado. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos cambios fueron publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983.

Contenido: Mediante esta reforma, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificado de manera importante.

Debido a tal importancia, a lo largo del presente documento, se llevará a cabo un tratamiento de la llamada Reforma Municipal con el objeto de hondar en sus consecuencias, tanto positivas como negativas, así como determinar sus alcances y limitaciones.

Novena Reforma

Miguel de la Madrid Hurtado. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987.

Contenido: Se depuraron los lineamiento estrictamente municipales, en relación con otras cuestiones del derecho local en general, al derogarse los lineamientos en relación con la reforma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y estados para la ejecución y ooperación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlas al nuevo artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otras palabras, con esta reforma se suprimieron todas las referencias a las entidades federativas que subsistían en el artículo 115, las cuales fueron trasladadas al artículo 116.

Asimismo, se modificó la fracción octava del artículo 115, para quedar como sigue:

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de 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 reglamemarias.

Con relación al primer párrafo de esta fracción, es conveniente mencionar que la representación proporcional ya había sido ampliada a todos los municipios gracias a la reforma de 1983, tal y como veremos más adelante. La modificación de la fracción octava antes citada únicamente suprimió la alusión a los diputados de minoría.³⁴

Por lo que ve al segundo párrafo, se mantuvo el mandamiento a los congresos locales para legislar en materia laboral acerca de las relaciones entre el municipio y sus trabajadores, pero eliminándose la referencia a las relaciones laborales entre el gobierno del estado y sus empleados.

Décima Reforma

Ernesto Zedillo Ponce de León. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Estos cambios serán publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. Sin embargo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se establece con precisión un tiempo límite para que las legislaturas estatales se manifiesten a favor o en contra de las propuestas, por lo que la duración de este proceso de ratificación puede variar. Por lo tanto, no se puede establecer un periodo definido para que las reformas entren en vigor.

Contenido: Mediante esta reforma, al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se incorporan aspectos importantes para la definición del municipio como posible orden de Estado y de Gobierno, así como acerca de las competencias del ayuntamiento

³⁴ El texto del primer párrafo de la fracción octava del artículo 115 constitucional, antes de la reforma de 1987, decía: *De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.* Al respecto véase RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, op. cit., p. 75.

1.7 LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

El 3 de febrero de 1983 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* una serie de reformas al artículo 115 constitucional, las cuales modificaron profundamente el contenido de dicho precepto legal.

En virtud de la magnitud de dichos cambios, se considera que tales modificaciones significaron un parteaguas en la evolución de la institución municipal. Tan es así que se ha denominado como *reforma municipal* a todo el proceso de transformación del artículo 115 realizado en 1983, desde la consulta popular que la precedió hasta la concreción en el texto constitucional de las nuevas disposiciones referidas al municipio.

De acuerdo con MARÍA EMILIA JANETTI y ARTURO PONTIFES, “con la llamada reforma municipal, en el seno de los gobiernos federal y estatal se ha reconsiderado cuál es el ámbito de actuación política y administrativa del municipio mexicano. Para la institución municipal, esa reforma constituye el segundo reencuentro trascendental con materias gubernativas y facultades propias para regir el ámbito local desde la promulgación de la Constitución Política de 1917”.³⁵

Es conveniente señalar que antes de la reforma de 1983 al artículo 115 ya se habían presentado diversas propuestas tendentes a llenar los vacíos dejados por los Constituyentes de Querétaro; sin embargo, al final no prosperaron. A continuación señalaremos algunas de ellas:

- La de la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, presentada en 1922, en la cual se proponía la enumeración de los rubros económicos que correspondían a los municipios, así como los servicios que debía prestar.

³⁵ JANETTI DIAZ, Ma. Emilia y Arturo Pontifes Martínez. *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 11.

- La de los diputados SÁNCHEZ PIEDRAS, LLORENTE GONZÁLEZ y YÁÑEZ RUIZ, en 1959, en la que se establecían los rubros específicos que debían conformar la hacienda municipal.
- La de los diputados SADA BAIGTS, ACEVEDO GUTIÉRREZ y ESCOBAR SANTELICES, en 1959, que también proponía los renglones económicos que tenía derecho a recibir el municipio.
- La de los diputados del Partido Popular Socialista, en 1964, que precisaba aspectos relativos a la calificación de las elecciones municipales, así como sobre la hacienda de los municipios.³⁶

Estas propuestas no fueron atendidas en el momento en que se presentaron a la consideración del Congreso de la Unión, sino hasta 1983 en que se produjo la profunda transformación del artículo 115 constitucional, proceso al cual se le denominó, como hemos dicho, *reforma municipal*.

Esta amplia transformación estuvo precedida por una gran convocatoria que consistió en una gran consulta popular durante octubre y noviembre de 1982, tiempo en el cual se presentaron 3,517 ponencias por escrito, de las cuales surgirían las propuestas para reformar y adicionar el artículo 115 constitucional. Estas propuestas se agruparon en cuatro rubros:

- Bases constitucionales de la organización municipal.
- Mecanismos de democratización de la vida política, económica y social en el municipio.
- Bases de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal.
- La estructura del municipio y el fortalecimiento municipal.³⁷

³⁶ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 512.

³⁷ RUIZ ALANIS, Leobardo, "La modernización de la administración municipal y los servidores públicos", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996, p. 243.

De estas proposiciones surgió la iniciativa para reformar el artículo 115 constitucional, la cual fue presentada el 6 de diciembre de 1982 por el presidente de la República; su intención era superar las dos grandes omisiones que el Congreso Constituyente de 1917 había dejado respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del estado con las del municipio.

Asimismo, la reforma fue la respuesta a un reclamo generalizado por una mayor vigorización municipal, ya que su deterioro era más que evidente. Entre algunos de los problemas más profundos que se advertían en el municipio mexicano destacaban los siguientes:

- Violaciones flagrantes a la autonomía municipal consagradas en las constituciones y leyes locales.
- Indefinición del ámbito competencial del municipio, tanto en lo referente a la facultad reglamentaria, como en el catálogo de las demás funciones y servicios a su cargo, derivada de la insuficiencia legislativa local al respecto.
- Indefinición del capítulo tributario de la competencia del municipio.
- Imprecisión de la regulación de las relaciones de trabajo entre el municipio y su servidores públicos.
- Indefinición de la coordinación con otras instancias de gobierno.³⁸

A la par de estos problemas, la reforma de 1983 buscaba resolver los conflictos originados en la institución municipal en las últimas décadas y que los diputados del Constituyente de Querétaro no podían prever.³⁹

Sin embargo, el principal motivo que dio origen a la reforma municipal se encontraba en el excesivo centralismo que se vivía en el país, ante lo cual la posibilidad de una descentralización política y administrativa hacia los municipios aparecía como una alternativa de solución.

³⁸ GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elias, "La reforma municipal", en *Jornadas jurídicas nacionales: el cambio a través del derecho*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, pp. 113-114.

³⁹ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 512.

Así, en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para reformar el artículo 115 se establecía lo siguiente:

La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional. Se deben hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los estados y la federación.⁴⁰

De esta forma, se reconocía la dinámica centralizadora del sistema federal mexicano, tendencia que se había convertido en un gran obstáculo para el desarrollo municipal. La iniciativa presidencial abundaba sobre este particular:

El municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político. Es evidente que nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizada que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. Una auténtica descentralización nacional debe comenzar por reconocerle al municipio plenas facultades para impulsar la vida comunitaria y para la mejor prestación de los servicios públicos que lo son propios.

⁴⁰ *Idem*, p. 511.

Fortalecer al municipio no es perjudicar a la federación, sino enriquecerla, toda vez que al otorgar mayor dinamismo y conferir más responsabilidades a los municipios, a sus ayuntamientos, y por ende, a los ciudadanos, se propicia la participación popular y se pone mayor empeño en satisfacer los requerimientos sociales, contribuyendo así al progreso general de toda la República.

Asimismo, este proceso deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales o municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional.

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica. La centralización ha arrebatado al municipio la capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio.⁴¹

Una vez incorporada la reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República, las legislaturas estatales debían reformar las constituciones locales para adecuarlas al nuevo texto constitucional. Para dar tiempo a este proceso, se previó que el nuevo artículo 115 entraría en vigor en enero de 1984, esto es, casi un año después de su promulgación.

De esta forma, de manera preliminar podemos señalar que la reforma al artículo 115 constitucional comprendió siete aspectos.

⁴¹ DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El marco legislativo para el cambio*, t. 3, México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1983, pp. 15-16 y 35-36.

1.7.1 Reformas de índole política

- En primer lugar, se regularon en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros, siempre y cuando existiera una causa grave prevista en la ley local. De igual forma, se dispuso que si alguno de los miembros del ayuntamiento dejara de desempeñar su cargo, sería sustituido por el suplente o se procedería de acuerdo a lo dispuesto en la ley local. Por último, se incorporó en todos los ayuntamientos el principio de representación proporcional en su composición.

1.7.2 Reformas de índole jurídica

- Se concretaron las facultades reglamentarias otorgadas a los ayuntamientos para expedir —de acuerdo con las bases normativas establecidas por las legislaturas de los estados— los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás normas administrativas de observancia general.

1.7.3 Reformas en materia de servicios públicos

- Se indicaron los servicios públicos mínimos que deben prestar los municipios, ya sea con el auxilio de los estados o de otros municipios cuando sea necesario y así lo determinen las leyes.

1.7.4 Reformas al ámbito tributario municipal

- Se establecieron rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios; además, se indicó que las leyes de ingreso y cuenta pública municipales serían aprobadas y revisadas, respectivamente, por las legislaturas locales.

1.7.5 Reformas en materia de desarrollo urbano

- Se especificó la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano.

1.7.6 Reformas en materia de trabajo

- Se estableció que los congresos locales debían legislar respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

1.7.7 Reforma al Sistema de Coordinación Intergubernamental

- Se introdujo un principio de colaboración entre órganos públicos, el cual señalaba que en el caso de los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

Hoy, la reforma municipal de 1983 ha cumplido dieciséis años de existencia en el mundo jurídico, político, económico y social del país.

¿Cuáles fueron sus alcances?

¿Cuáles fueron sus limitaciones?

A más de una década y media de su emisión ¿la reforma municipal de 1983 ha cumplido con sus objetivos? ¿Cómo podemos evaluar sus consecuencias?

Trataremos de dar respuesta a éstas y a otras preguntas en los capítulos que aparecen a continuación. Inicialmente profundizaremos en algunos de los puntos específicos que trajo consigo la reforma municipal, para terminar con un examen acerca de los beneficios o, en su caso, perjuicios, que el municipio ha tenido como consecuencia de la modificación del artículo 115 constitucional en 1983.

Y más recientemente, mientras se elaboraba la presente tesis, se produjo una nueva reforma constitucional al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, antes de pasar al análisis de las modificaciones de 1983, brevemente haremos referencia a los aspectos más importantes que trajo consigo esta última reforma, los cuales, otorgan mayor relevancia a los cambios que se introdujeron en 1983.

1.8 LA REFORMA DE 1999

En julio, fueron aprobadas por mayoría en la Cámara de Diputados y unanimidad en el Senado, las modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115.

Hasta el momento, El nuevo artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aún se encuentra en revisión en las legislaturas locales para su aprobación y posterior incorporación al texto de nuestra Constitución Políticas se encuentra en proceso de revisión por el Constituyente Permanente en los estados y para que se ponga en marcha, es necesario que por lo menos 17 de los 31 congresos locales las aprueben. Al día 30 de agosto, 15 estados ya lo habían hecho, de esta manera, el siguiente paso es la publicación del texto en el Diario Oficial de la Federación y a partir de esa fecha tendrán que pasar 90 días para que entre en vigor.

Al respecto de su posible trascendencia, serán necesarios algunos años para poder analizar su impacto en la vida municipal.

Con las reforma de 1999, se incorporan aspectos importantes para la definición el orden municipal de gobierno y de las competencias del ayuntamiento. De esta manera, los municipios se dan cuenta de las limitaciones que tienen en el ejercicio de sus funciones.

Reforma Política

En la fracción I se establece que cada municipio será *gobernado* por un ayuntamiento de elección popular y directe, en lugar de la redacción anterior que decía *administrado*.

Esta modificación representa un avance que permite asentar con precisión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la función del ayuntamiento en el municipio como orden gubernamental y no sólo como una entidad administrativa.

Reforma de Indole Jurídica

En la fracción II se garantizan los alcances cuasilegislativos, de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos pues se, se amplía y se hace explícita la potestad que éstos tendrán para expedir bandos de policía y buen gobierno y reglamentos, particularmente los que regulan la organización de la administración pública municipal, así como para normar de manera directa las materias de su competencia.

Además se introduce la facultad del ayuntamiento para aprobar los reglamentos que aseguren la participación ciudadana y vecinal.

La fracción III establece la obligación del ayuntamiento para reglamentar los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares.

Reforma en materia de servicios públicos y ecología

Las materias ecológicas y de seguridad pública sentarán sus bases en la fracción III, mediante la cual se incorpora la recolección de basura, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, así como lo concerniente a parques y jardines y su equipamiento.

La fracción V, se refiere, entre otras cosas, a la administración municipal de zonas de reserva ecológica.

Reforma en el ámbito tributario

La fracción IV concede atribuciones que benefician fundamentalmente a los municipios urbanos: "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.

Reforma en materia de Desarrollo Urbano

La fracción V, del mismo artículo impone la congruencia de la facultad legislativa del municipio, con las leyes federales y estatales para formular la zonificación y los planes de desarrollo urbano; para participar en la creación y administración de las reservas territoriales; para formular y participar en los planes de desarrollo regional; para autorizar, controlar y vigilar la aplicación del uso del suelo. De igual forma, la autoridad municipal intervendrá en la regularización de la tenencia de la tierra; en la creación de reservas ecológicas; en la formulación de programas de transporte público.

La seguridad pública, con base en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en específico, de la fracción VII del artículo 115, establecen que la policía preventiva municipal y tránsito serán materias de la competencia municipal; y que estará al mando del ejecutivo estatal sólo en aquellos casos en que éste lo juzgue como de fuerza mayor o de alteración del orden público.

De esta manera; la fracción VII, delimita la jerarquía de mando sobre la fuerza pública entre el ayuntamiento y el gobernador, particularmente en aquellos municipios que son asiento o capital de una entidad federativa.

Reforma en materia de coordinación intergubernamental

En la fracción III se establece la posibilidad de que municipios de diferentes estados se asocien.

Este aspecto que ya había sido planteado en la reforma de 1983. Sin embargo, este fue el más polémico de la reforma de junio de 1999. El dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales, de fortalecimiento del federalismo y de estudios legislativos pone en guardia sobre la interpretación que pueda darse en cuanto a la asociación de municipios de dos o más estados. Pues en el fondo lo que estuvo en juego fue la definición del federalismo: Los estados y no los municipios son el eje del pacto federal mexicano.

Es una federación de estados no una federación de municipios. Asimismo, esta interpretación viene, de alguna manera, a cuestionar el estatuto del municipio como un orden de estado y de gobierno, que es justamente lo que se trata de reafirmar, mediante esta reforma, al sustituir la frase "Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento".

1.8.1. Iniciativas de reforma presentadas por las fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados representados en el Congreso de la Unión

Con anterioridad, las diversa fracciones parlamentarias de la Cámara de Diputados, plantearon nueve iniciativas de Ley que versan sobre dos directrices principales, por un lado, la ampliación de la autonomía administrativa del municipio, dentro de la que se proponen diversas disposiciones que permiten un funcionamiento de los municipios menos atados a la esfera de influencia de los gobiernos estatales y federal. Y por otro, el fortalecimiento económico de los municipios mediante el cual se pretende facultar a los mismos para que puedan allegarse de recursos por conductos adicionales, permitiéndoles una mayor autonomía en el manejo de su hacienda.

En los primeros párrafos del dictamen aprobado se encuentra una relación general de las nueve iniciativas tomadas en cuenta para los trabajos de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por ello, se han incluido algunas.

1.8.1.1 Propuesta de Iniciativa presentada por el Partido del Trabajo.

El día 23 de octubre de 1997, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo⁴² presentó a la Honorable Cámara de Diputados de la LVII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la iniciativa de Decreto de reforma del párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴² Iniciativa presentada por los CC. Diputados Federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Catún Garza, María Mercedes Maciel, Juan Cruz Martínez, José Luis López López, Luis Patiño Pozas y Gerardo Acosta Zavala.

Dicha propuesta contenía la siguiente reforma: "c) ... Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. El Gobierno Federal estará obligado al pago del correspondiente impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado, sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal; de igual forma el Gobierno de los Estados estará obligado al pago del correspondiente impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado, sean de las dependencias de la administración pública centralizada o de las entidades de la administración pública paraestatal"⁴³.

En la exposición de motivos que se contiene en la propuesta de reforma constitucional que se sujeta a análisis, se deduce que la intención del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo estriba en cuestionar las fuentes de financiamiento público que se aplican a favor de los municipios del país —recursos que se derivan de lo dispuesto por la Ley de Coordinación Fiscal y los que se establecen en el ramo 26 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que corresponda— mecanismo que en opinión de los Diputados Federales del Partido del Trabajo, no puede constituirse como un modelo que permita establecer una relación equitativa que contribuya al fortalecimiento del Pacto Federal.

Este Grupo Parlamentario sostuvo que era necesario fortalecer financieramente a los municipios, para lo cual se debía retomar la facultad que les confiere la fracción IV del artículo 115, para éstos manejen libremente su hacienda en función a los ingresos que las legislaturas locales establecen en su favor, pero los cuales resultan insuficientes para hacer frente a las necesidades que tiene que afrontar la institución municipal.

⁴³ Cfr. Iniciativa de Reforma al párrafo segundo del inciso c) de la fracción IV del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada al H. Congreso de la Unión en fecha 23 de octubre de 1997; DOC 012/97/57 (I P.O. A-I); págs. 4 y 5.

Para lo cual propusieron que se incrementaran las fuentes de ingresos municipales, con la finalidad de que los municipios puedan depender en mayor medida de sus propios recursos y se disminuya la dependencia que se genera por las participaciones que otorga la federación.

El punto medular de la propuesta sujeta a estudio, es expresada en la propuesta de reforma en los siguientes términos: “El Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo considera que es necesario que tanto la Federación como los Estados paguen a todos los municipios el correspondiente impuesto predial. En el caso del Gobierno Federal deben pagar este impuesto las dependencias de la Administración Pública Centralizada como las entidades de la Administración Pública Paraestatal, de igual forma en el caso de las entidades federativas se debe pagar este impuesto por todos los bienes inmuebles de los cuales sean propietarios, independientemente de la naturaleza de bienes de dominio público o de dominio privado tanto de la Federación como de los Estados”.⁴⁴

La intención es que tanto la federación como los estados cubran el importe que corresponde al impuesto predial de los bienes inmuebles que se ubiquen dentro de la jurisdicción de un municipio determinado, ya que con ello se estaría fortaleciendo la hacienda municipal al percibir un ingresos, lo que representaría un incremento en los ingresos propios que tiene asignado el municipio y debilitaría la dependencia que se tienen de las aportaciones que destinan la federación.

1.8.1.2 Propuesta de Iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional.

Por su parte, el Partido Acción Nacional a través del Grupo Parlamentario⁴⁵ que lo representa ante la Honorable Cámara de Diputados, el 13 de noviembre de 1997 presentó una iniciativa que proponía que fuera derogada la fracción VII del artículo 115 Constitucional.

⁴⁴ Idem, págs. 3 y 4.

⁴⁵ Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional que presentó esta iniciativa, esta integrado por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois. Dicha iniciativa también fue suscrita por el C.P. Jesús María Elizondo González, en su carácter de presidente del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, quien carece de facultades constitucionales para presentar iniciativas de ley.

El motivo de la propuesta presentada por el Partido Acción Nacional, estriba básicamente en que los miembros de este Grupo Parlamentario consideran que se presenta una contradicción entre lo establecido por la fracción III, inciso h) del artículo 115 Constitucional y lo preceptuado por la fracción VII del mismo ordenamiento jurídico.

Para poder estar en condiciones de analizar los argumentos vertidos en la propuesta en cuestión, resulta indispensable transcribir textualmente el contenido de dichos ordenamientos jurídicos, mismos que a la letra rezan:

ARTICULO 115. Los Estados adoptarán...

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

h) Seguridad pública y tránsito...

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde se residieren habitual o transitoriamente...⁴⁶

En la exposición de motivos de la iniciativa sujeta a estudio, se establece que de la interpretación literal de la fracción III del artículo 115 Constitucional, se advierte que cuando sea necesario y así lo determinen las leyes, los municipios conjuntamente con los estados podrán prestar el servicio de seguridad pública; lo que se constituye como una suma de esfuerzos entre ambos ámbitos de gobierno, o bien, porque el erario del municipio no cuente con los recursos necesarios para prestar este servicio público.

Por su parte, la fracción VII del citado artículo expresa que el Presidente de la República o lo Gobernadores de los Estados, tendrán directamente el mando de la fuerza pública en los Municipios en donde resida habitual o transitoriamente.

⁴⁶ Cfr. Secretaría de Gobernación, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, México, 1998, artículo 115.

El Grupo Parlamentario considera que la contradicción que plantean se presenta en los ayuntamientos de las capitales de los estados, en virtud de que el servicio de seguridad pública que tiene conferido el municipio no se ejerce, porque el Gobernador del Estado tiene el mando de la policía en las diferentes capitales de las entidades federativas, prestado dicho servicio a través de la correspondiente Dirección de Seguridad Pública Estatal.

El hecho de que el Gobernador del Estado tenga el mando de la Policía en el lugar que resida habitual o transitoriamente, implica una intromisión de éste en los asuntos de competencia exclusiva del Ayuntamiento, así como también precisan que es justamente en las capitales de los estados en donde se concreta en mayor índice de población, y por ende, la delincuencia es mayor.

La ciudadanía de las capitales de los estados reclama un mayor y mejor servicio de seguridad pública, que brinde seguridad para sus personas y para sus bienes; por lo cual se propone que sea derogada la fracción VII del artículo 115 constitucional, para que el servicio de seguridad pública se preste en los términos previstos por la fracción III del citado ordenamiento jurídico.

1.8.1.3 Propuesta de Iniciativa presentada por el Partido del Trabajo.

Otra de las iniciativas de propuestas de adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fue presentada por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo⁴⁷ a la Honorable Cámara de Diputados, en esta ocasión sobre diferentes aspectos a los señalados en su primera iniciativa mencionada con anterioridad.

La iniciativa fue presentada el 11 de diciembre de 1997, en la cual se proponía la adición de un párrafo séptimo al artículo 21 y un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del Artículo 115, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁷ Iniciativa presentada por los CC. Diputados Federales Alejandro González Yáñez, Ricardo Catún Garza, Juan José Cruz Martínez, María Mercedes Maciel Ortiz, Luis Patiño Pozas, José Luis López López y Gerardo Acosta Zavala.

En este momento, exclusivamente haremos referencia a las reformas y adiciones que se sugieren al artículo 115 constitucional, en virtud de que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, al momento de emitir su dictamen, estimó que por técnica legislativa las reformas y adiciones propuestas a otros ordenamientos constitucionales, deben de ser objeto de un dictamen por separado; razón por la cual solo haremos referencias a las iniciativas de adiciones y reformas que se realizaron al artículo 115 constitucional.

Mediante la adición que propone el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, estriba esencialmente en incluir a la protección civil como un servicio público a cargo de los municipios; expresando para tal efecto lo siguiente: "Por la naturaleza y la dimensión en daños y pérdidas tanto en vidas humanas como materiales que pueden cobrar los riesgos y desastres provenientes tanto de fenómenos naturales, como los provocados por el hombre, se concibe la protección civil como una garantía constitucional del ciudadano —lo anterior en estricta observancia a la adición de un séptimo párrafo al artículo 21 constitucional, que se plantea en la iniciativa presentada— y por consecuencia, como un servicio público a cargo del estado".⁴⁸ Además agrega: "Un servicio con responsabilidad primaria para su prestación a cargo del municipio, pero con la concurrencia de los niveles estatales y federal de gobierno, tanto para normar la actividad, como para conjuntar recursos que se canalicen a la prevención y atención de desastres de proporciones regional o nacional".⁴⁹

Como efecto directo de la adición propuesta, se reconocerá y otorgará seguridad jurídica a quienes desempeñen labores de protección civil, como serían los bomberos municipales, servicios de auxilio paramédico y rescate; sino que además se cumplirá con una exigencia de la sociedad al contar con un servicio de protección civil que atienda las contingencias y fenómenos que pudieran afectar o perturbar la seguridad de las personas y sus bienes.

⁴⁸ Cfr. Iniciativa de Decreto que adiciona un párrafo séptimo al Artículo 21 y un inciso i), corriéndose en su orden el actual inciso i) para pasar a ser inciso j) de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en fecha 11 de diciembre de 1997; Dirección de Registro Parlamentario; pág. 4.

⁴⁹ *Ibidem*.

1.8.1.4 Propuesta de Iniciativa presentada por el Partido Acción Nacional.

El 31 de marzo de 1998, la Honorable Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, recibió del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional,⁵⁰ una nueva iniciativa para reformar y adicionar los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta de reforma y adiciones al artículo 115 constitucional, comprendía reformar el primer párrafo principal y el primer párrafo de la fracción segunda y se adicionan cuatro incisos a), b), c) y d) de dicha fracción segunda; se reforma la fracción tercera y se reforman los incisos g) y h), adicionan los incisos i) y j) y el inciso i) para a ser inciso k), se reforma la fracción cuarta inciso a) y se adiciona una fracción d), se reforma el párrafo penúltimo y último de la fracción cuarta; se reforma la fracción quinta y séptima del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para estar en condiciones de analizar y comentar las adiciones y reformas propuestas por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, se procederá a citar textualmente cada una de las propuestas planteadas en la iniciativa presentada, para posteriormente expresar algunos breves comentarios.

La reforma al primer párrafo principal es la siguiente: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular y autónomo teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes...”⁵¹

⁵⁰ El Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional se integraba por los Diputados Federales Juan Marcos Gutiérrez González, Juan Miguel Alcántara Soria, Fortunato Alvarez Enriquez, Abelardo Perales, Francisco Vera González, Rubén Fernández Aceves, María del Carmen Corral, Rafael Castilla Peniche, Fernando Castellanos Pacheco, Sandra Segura Rangel, Julio Faerler, Felipe de Jesús Cantú Rodríguez, Santiago Creel Miranda, José de Jesús González Reyes, Juan Carlos Gutiérrez Fragoso, César Jauregui Robles, Germán Martínez Cázares, Ramón Nava González, Américo Ramírez Rodríguez, Carlos Arce Macías, Juan José Rodríguez Prats, Baldemar Tudón Martínez, Felipe Urbiola Ledezma y Antonio Galviz Olais.

⁵¹ Cfr. Iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 31, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada a la H. Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión, en fecha 31 de marzo de 1998; Dirección de Registro Parlamentario; pág. 6.

Se introduce el término de *autonomía*, como uno de los atributos del municipio, que se traduce como la potestad que pueden gozar los municipios para regir todo lo concerniente a su régimen interior, tanto por normas como por los órganos de gobierno propios que estime pertinentes.

De esta forma, se pretende que por mandato constitucional se reconozca la autonomía municipal, que lo distinguirá de los demás municipios y lo desligará de cualquier nexo de subordinación con el estado, reconociéndole una independencia plena para ejecutar sus actos, determinar su organización y dictar las normas jurídicas municipales que requiera para ejercer sus funciones.

Se reforma el primer párrafo de la fracción segunda y se adicionan cuatro incisos a), b), c) y d) a dicha fracción; por cuanto ve a la reforma al primer párrafo, este quedaría de la siguiente manera: "II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a principios normativos generales que establezcan en la ley, gozando de autonomía para regir su vida y ámbito de competencia, conforme a lo siguiente...".⁵² De igual forma se propone incluir el término autonomía, para de esta forma fortalecer los atributos que se le confieren a la institución municipal, en los términos expresados en el párrafo primero del artículo sujeto a estudio.

Los incisos que se pretenden adicionar son los siguientes:

"a) Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos que regulen la administración pública municipal, el funcionamiento de sus órganos administrativos, desconcentrados y descentralizados, la distribución de competencias y facultades entre las dependencias y el nombramiento de sus titulares; así como aquellos que sean necesarios para normar las materias, procedimientos y servicios de su competencia; circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

⁵² Idem, pág. 7.

b) Las legislaturas expedirán las bases normativas conforme a las cuales los municipios ejercerán las facultades que esta constitución les confiere, limitándose al establecimiento de principios generales de procedimiento administrativo, garantizando los principios de igualdad, transparencia, audiencia y defensa y de legalidad, de acuerdo con la ley que para tal efecto deberán establecer las legislaturas de los Estados.

c) Las base normativas municipales a que se refiere la fracción anterior, no podrán en ningún caso, establecer procedimientos de nombramiento o designación de servidores públicos municipales que no sean miembros del ayuntamiento; ni podrán establecer la organización administrativa interna, ni constituir a la propia legislatura ni algún otro órgano distinto a los ayuntamientos como instancia de decisión o resolución administrativa por encima del propio ayuntamiento.

d) Las bases normativas establecerán, en que casos se requiere de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las resoluciones administrativas del ayuntamiento que afecten el patrimonio inmobiliario de los Municipios. En todo caso la desincorporación de bienes del Dominio Público Municipal para su venta u otro destino, requerirá de la aprobación de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento así como las resoluciones administrativas o relaciones contractuales que comprometan al trato, sin que en ningún caso puedan las legislaturas constituirse en instancias de resolución en materia patrimonial o administrativa respectos de los municipios”.⁵³

Por cuanto ve al inciso a), se precisa que la facultad reglamentaria municipal se extenderá a regular la propia organización administrativa municipal, de sus órganos administrativos, ya sean desconcentrados o descentralizados, así como para definir la esfera de competencia y nombrar a los titulares de cada una de las dependencias y organismos municipales; así como para normar de manera directa y espontáneamente las materias de su competencia.

⁵³ *Ibidem*.

Para complementar lo establecido en el inciso a), se confiere a las legislaturas locales la facultad de dictar las bases normativas municipales bajo las cuales el ayuntamiento expedirá sus reglamentos; pero limita la facultad concedida a las legislaturas locales, al señalar que deberá de establecer los procedimientos administrativos respetando los principios de igualdad, transparencia, audiencia, defensa y legalidad, las cuales deberán de estar contenidas en una sola ley, como se establece en el inciso b).

Para respetar la autonomía municipal, principalmente en lo que se refiere a la designación y nombramiento de los titulares de las diferentes dependencias de la administración pública municipal, en el inciso c) se establece la prohibición a las legislaturas locales para que establezcan algún procedimiento para el nombramiento o designación de los servidores públicos municipales —distintos a los propios miembros del ayuntamiento— así como en lo que respecta a la organización interna de la administración pública municipal. Las legislaturas locales no podrán establecer ningún órgano de decisión o resolución administrativa distinto al ayuntamiento, ya que es el órgano de gobierno municipal.

En el inciso d) se establece que se requerirá de la mayoría calificada de los miembros del ayuntamiento, para tomar decisiones que sean trascendentales para el propio municipio, particularmente cuando se refieran a la desincorporación de bienes de dominio público municipal, venta de inmuebles o cambio de destino; así como cuando una resolución administrativa o relación contractual comprometa al municipio más allá del término de la gestión administrativa del ayuntamiento o concejo municipal que la emita.

Se reforma la fracción tercera y se reforman los incisos g) y h), adicionan los incisos i) y j) y el inciso i) para a ser inciso k) de dicha fracción tercera; propuesta que textualmente señala lo siguiente:

“III.- Los Municipios, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos...

g) Calles, parques, jardines y demás infraestructura urbana y rural...

h) Seguridad pública...

i) Tránsito y transporte público...

j) Catastro...

k) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos municipales que les corresponda. Así mismo, los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo en forma subsidiaria de alguna de sus funciones, cuando por su situación particular, se encuentren impedidos para ejercer determinada función, en los términos del último párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución”.⁵⁴

En el primer párrafo de la fracción III del artículo 115, no se contempla que los servicios públicos se presten con el concurso de los estados, cuando así sea necesario y lo determinen las leyes, proponiéndose que la prestación de los servicios públicos municipales sea facultad exclusiva de los municipios, toda vez que los mismos solo podrán aumentarse pero nunca disminuirse.

1.8.1.5 El Decreto Final.

Gracias a estas y otras iniciativas de reforma al artículo 115 constitucional, de las cuales las que más influyeron fueron las provenientes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, y después de un intenso debate en la Cámara de Diputados, el decreto con el nuevo artículo 115 constitucional es el siguiente:

“DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS:

ARTICULO UNICO. Se reforman los párrafos primero, cuarto y quinto a la fracción I; se reforma el párrafo segundo y se adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; se reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y se adiciona un

⁵⁴ Idem, págs. 7 y 8.

párrafo tercero a la fracción III; se reforman los párrafos segundo y tercero, y se adicionan los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; y se reforman las fracciones V y VII; todas del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

...

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 no que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir con los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II. ...

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con la 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 la 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)...

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos;

d)...

e)...

f)...

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)...

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

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste 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 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 presenten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

IV. ...

a) a c)...

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 a las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de personas o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipio, 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 quienes ellos autoricen.

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 de 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. ...

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII.

...

IX. ...

X. ...

ARTICULOS TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

ARTICULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTICULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencias que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente. En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTICULO CUARTO. Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.

ARTICULO QUINTO. Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.

ARTICULO SEXTO. En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.

Dado en la Sala de Comisiones del Palacio Legislativo de San Lázaro a los catorce días del mes de junio de mil novecientos noventa y nueve.

1.8.1.6 Comentarios a la reforma municipal de 1999

La reforma de 1999 fue propuesta por las fracciones parlamentarias de los tres partidos más importantes del país. En consecuencia, fue una reforma de compromiso político del PRI con el PAN, que al igual que en 1983, privilegia a los municipios urbanos, la mayoría de los cuales son gobernados actualmente por el PAN y PRD, mientras que el PRI gobierna en municipios rurales.

La reforma sigue dejando en el desamparo a los municipios rurales, que representan, tanto en 1983 como en 1999, el 85 por ciento de los municipios del país. En consecuencia, ambas reformas propician la propundización de las desigualdades en el desarrollo regional, a favor de las regiones urbanas y en detrimento de las regiones rurales, es decir, en favor del norte del país y en detrimento del sur. Favorece a los municipios ricos y desfavorece a los municipios pobres. Se amplía la brecha de la desigualdad social y alimenta sentimientos de injusticia y rebelión contra ella.

Aumenta la ingobernabilidad en los tres órdenes de gobierno y pone en peligro el pacto federal porque los municipios y estados más urbanos, estarán cada día menos dispuestos a transferir porciones cada vez mayores de sus potenciales ingresos a los municipios y estados más rurales.

1.8.1.7 Resumen de las reformas del 17 de junio de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Se reconoce a la institución municipal la facultad de gobernar y no sólo de administrar.
- Se reconocen competencias exclusivas del municipio.
- Se reconoce al municipio como ámbito de gobierno.
- Se protege al municipio no sólo de las autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos o a los que por sí, generen.
- Se crea la figura de *Leyes Estatales* en materia municipal, delimitadas a un objeto cuyo contenido se enumera en cinco incisos, de lo que se destaca que la ley no va a poder ir más allá del objeto Constitucional, propiciando el robustecimiento de las capacidades reglamentarias cuasilegislativas o materialmente legislativas de los ayuntamientos.

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

- Se actualizan algunos de los conceptos de la fracción III, destacando que las materias que ahí aparecen son por principio competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con la entidad federativa como prevalece en el texto vigente. Es decir, que el agua potable, obra pública, policía preventiva, son materias exclusivamente de competencia municipal y ya no concurrentes con el estado, salvedad del mecanismo de subsidiaridad que más adelante se explica.
- Las materias exclusivas de los municipios se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua o limpia, no se trata de sólo prestar el servicio sino de ejercer su función de autoridad, su función reglamentaria, su función de promoción y de desarrollo, su función de coordinación de la participación comunitaria, entre otras funciones.

- Se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al gobierno del estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre y cuando sea voluntad calificada de los ayuntamientos, A diferencia del texto vigente en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del Congreso Local para conservar o no una competencia. Se elimina la limitante que para la asociación en la prestación de servicios o ejercicio de funciones existe, tratándose de municipios de distintos estados.
- Se incorpora al pago del impuesto predial al sector paraestatal, así como a los bienes públicos utilizados por particulares mediante la concesión.
- Se garantiza el derecho para el municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria, facultándolo para proponer a la legislatura, el principio para cada municipio en lo particular, respecto de todos los elementos de sus contribuciones fiscales.
- Se garantiza que los recursos que integran a la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o por quien ellos autoricen.
- Se reordena la fracción V actualizando conceptos de materias concurrentes, tales como el transporte, planeación del desarrollo regional y ecología.
- Se resuelve a favor de los presidentes municipales, el mando de las policías preventivas municipales, dejando un vínculo de mando de éstas con los gobernadores sólo por los casos de fuerza mayor o alteración del orden público, a diferencia del texto vigente que confiere el mando ilimitado a gobernadores y que hoy, en la mayoría de los estados, los municipios, sobre todo capitales, no cuentan con policía municipal.

1.8.1.8 Proceso legislativo para que las reformas entren en vigor

Después de haber planteado las principales iniciativas de reforma de los partidos políticos, así como el texto reformado, para que las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobadas en la Cámara de Diputados el pasado jueves 17 de junio de 1999 entren en vigor, debe agotarse el procedimiento establecido en el artículo 135 Constitucional que establece:

“Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas”.

Como podemos darnos cuenta, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece claramente un tiempo límite para que las legislaturas estatales se manifiesten a favor o en contra de las propuestas, por lo que la duración de este proceso de ratificación puede variar y no podemos establecer un periodo definido para que las reformas entren en vigor.

1.8.1.9 El caso del Estado de Tamaulipas

La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es un tema que tiene el carácter de imperativo necesario, al respecto tenemos los comentarios formulados por el titular del Centro Estatal de Estudios Municipales del Tamaulipas, dirigidos a la Secretaria de Gobierno del mismo estado, que a la letra dicen:

“Derivados de las reformas aprobadas por las Cámaras de Diputados y Senadores al artículo 115 de la Constitución General de la República, el pasado mes de junio, y que tienen por objeto el fortalecimiento de la autonomía municipal, me permito poner a su consideración el Anteproyecto de reformas a la Constitución Política del Estado en esta materia.

No por obvio, se debe omitir que previo al proceso de reformas al texto constitucional local, la Legislatura del Estado debe aprobar, en su función de Constituyente Permanente, las reformas que el Congreso de la Unión aprobó a la Constitución General, en los términos establecidos en el artículo 135 de la Carta Magna y fracción XLIV del artículo 58 de la Constitución Local.

Aprobadas que resulten las Reformas Constitucionales por el Constituyente Permanente y cobren vigencia las referidas reformas, los estados deberán realizar las adecuaciones al texto constitucional y leyes locales en un periodo de un año. En esta circunstancia de obligatoriedad y de tiempo, por una parte y por otra, del volumen de leyes locales que deberán ser adecuadas al nuevo marco jurídico municipal reclaman el inicio de un programa especial que realice el estudio y análisis de las adecuaciones que deberán propiciarse en el estado, atendiendo las diversas circunstancias políticas, administrativas y económicas de los municipios.

También deberá considerarse la afectación que a la estructura y atribuciones del gobierno del Estado resultarán de las adecuaciones Constitucionales y legales, que podrían limitar funciones de la Secretaría General de Gobierno, en el área de Seguridad Pública y Transporte; Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y desarrollo urbano, entre otras”.⁵⁵

Por las anteriores consideraciones, la propuesta, incluye el nuevo marco establecido en las Reformas al artículo 115, para diseñar un nuevo orden lógico al Título Noveno de la Constitución del Estado de Tamaulipas, “*De los Municipios*” con el objeto de eliminar anacronismos jurídicos, reacomodando y organizando el articulado de este Título.

⁵⁵ Mora García, José Carlos. Anteproyecto de Reformas a la Constitución Política del Estado Tamaulipas. México, Tamaulipas-CEEM. 31 de agosto de 1999.

CAPÍTULO II

EL ASPECTO POLÍTICO DE LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

OBJETIVO

A lo largo del presente capítulo se analizarán los aspectos políticos contemplados en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional. Dichos aspectos son considerados políticos porque tienen que ver no sólo con expresiones de poder, sino también con la relación de fuerzas que se producen tanto al interior del municipio como entre éste y las autoridades estatales y federales. Para ello, partimos de la base consistente en considerar al municipio y su gobierno como un poder eminentemente político, que constantemente está interactuando tanto con el resto de autoridades que operan en el país como con los propios ciudadanos. De esta manera, en este capítulo analizaremos las modificaciones que, en materia política, trajo la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.

2.1 MARCO CONCEPTUAL

De acuerdo al *Diccionario de política, gobierno y administración pública municipal*,⁵⁶ la palabra *política* tiene diversas acepciones. Algunos autores, como GEORGE BURDEAU, la definen como la actividad desarrollada por los gobernantes o por la sociedad con el objeto de ocupar funciones de dirección, de donde se deriva que la política capta los fenómenos en su aspecto dinámico en lo que atañe a la actividad dirigida tanto a la conquista como al ejercicio del poder del nivel institucional.

⁵⁶ ANAYA CADENA, Vicente, *Diccionario de política, gobierno y administración municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, pp. 278-281.

Esta clase de concepciones teóricas son bastante aceptadas entre numerosos miembros de la comunidad intelectual. Sin embargo, tales posturas son muy limitadas, toda vez que relacionan a la política únicamente con la conquista del poder. Por el contrario, nosotros entendemos que la política debe ser vista como la correlación de fuerzas y posiciones que entran en conflicto en el espacio público, en el cual los ciudadanos participan activamente para tomar las decisiones que les afectan.

Por otro lado, de acuerdo con CLAUDE LEFORT, la sociología política da por sentado que las sociedades democráticas modernas se caracterizan entre otras cosas por el hecho de que delimitan una esfera de instituciones, relaciones y actividades políticas que se diferencian de otras esferas que serían económicas, jurídicas, etc.⁵⁷ Que la esfera política es algo que ocurre en el ámbito de las instituciones, relaciones y actividades determinadas, en este caso, de la institución municipal con los otros niveles de gobierno y con la sociedad al interior de su jurisdicción. De esta manera, la política evoca la figura del ciudadano elector, relaciones de poder, conflictos, negociaciones y acuerdos entre gobierno y oposición, entre partidos y facciones partidarias que deben ser reguladas jurídicamente.

Esta nueva visión es aceptada por autores como GARCÍA PELAYO, para quien la política es la realidad social específica caracterizada por la conversión, mediante un proceso integrador, de una pluralidad de hombres y de esfuerzos en una unidad de poder y de resultados, capaz de asegurar la convivencia pacífica en el interior, así como la existencia autónoma frente al exterior.

En esta clase de definiciones se acepta a la pluralidad como un elemento inherente a la democracia, pluralismo que presupone la existencia de diversas posturas políticas que pueden estar en desacuerdo, pero que mediante el diálogo y el debate público es posible llegar a resultados y acuerdos.

⁵⁷ Claude Lefort "The Question of Democracy", en *Democracy an Political Theory*. Polity Press, Cambridge, 1988. p. 11.

En virtud de ello, consideramos que el municipio tiene un carácter decididamente político, toda vez que su seno es el espacio idóneo para la celebración de muchos procesos de confrontación política que permitan alcanzar consensos o disensos, en el cual se reconoce la existencia de una pluralidad de visiones sobre el mundo y el propio municipio, las cuales ayudan a conformar la vida municipal.

En este aspecto, la existencia de instituciones municipales es importante, porque ayudan a encauzar la manifestación de esas múltiples posturas políticas. De esta forma, las instituciones políticas a nivel municipal no son una simple manifestación de ejercicio del poder, sino el resultado de las múltiples interacciones que día con día se presentan en el espacio municipal entre los diversos actores políticos que coexisten en esa arena pública.

De esta forma, hablar del municipio es referirse no sólo a un producto histórico, sino al espacio óptimo en el cual es posible ejercitar los derechos civiles y políticos de los habitantes de los pueblos.⁵⁸ Por supuesto, dicho ejercicio requiere, para su concreción, la existencia de un marco jurídico que lo haga posible y lo lleve a la práctica diaria.

De ahí que el Derecho es el resultado más evidente de que el municipio goza de un carácter político, toda vez que la legislación es la derivación lógica de la propia concepción política del municipio como una institución de gobierno local cuyos objetivos son solucionar y gestionar lo referente a los satisfactores colectivos de una determinada comunidad y como una fórmula de equilibrio entre los diversos intereses tanto internos como externos al municipio.

En la práctica, sin embargo, la visión que considera al municipio como una institución eminentemente política no ha sido lo suficientemente aceptada ni por las autoridades federales y estatales, ni plasmada en las propias leyes del país.

⁵⁸ FAYA VIESCA, Jacinto, "Visión histórica del municipio como institución política", en VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y José A. Rodríguez Obregón, *Municipio*, Querétaro, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1997, p. 69.

Al respecto tenemos la posición de Mauricio Merino Huerta:

"No puede diseñarse una política pública para los municipios desde una instancia federal; y tampoco puede surgir con una verdadera libertad desde su lugar de origen.

La eficiencia municipal medida en términos de la relación entre las demandas planteadas por la comunidad y los recursos disponibles para atenderlas, supera considerablemente a las administraciones de los estados y del gobierno federal.

Los ayuntamientos no son simples administradores de servicios precarios porque cumplen una labor política insustituible.

El municipio no puede ser gobierno del todo, ni sólo ventanilla de control administrativo. Ninguno de los dos extremos es aceptable: el primero porque rompería la lógica del poder nacional; el segundo, porque la cultura política mexicana, a pesar de todo, quiere ver en el municipio el territorio inicial de la democracia y porque reconoce en él ese filtro que hace falta para el buen funcionamiento del sistema político en su conjunto".⁵⁹

De esta manera, el municipio ha sido visto por las autoridades estatales y federales como un instrumento de descentralización administrativa, lo que le ha generado resultados desastrosos, pues esta concepción pone al municipio a merced de estos dos órdenes de gobierno, que son en última instancia los que deciden qué se le da y qué se le quita a la institución municipal.

Desde nuestro particular punto de vista, el municipio debe ser visto más como un espacio político, al cual se le deben brindar mayores facultades y recursos, a través de un verdadero proceso de descentralización política que le permita ocupar el lugar que le corresponde como real protagonista de los procesos políticos que vive el país.

⁵⁹ Merino Huerta, Mauricio. Fuera del centro. Inédito. México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 1994.

p. 4

Es cierto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace alusión a ambas visiones, la política y la administrativa, toda vez que el primer párrafo del artículo 115 menciona que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Sin embargo, en la práctica, así como en las leyes secundarias y estatales, se da preponderancia a la concepción que limita al municipio como el resultado de un simple y llano proceso de descentralización por región. A través de esta visión teórica se presupone que el municipio es una cierta parte del territorio, en la cual se asienta un grupo de familias y en donde existe una autoridad administrativa que atiende las necesidades colectivas que la Constitución o la ley le señalan.⁶⁰

En virtud de lo anterior, la visión que considera al municipio como el resultado de una descentralización por región se limita a tenerlo como una mera organización administrativa cuyas únicas funciones son el manejo de los recursos colectivos de la comunidad asentada en una determinada circunscripción territorial. Este punto de vista alude únicamente a la posibilidad de una gestión más eficaz de los servicios públicos, gracias a la realización indirecta de las atribuciones que le corresponden al Estado, distribuida hacia los municipios.⁶¹

Esta concepción es a todas luces insuficiente pues no sólo circunscribe al municipio a ser un simple prestador de servicios, sino porque soslaya las verdaderas características de que goza el municipio, es decir, sus atributos políticos, consistentes en tener sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, poseer facultades legislativas en los casos que señala la Constitución, la propia del estado y la ley local, así como tener una cierta competencia propia en los servicios que deben prestar y tener los recursos económicos para poder realizar esos servicios,⁶² pero, sobre todo, aceptar que es la institución gubernamental más cercana a los ciudadanos y, por lo tanto, la más óptima para participar y encauzar las diferentes manifestaciones políticas que se presentan en su ámbito.

⁶⁰ CARPZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 507.

⁶¹ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, trigésima primera edición, 1992, pp. 218-220.

⁶² CARPZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 507.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

En virtud de lo anterior, el municipio no debe ser considerado como una herramienta más de un simple proceso de descentralización por región, sino más bien debe ser visto como la sociedad política primordial, el primer escaño de la democracia, la base y el motor de nuestro federalismo, el gobierno de las pequeñas y medianas comunidades por quienes conocen sus problemas y pueden resolverlos en la forma más adecuada. Así, el municipio es una de las instituciones político-jurídicas más importantes porque constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquél con el cual se tiene más contacto y aquél del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan en forma directa la existencia misma de las personas.⁶³

2.2 MARCO JURÍDICO

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en forma específica las bases de la organización política del municipio:

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

I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna persona o autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado"⁶⁴.

Las constituciones de los estados recogen la esencia de este mandato constitucional y lo plasman en su contenido.

Con base en este marco jurídico, se puede determinar que el municipio cuenta con autoridades cuya función es representar a la población al interior de su jurisdicción.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Secretaría de Gobernación. 1995.

2.3 LAS AUTORIDADES POLÍTICAS MUNICIPALES

Hasta aquí hemos analizado y concluido que el municipio es una entidad fincada en la existencia de poderosos vínculos políticos y sociales, tanto al interior como al exterior de su jurisdicción territorial. Ahora es tiempo de señalar cuáles son las principales autoridades políticas que interactúan en el territorio municipal con atribuciones y competencias propias determinadas por la ley.

2.3.1 El Ayuntamiento

Sin duda que de acuerdo al diseño institucional actual del municipio, el ayuntamiento es el máximo órgano político de gobierno. Ello se debe a que en el municipio opera un régimen de elección popular, mediante el cual la comunidad tiene la oportunidad de elegir al ayuntamiento, de manera popular y directa, como supremo titular del poder político municipal.

De manera general, los ayuntamientos del país están integrados por tres tipos de autoridades: el presidente municipal, el síndico y los regidores. Existe una excepción a esta regla, la cual opera en el estado de Tlaxcala, en donde —además de las tres autoridades antes señaladas— también se contempla la figura política de las *autoridades auxiliares del ayuntamiento*, quienes desempeñan la función política de ser representantes de la comunidad.

De esta forma, el ayuntamiento constituye un cuerpo deliberante con facultades de decisión, cuyo órgano ejecutivo es el presidente municipal, el cual lleva a la práctica los acuerdos del ayuntamiento, materializando sus facultades como primera autoridad política local. En síntesis, el ayuntamiento atiende los intereses políticos y sociales de la comunidad, cumpliendo con ello objetivos de interés común.

En virtud de lo anterior, el Ayuntamiento como órgano representativo del municipio, cuenta con las siguientes características:

- Su actuación política y administrativa se encuentra establecida en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

- Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- Funciona como asamblea deliberante.
- Es la máxima autoridad del municipio.
- Cuenta con personalidad jurídica propia.
- Está facultado para regular el ámbito municipal a través de reglamentos.
- Tiene funciones políticas y administrativas.
- Ejerce la potestad que tiene dentro de su territorio.

Todas estas características se ven reflejadas en la vida diaria a través de una serie de funciones sustantivas, adjetivas y de apoyo técnico que dependen del ayuntamiento.

- **Funciones Sustantivas**

En éste rubro se ubican las funciones principales del ayuntamiento, las cuales representan la esencia del gobierno municipal ante la comunidad; entre ellas destacan la prestación de servicios públicos, la garantía del orden público, así como la gestión de satisfactores económicos, sociales, políticos, educativos y culturales entre las localidades de su jurisdicción. Para una mejor comprensión de las funciones sustantivas, hemos decidido agruparlas de acuerdo a su naturaleza.

Por ello, las principales funciones sustantivas del ayuntamiento son básicamente las siguientes:

- a) **De Gobernación**

Mediante esta función se atienden las relaciones políticas y sociales del ayuntamiento con la comunidad y el estado. Principalmente se encarga de la coordinación, conciliación y resolución de conflictos entre las autoridades del ayuntamiento y la población, así como con otras autoridades.

- b) **Prestación de Servicios Públicos**

Esta función consiste en la construcción, equipamiento, operación e infraestructura de los servicios públicos del municipio.

c) Construcción de Obras Públicas

Consiste en llevar a cabo la construcción, proyección, planificación, ejecución y financiamiento de obras públicas, así como la verificación de las ya construidas, su mantenimiento, reparación, ampliación y mejoramiento.

d) Asistencia Social

Intenta dar atención de los problemas de bienestar que enfrenta una comunidad, sobre todo en zonas precarias o marginadas. Se asiste a inválidos, se brinda orientación y apoyo nutricional, se prestan servicios educativos, así como asistencia para el trabajo, defensa del menor, promoción de la integración familiar, planificación familiar. Esta función es realizada por el ayuntamiento en conjunto con el Sistema Nacional de Desarrollo Integral de la Familia (DIF).

e) Seguridad Pública

Consiste en implementar un sistema normativo y de control de las actividades públicas y privadas que alteren o puedan alterar el orden y la tranquilidad, así como la seguridad física y moral de la comunidad y sus instituciones.

f) Servicios Educativos, Culturales y Recreativos

Se encarga de organizar, promover y ejecutar acciones de apoyo a la educación, cultura y recreación, tales como la construcción de aulas escolares, cursos de alfabetización o educación básica, manualidades, bibliotecas, academias, casas de la cultura y talleres de lectura, organización y promoción de actividades culturales tales como teatro, danza, música y pintura.

g) Regulación del Desarrollo Urbano y la Protección Ecológica

Consiste en la planificación de centros de población, regulación de su crecimiento y construcción, a través de los reglamentos y disposiciones jurídicas con que cuenta el municipio. También se encarga de crear campañas donde se informe continuamente a la población sobre la importancia de los recursos naturales y su situación, así como las sanciones a que se hace objeto aquel que atente en su contra.

h) Fomento Económico

Son las acciones que realiza el ayuntamiento con el objeto de generar un progreso económico para el municipio, mediante la creación de fuentes de trabajo, instalación de nuevas plantas industriales, la incorporación de una nueva actividad económica municipal, incentivos para la instalación de plantas y empresas productivas, así como conseguir financiamiento para la creación de empresas paramunicipales, para lo cual trabaja en concertación con instancias públicas y privadas del sector estatal.

i) Comunicación Social

Consiste en recibir comunicación por parte de la población municipal respecto de sus inquietudes con relación a la gestión de las autoridades municipales e informarles de las mismas.

• Funciones Adjetivas

Las funciones adjetivas son aquellas que van permitir al ayuntamiento dar cumplimiento a las funciones sustantivas.

Aún cuando las adjetivas son generadas por las sustantivas, sin funciones adjetivas no pueden realizarse las sustantivas, ya que en ellas se analiza qué se va a realizar, para qué se va a hacer, quién lo hará, con qué y cuánto dinero se requiere, cuándo debe iniciarse y terminarse, por qué debe hacerse y cómo va a realizarse. Así, las principales funciones adjetivas son:

a) Administración de Personal

En el ejercicio de esta función lo que se hace es la selección, contratación, inducción, capacitación, desarrollo, información y servicios del personal que llevará a cabo cualquiera de las funciones sustantivas; es decir, crea la estructura laboral sobre la cual descansará el ejercicio de los derechos y obligaciones que tiene el Ayuntamiento.

b) Administración Hacendaria

Consiste en la captación, contabilización, presupuestación y distribución de recursos financieros, el cual generalmente comprende las siguientes etapas.

- La captación de impuestos y derechos, así como de productos, aprovechamientos, participaciones, créditos, subsidios y aportaciones públicas y privadas.
- La contabilidad de lo captado, es decir, el registro de las entradas, salidas, transferencias, elaboración de estados financieros e integración de cuentas públicas periódicas.
- La elaboración de un presupuesto, es decir, manifestar en dinero el monto a que accederá el programa anual de las actividades del ayuntamiento, así como el calendario del ejercicio de dicho presupuesto.

c) Administración de Recursos Materiales

Se encarga de la adquisición, almacenamiento, inventarios, suministro de bienes muebles y materiales con los cuales se llevarán a cabo las funciones de la administración municipal.

• De Apoyo Técnico en la Administración Municipal

Esta serie de funciones actúan paralelamente al ejercicio de las funciones sustantivas y adjetivas del ayuntamiento; y consisten básicamente en la planeación, control, evaluación y diseño de sistemas y procedimientos administrativos. Las más importantes son:

a) Planeación

Consiste en identificar los objetivos generales a corto, mediano y largo plazo de las instituciones que integran al Ayuntamiento, los cuales serán ordenados de acuerdo a sus prioridades; de igual forma, crea el marco jurídico sobre el cual deberán desarrollarse las funciones de la administración de entre las cuales destacan la administración, programación, financiamiento, administración del personal, control y evaluación de resultados.

b) Control y Evaluación

Consiste en la inspección y verificación del funcionamiento de los sistemas y procedimientos de la administración municipal, así como el control financiero de los recursos del ayuntamiento y la evaluación de la función gubernativa de las autoridades municipales.

Es conveniente señalar que tanto las funciones sustantivas, como las adjetivas y de apoyo técnico, son responsabilidad del ayuntamiento en su carácter de máxima autoridad política del municipio. Sin embargo, gran parte de esas funciones son realizadas a través de la administración municipal, al frente de la cual está el presidente municipal.

2.3.1.1 El Presidente Municipal

El presidente municipal es miembro del ayuntamiento y actúa como su representante político y administrativo. Es también el responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento, con base en los criterios y las políticas establecidas por éste.⁶⁵

De esta manera, el presidente municipal es el integrante del ayuntamiento más importante del gobierno municipal, ya que sobre él recaen las principales responsabilidades políticas y administrativas de la institución municipal. De acuerdo con GONZÁLEZ SAAVEDRA:

El presidente municipal asume la conducción política de la corporación municipal por lo que su papel directivo es fundamental en la conciliación de los intereses de los diversos grupos sociales de la demarcación.⁶⁶

⁶⁵ GONZÁLEZ SAAVEDRA, Ma. Teresa, "Presidente o alcalde, instancia superior en el quehacer público", en *El Municipal*, 12 de octubre de 1998, p. 30.

⁶⁶ *Ibidem*.

Asimismo, el presidente municipal dirige las relaciones del municipio con la entidad a la que pertenece y con la federación, así como con diversos organismos públicos y privados, lo que acentúa la importancia de su función política. Además, dentro de su competencia, el presidente municipal debe cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes federales y estatales, así como los reglamentos municipales.

2.3.1.2 El Síndico Municipal

El síndico municipal es una figura integrante del ayuntamiento. Etimológicamente, el término *sindico* se deriva del griego que significa *el que procura justicia*. En efecto, la figura del síndico tiene su origen en el defensor *civitatis* del municipio romano, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de los ciudadanos. En la mayoría de las *leyes orgánicas municipales* se encuentran establecidas, de manera general, las siguientes funciones del síndico:

- Asistir con voz y voto en las sesiones del ayuntamiento.
- Procurar la defensa y promoción de los intereses municipales.
- Representar jurídicamente al ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- Vigilar la debida aplicación del presupuesto municipal.

2.3.1.3 El Regidor

La función política de los regidores se basa en su pertenencia al ayuntamiento como cuerpo deliberante, ya que el regidor tiene voz y voto en las decisiones del ayuntamiento.

Su número es variable de estado a estado, tanto de los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional; sus principales funciones son las siguientes:

- Asistir a las sesiones del cabildo contando con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les sean encomendadas por el ayuntamiento, informando a éste sobre los resultados.
- Vigilar los ramos de la administración municipal que les sea encomendadas por el ayuntamiento.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal en el orden que determine la ley.

2.3.1.4 Experiencias Relevantes en Materia de Autoridades Políticas Municipales

En los últimos años se han generado nuevas figuras políticas con relación a las autoridades políticas municipales. Las más importantes y que queremos reseñar brevemente, son las producidas en los estados de Tabasco y Tlaxcala en 1985.

Con relación a Tabasco, el entonces gobernador ENRIQUE GONZÁLEZ PEDRERO, ante el fenómeno de dispersión poblacional, promovió la descentralización del poder político y administrativo del ayuntamiento hacia las comunidades. Para lograrlo fue necesaria una reforma a la Constitución local, la cual otorgó a los llamados Centros Integradores un conjunto de atribuciones municipales, con el objeto de brindarles cierta capacidad de autogobierno con facultades políticas y de representación.

En el caso de Tlaxcala, el gobernador TULIO HERNÁNDEZ GOMEZ promovió la figura del regidor del pueblo, mediante la cual el ayuntamiento ya no designó al delegado o agente municipal en las comunidades, sino que sería elegido por la propia comunidad.

En este mismo estado, pero diez años después, en 1995, las comunidades de Tlaxcala obtuvieron mayor autonomía política y económica, ya que el entonces gobernador ANTONIO ÁLVAREZ LIMA promovió una reforma en la Constitución local mediante la cual creó la figura de la presidencia municipal auxiliar, con el objeto de integrar un cuarto nivel de autogobierno.

En fin, estas experiencias nos muestran el nuevo activismo político de los ayuntamientos, el cual se expresa en un proceso macro social de alcance nacional, identificable en por lo menos dos dimensiones: en la estructura social y el nuevo papel económico y político de la sociedad en los municipios.

Pues bien, después de haber analizado el carácter político del municipio, así como las diferentes autoridades políticas que interactúan con la sociedad del territorio municipal, es posible concluir que el municipio es la conjugación de tres elementos:

- **Territorio.** Es el medio físico donde se asienta el municipio con sus riquezas naturales, su infraestructura urbana (equipamiento, vialidad y servicios), sus problemas ambientales, sus características geográficas, su potencialidad y sus carencias. Es el espacio geográfico donde se establece la población municipal y en el cual se circunscribe la jurisdicción del gobierno municipal.
- **Población.** Es el conjunto de habitantes o vecinos que residen habitualmente o transitoriamente en el territorio municipal, los cuales tienen diferentes demandas, aspiraciones, diferencias, contradicciones, potencialidades y cultura.
- **Gobierno.** Es el conjunto de personas y órganos revestidos de poder para expresar la voluntad de la colectividad y ella cumplir.⁶⁷ De esta forma, el gobierno municipal es la institución político-jurídica representada por el ayuntamiento (presidente municipal, regidores y síndico), la cual se convierte en depositaria de los intereses y aspiraciones de la población municipal.

Esta es la conformación institucional y actual del gobierno municipal; sin embargo, en los últimos años han surgido diversas corrientes de opinión que proponen que el concepto *gobierno del municipio* incluya además la estructura de gobierno interior del municipio formada por instancias de representación de la comunidad, tales como las juntas municipales, los consejos vecinales u otros organismos de participación ciudadana.

⁶⁷ ACOSTA ARÉVALO, José Octavio, *Manual del presidente y la presidenta municipal*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", 1996, pp. 14-15.

En virtud de lo anterior, no queda duda acerca del carácter político de la institución municipal. Esta convicción obliga a que, más que una descentralización administrativa, lo que se requiere urgentemente en el país es una descentralización política que respete y fomente las manifestaciones sociales relativas a establecer las formas a través de las cuales se organiza la comunidad para constituirse como un ente libre en sus órganos de representación política y, a través de su participación en la gestión administrativa, tanto en el ejercicio de sus facultades de autoridad, como en la prestación de servicios públicos.⁶⁸

Desgraciadamente, esto no ha sucedido, toda vez que la institución municipal ha quedado supeditada a las decisiones que se toman, en mayor medida, en los poderes federales y, en menor grado, en los poderes estatales, lo que ha generado la total dependencia del municipio con relación a los dos restantes órdenes de gobierno, lo que a su vez ha fortalecido el centralismo político. Esto se ha venido produciendo, tal y como vimos en el capítulo anterior, desde la creación misma del municipio mexicano. La constitución de 1917 tuvo la gran oportunidad de cambiar esta situación, pero no sucedió así. De acuerdo con ORTEGA LOMELÍN:

A pesar de que el primer régimen de México prevaleciente en 1917 podría haber hecho del municipio libre una palanca para fomentar el desarrollo nacional sobre bases descentralizadas, otros intereses nacionales se interpusieron para fortalecer a la federación y no al federalismo. Entre otros destaca la necesidad de restaurar la paz social, el temor de que el caudillismo y el caciquismo en poder de los terratenientes pusieran en riesgo la unidad nacional; la necesidad de fortalecer la infraestructura de recursos para emprender el desarrollo industrial en ciudades grandes y medias y comunicar prioritariamente estos centros; la supeditación de la producción agrícola y rural a los mercados urbanos y a la industria; y la centralización en el Distrito Federal.⁶⁹

⁶⁸ ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988, p. 385.

⁶⁹ *Idem*, p. 379.

Este esquema centralizador debilitó profundamente el poder de los municipios. Sin embargo, y a pesar de la situación de inferioridad municipal provocada por la creciente presencia de la federación, los poderes de cada estado poco hicieron por reivindicar al municipio libre; por el contrario, se convirtieron en instancias de sojuzgamiento o de minimización de sus necesidades y competencias administrativas.

Sin embargo, el problema no paraba ahí. Hasta antes de la reforma de 1983, la situación municipal se agravaba por la falta de especificación constitucional de los servicios a su cargo, la ausencia de definición de sus fuentes de ingresos y de los procedimientos para declarar, en su caso, la suspensión de los ayuntamientos, así, como de sus facultades para reglamentar la vida municipal.⁷⁰

Así, la misma Constitución contribuía a la debilidad municipal, pues no existía una estructura institucional que definiera sus atribuciones y funciones; en consecuencia, tanto el nivel estatal como el federal absorbieron el poder que supuestamente le correspondía al municipio.⁷¹ Esta debilidad del municipio mexicano es más observable si la analizamos desde el punto de vista de la existencia de una supuesta autonomía municipal.

2.4 LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

Marco conceptual

La palabra *autonomía* proviene del griego antiguo y significa *la posibilidad de darse la propia ley*; de esta forma, la autonomía, en términos generales, es la potestad que dentro del Estado puede ejercer alguna entidad para regir sus propios intereses, con las peculiaridades de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno que le son propios.⁷²

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ OLMEDO CARRANZA, Raúl, "El municipio libre, la descentralización y el fortalecimiento del pacto federal", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núm. 18-19, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 149.

⁷² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal, op. cit.*, p. 45.

Así, la autonomía implica descentralización en lo económico, en lo administrativo y en lo legislativo, la cual ha de ejercitarse dentro de lo permitido por el ente soberano; por ello, también se trata de un concepto político.

De esta forma, es preciso entender la autonomía como la capacidad de libre autodeterminación de una comunidad política frente a sus varios asuntos públicos. Por el camino de la autonomía, las comunidades pueden decidir asociarse libremente, coordinarse y colaborar con otros órdenes de gobierno para atender de manera más eficaz sus problemas y necesidades.

Formalmente, el municipio cuenta con autonomía, ya que puede elegir de entre sus propios ciudadanos a los funcionarios que habrán de aplicar las leyes que son propias de la localidad; asimismo, el municipio goza de facultades relativas para adecuar su forma de organización a los fines del gobierno, lo que supone el derecho de ampliar o restringir los poderes municipales según el criterio político imperante en la localidad.

Sin embargo, en el ejercicio de sus atribuciones, observamos que el municipio no obra con la supuesta autonomía de que goza respecto de los estados y la federación. Lamentablemente, los ayuntamientos operan dentro del sistema de centralización que ya ha quedado descrito, quedando sometidos a las facultades de las autoridades correspondientes a los otros dos ámbitos de gobierno: el estatal y el federal.⁷³

Precisamente, las reformas políticas de 1983 al artículo 115 constitucional intentaron devolver algo de la autonomía que se le había negado al municipio mexicano. Por ello, es tiempo de analizar dichas reformas para estar en condiciones de emitir un juicio que nos permita afirmar si los municipios del país ya cuentan con la autonomía a que hace referencia el texto constitucional o, por el contrario, concluir que a pesar de las modificaciones al artículo 115, la autonomía municipal sigue siendo una quimera difícil de alcanzar.

⁷³ Para un profundo análisis de la autonomía municipal, véase COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *La autonomía municipal en México*, México, Porrúa, 1998.

2.5 ASPECTOS POLÍTICOS DE LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional intentó poner remedio a la situación oprobiosa en que se mantenía al municipio. En tal virtud, a continuación analizaremos los principales aspectos de la reforma que, en materia política, incidieron de manera directa sobre la institución municipal. Dichos aspectos quedaron establecidos principalmente en las fracciones I y VIII del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en las cuales se estableció lo siguiente:

- Se uniformaron en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley.
- Se dispuso que si alguno de los miembros del ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será substituido por el suplente o se procederá de acuerdo a lo que disponga la ley.
- Todos los ayuntamientos –ya no tan sólo aquellos cuya población sea de 300,000 habitantes o más- se integrarán conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.

Estos aspectos tienen la característica de ser eminentemente políticos; por ello, trataremos de desarrollarlos de manera más amplia en los párrafos siguientes.

2.5.1 LA DESAPARICIÓN, SUSPENSIÓN Y REVOCACIÓN DEL MANDATO

Ya hemos dicho que en virtud de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se uniformaron en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley, no así las causales de procedencia de estas figuras jurídicas. Para estos casos se otorgó el derecho de audiencia, y el quórum de votación es calificado, es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales. La iniciativa presidencial de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional respecto a este punto señaló:

Debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las Constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho. El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos, e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia.⁷⁴

Toda vez que la cuestión acerca de los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros constituye uno de los aspectos políticos más importantes de la reforma de 1983, hemos considerado conveniente realizar un análisis a profundidad sobre estos mecanismos, para lo cual es procedente iniciar nuestro examen a través de un repaso histórico acerca de estas figuras jurídicas con un amplio contenido político.

Antecedentes

Nuestro estudio comienza con la revisión de las Constituciones que anteceden a la de 1917 en esta materia; en relación a la de 1824 se observa que el Poder Constituyente no legisló respecto a estas figuras jurídicas en mención; en cambio, las *Leyes Constitucionales* de 1836 sí lo hicieron, aunque únicamente respecto a la suspensión de poderes de un ayuntamiento, en donde la facultad para declarar la suspensión estaba conferida a los gobernadores.⁷⁵

⁷⁴ En CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 513.

⁷⁵ *Ley Constitucional Sexta*, artículo 7: "Toca a los Gobernadores: VII. Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la Junta Departamental. En el caso de que usen algunas de las dos atribuciones anteriores, darán inmediatamente cuenta al gobierno general, para que éste según sus facultades determine lo que crea conveniente con respecto a la suspensión". Al respecto véase CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1992, p. 501.

Sin embargo, las tres figuras —desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento— sí fueron consideradas por las legislaturas de varios estados en sus Constituciones Políticas, tal y como veremos a continuación.

Respecto de la suspensión de poderes de un ayuntamiento, la Constitución de 1825 del estado de Oaxaca establecía en el artículo 173 que los agentes municipales, alcaldes e incluso todo el ayuntamiento podían sustituirse por no cumplir con sus obligaciones o infringir la Constitución y demás ordenamientos jurídicos; esta facultad estaba conferida a los gobernadores.⁷⁶

La Constitución de 1825 del estado de Veracruz establecía en su artículo 59 que la suspensión de ayuntamientos era facultad del ejecutivo local; si se producía el caso, debía entrar en funciones el último ayuntamiento saliente, mientras eran juzgados y sentenciados todo el ayuntamiento o sólo uno de sus miembros. Posteriormente se convocaba a nuevas elecciones para renovar al ayuntamiento.

Este criterio también fue adoptado por los estados de Durango, Guanajuato y Tlaxcala en sus Constituciones de 1825, 1917 y 1918 respectivamente.⁷⁷

El estado de Michoacán, en su Constitución de 1918, estableció como facultad del Congreso del estado la declaración de desaparición de ayuntamientos; otras entidades federativas que también adoptaron tal disposición fueron las de Coahuila, en su Constitución de la misma fecha, así como Baja California Sur y Quintana Roo en sus Constituciones de 1975.⁷⁸

⁷⁶ GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1986, p. 118.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ GARCÍA CÁCERES, Francisco, *Desintegración y suspensión de cabildos*, Colección de Estudios Municipales, núm. 10, México, Secretaría de Gobernación, 1983, pp. 13-40.

El estado de Chihuahua, en el artículo 86 de la *Ley Orgánica del Municipio Libre* de 1923, estableció acerca de las figuras de la suspensión, revocación y desaparición de ayuntamientos o de alguno de sus miembros integrantes que los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado no podían declarar la disolución de los ayuntamientos instalados e integrados constitucionalmente ni suspenderlos en el ejercicio de sus funciones, concretándose en caso de faltas o responsabilidades a consignarlos a la autoridad competente.⁷⁹

Por su parte, el estado de Hidalgo se refiere —en su Constitución de 1974— a la figura de la revocación como una facultad popular conferida a los ciudadanos integrantes de ese estado, para destituir a los miembros integrantes de un ayuntamiento, lo cual opera por medio de un referéndum.⁸⁰

Como se puede observar, el tratamiento que las entidades federativas otorgaron a las figuras de desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento varío de un estado a otro. En virtud de lo anterior, es procedente analizar a cada una de estas figuras por separado.

2.5.1.1 La Desaparición de Poderes de un Ayuntamiento

2.5.1.1.1 Marco conceptual

La palabra *desaparecer* significa algo que va a dejar de tener existencia en el mundo jurídico o fáctico,⁸¹ concepción que es utilizada en el mismo sentido respecto a la desaparición de poderes de un ayuntamiento. Para CARLOS F. QUINTANA ROLDÁN, la desaparición de poderes es:

⁷⁹ *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Chihuahua*, en GARCÍA CÁCERES, Francisco, *Desintegración y suspensión de cabildos*, op. cit., p. 44.

⁸⁰ *Referéndum* es una locución latina que indica "lo que hay que consultar". Se utiliza en sentido amplio cuando se alude al sondeo de la opinión pública sobre algún asunto determinado. En sentido restringido, es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para su ratificación o desaprobación. Es un procedimiento de gobierno directo que se circunscribe a asuntos jurídicos o administrativos. Sobre el particular véase MARTÍNEZ SILVA, Mario (coord.), *Diccionario de política y administración pública*, vol. II, México, Editorial Ideas-Técnicas-Autores, 1990, p. 380.

⁸¹ GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, op. cit., p. 115.

“ es un fenómeno o situación a la que se enfrenta una entidad federativa, que implica un vacío absoluto en el ejercicio del poder local, o una desviación de los principios básicos de la estructura política del Estado y de la forma de gobierno”.⁸²

Por su parte, AMADOR RODRÍGUEZ se refiere a esta figura como “una institución de defensa del orden constitucional, ya que mediante ella se otorga protección a dicha norma para que en el caso de ser desobedecida sea resarcida en sus preceptos”.⁸³

El acto por el cual el Congreso local declara desaparecido un ayuntamiento es de carácter declarativo ya que reconoce una circunstancia de hechos o de derecho, que son de tal gravedad que impiden de manera total la marcha normal del municipio e implican que el ayuntamiento ya no puede cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

De esta forma, la declaratoria de desaparición de poderes de un ayuntamiento tiene como propósito la reconstrucción del orden jurídico, ya que se trata de un hecho que no requiere su demostración, sino su reconocimiento.

Por lo tanto, la desaparición de poderes no debe entenderse o interpretarse como un medio de coacción o presión con el que cuentan los órganos legislativos locales, para someter y constreñir a voluntad a un ayuntamiento.

No se decide como cosa juzgada que el ayuntamiento ha desaparecido, pues eso sólo se constata; así, declarar la desaparición de poderes de un ayuntamiento no es la obra de quien adjudica un derecho, sino de quien certifica un hecho. El declarar la desaparición de poderes de un ayuntamiento debe operar en exclusivo cuando éste ya no existe, ni de facto, ni jurídicamente.

⁸² QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal, op. cit.*, p. 364.

⁸³ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Defensa constitucional y fortalecimiento político municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 88.

2.5.1.1.2 Características de la Desaparición de Poderes de un Ayuntamiento

- Existe una desaparición de la totalidad de los miembros integrantes de un ayuntamiento.
- Existe una desaparición fáctica del cuerpo edilicio.
- Existe una imposibilidad para el ejercicio de las funciones conferidas al ayuntamiento.
- El ayuntamiento no desaparece con motivo de la declaración del Congreso local, sino que ya ha desaparecido de facto.
- Su naturaleza es interventora - reconstructiva.
- Sus efectos son de carácter colectivo declarativo.
- Se requiere la reglamentación de esta facultad

2.5.1.1.3 Procedimiento para la Desaparición de Poderes de un Ayuntamiento

Inicia a petición de parte, es decir, a propuesta de los ciudadanos, diputados locales o gobernador; se turna dicha petición a la comisión instructora de la legislatura local, la cual se encargará de analizar la misma y turnarla al pleno del Congreso estatal para su conocimiento, substanciación y resolución. De no estar éste en sesiones, se convocará a sesiones extraordinarias, ya que de lo contrario no se acataría lo que establecen la Constitución federal y locales respecto a que la declaración de desaparición de poderes de un ayuntamiento debe ser aprobada por las dos terceras partes de los miembros integrantes de la legislatura estatal.

La petición de declaración de desaparición de un ayuntamiento puede ser rechazada o bien decretada como fundada; en este último caso, la legislatura local dictará las medidas correspondientes para proceder a la sustitución del ayuntamiento desaparecido.

2.5.1.1.4 Supuestos que Originan la Desaparición de Poderes de un Ayuntamiento

De un análisis jurídico realizado a las treinta y un *Leyes Orgánicas Municipales*⁸⁴ que existen en el país, respecto a la figura jurídica de la desaparición de poderes de un ayuntamiento, observamos que aún no existe uniformidad para determinar las causas que la originan, ya que cada uno de los estados prevé distintas causales

2.5.1.2 La Suspensión de Poderes de un Ayuntamiento

2.5.1.2.1 Marco Conceptual

Iniciaremos el presente tema analizando el significado de la palabra suspensión, por la cual entendemos que es “aquel acontecimiento, acto o situación que genera una paralización o cesación temporalmente limitada de algo positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o desarrollo de las consecuencias de ese algo; a partir de dicha paralización o cesación”.⁸⁵

⁸⁴ Del estudio realizado al ordenamiento jurídico con el cual cada entidad federativa regula la cuestión municipal, observamos que cada estado le llama de diferente forma; así, encontramos *Ley Orgánica Municipal*, en Aguascalientes; *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal*, en Baja California; *Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del Estado*, en Baja California Sur; *Ley Orgánica de los Municipios del Estado*, en Campeche; *Ley Orgánica Municipal*, en Colima; *Ley Orgánica Municipal*, en Chiapas; *Código Municipal*, en Chihuahua; *Ley del Municipio Libre*, en Durango; *Ley Orgánica Municipal*, en Guanajuato; *Ley Orgánica del Municipio Libre*, en Guerrero; *Nueva Ley Orgánica Municipal*, en Hidalgo; *Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Quinto de la Constitución Política del Estado*, en Jalisco; *Ley Orgánica Municipal*, en el Estado de México; *Ley Orgánica Municipal*, en Morelos; *Ley Orgánica de la Administración Municipal*, en Nayarit; *Ley Orgánica de la Administración Municipal*, en Nuevo León; *Ley Orgánica de la Administración Municipal*, en Oaxaca; *Ley Orgánica Municipal*, en Querétaro; *Ley Orgánica Municipal*, en Quintana Roo; *Ley Orgánica del Municipio Libre*, en San Luis Potosí; *Ley Orgánica Municipal*, en Sinaloa; *Ley Orgánica de la Administración Municipal*, en Sonora; *Ley Orgánica de los Municipios del Estado*, en Tabasco; *Código Municipal*, en Tamaulipas; *Ley Orgánica Municipal*, en Tlaxcala; *Ley Orgánica del Municipio Libre*, en Veracruz; *Ley Orgánica de los Municipios del Estado*, en Yucatán, y *Ley Orgánica del Municipio Libre*, en Zacatecas. Sin embargo, en el presente trabajo nos referiremos a dichos ordenamientos bajo el título genérico de *Ley Orgánica Municipal*. Al respecto, véase *Los municipios de México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1997.

⁸⁵ GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, op. cit., p. 116.

Atendiendo a esta concepción teórica y adecuándola a la figura jurídica de la suspensión de poderes de un ayuntamiento, podemos definirla como el acto consistente en la privación temporal y momentánea del ejercicio de derechos otorgados a los miembros del ayuntamiento, cuyos efectos son, en un principio, meramente preventivos y no definitivos o constitutivos, pero una vez declarados procedentes y válidos los supuestos que motivaron dicha suspensión de poderes, ésta es declarada como definitiva.

De acuerdo a lo anterior, podemos concluir que la figura de la suspensión debe ser analizada en dos momentos fundamentales:

- a) Cuando opera suspendiendo *temporalmente* el ejercicio de las facultades que tenía conferido el funcionario del ayuntamiento o éste en su totalidad, por haber incurrido en una *causa grave* que motivó la suspensión.

Como se puede observar, el caso de la *suspensión temporal* es un acto provisional que consiste en la separación del cargo que tenía conferido todo o algún miembro del ayuntamiento, dejando sin efectos o en suspenso las facultades que tenía conferidas el funcionario del ayuntamiento.

Este proceso se observará siempre que el Congreso local inicie el procedimiento para declarar la procedencia de cualquiera de las figuras políticas de suspensión y revocación del mandato a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento.

- b) Una vez que han sido analizadas las causas graves por el Congreso local correspondiente y determina que dichas causas son procedentes para originar la declaración de suspensión definitiva de los poderes de un ayuntamiento, o bien la de alguno de sus miembros integrantes.

Existe otra clasificación de la figura de la suspensión, pero atendiendo al número de personas en quienes se aplicará o se hará efectiva. Así, la suspensión puede clasificarse en individual o colectiva.

- a) Individual. Si sólo se aplica o ejerce en contra de alguno de los integrantes del ayuntamiento.
- b) Colectiva. Cuando son varios miembros sobre los que se ejerce.

En conclusión, la declaratoria de suspensión definitiva de un ayuntamiento o de sólo alguno de sus miembros integrantes es una medida constitutiva, sancionadora, pues opera como un instrumento de la Constitución en contra de quien o quienes incurrieron en una violación a las disposiciones jurídicas federales y locales (Constitución federal o estatal, leyes federales o locales, o por no cumplir las funciones asignadas). Esto indica que la suspensión definitiva individual o colectiva constituye un castigo al transgresor del orden jurídico.

2.5.1.2.2 Características de la Suspensión de Poderes de un Ayuntamiento

- Es de carácter colectivo o unitario.
- Es un acto constitutivo, ya que es resultado del acto u omisión que realiza el funcionario del ayuntamiento.
- Origina una desestabilización política en el municipio, cuando menos en el tiempo en que se determina quién continuará en el ejercicio de las facultades conferidas al funcionario del ayuntamiento suspendido.
- Tiene como fuente una *causa grave*, de acuerdo con lo que al respecto establezcan cada una de las Legislaturas locales en sus *Leyes Orgánicas Municipales* o en la Constitución local.
- Sus efectos son, primeramente, separar al ayuntamiento o alguno de sus miembros del ejercicio de la función que venía desempeñando.
- El objetivo que persigue es la remoción de los miembros del ayuntamiento.

Estas características de la figura de la suspensión son traducidas de modo distinto en las entidades federativas y a través de diversos criterios.

Por ejemplo, el estado de Jalisco, en su Constitución de 1983,⁸⁶ establece que la suspensión sólo opera en un sentido, es decir, únicamente recaía sobre alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento, ya que no podía existir la suspensión de todo un ayuntamiento porque dejaría en suspenso el ejercicio de las facultades que tiene conferidas.

Por su parte, el estado de Oaxaca considera posible la suspensión de todo un ayuntamiento, pero lo establece como un supuesto para declarar la desaparición de poderes de un ayuntamiento, de acuerdo a lo que establece su *Ley Orgánica Municipal*.⁸⁷

2.5.1.2.3 Supuestos que Originan la Suspensión de Poderes de un Ayuntamiento

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA considera, respecto a las figuras de la desaparición y suspensión de poderes de un ayuntamiento, que son "instrumentos para aplicar responsabilidad, tanto penal como política, a los funcionarios integrantes de un ayuntamiento, sin llevar a cabo el procedimiento indicado para determinarlas y aplicando, en su caso, la única sanción política consistente en la remoción".⁸⁸ Esta opinión es compartida por nosotros, ya que del estudio realizado a las causales que motivan a dichas figuras se observa que son instrumentos para fincar y hacer efectiva una responsabilidad política sobre los miembros integrantes de un ayuntamiento, a fin de garantizar la estabilidad municipal y evitar actos caprichosos con los que pueda violarse la voluntad popular.

⁸⁶ Artículo 36, *Constitución Política del Estado de Jalisco*, Jalisco, México, Gobierno del Estado, 1983, p. 33.

⁸⁷ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*, artículo 73: "La Legislatura podrá declarar la suspensión de un ayuntamiento desde el momento en que dé inicio el procedimiento para la desaparición y se prolongará hasta el momento en que se emita la resolución correspondiente, y si las circunstancias lo requieren nombrarán un Consejo de Administración Municipal con el carácter de provisional. En *Los municipios de México*, op. cit.

⁸⁸ ABASCAL ZAMORA, José María, et al, *Estudios jurídicos en memoria de ROBERTO L. MANTILLA MOLINA*, México, Porrúa, 1989, p. 402.

Consideramos conveniente hacer un comentario sobre las causales que motivan la declaración de la suspensión individual o colectiva de los miembros de un ayuntamiento, ya que es común que los funcionarios municipales se vean materialmente obligados a abandonar el cargo, a causa de los exiguos presupuestos que se les otorgan; como ejemplo citamos los casos de algunos municipios como Ixtlán de Juárez, Huatepec y Nejapa de Madero, todo en el estado de Oaxaca.

En Oaxaca, de los 570 alcaldes electos para el periodo 1978-1980, 50 de ellos fueron encarcelados para obligarlos a asumir el cargo; 20 más consiguieron el amparo del Poder Judicial para no ser presidentes municipales y otros 50 huyeron del estado para no ser funcionarios del ayuntamiento.⁸⁹

2.5.1.3 La Revocación del Mandato a Alguno de los Miembros del Ayuntamiento

2.5.1.3.1 Marco conceptual

Iniciaremos el estudio de esta figura política definiendo la palabra *revocación*, la cual tiene un origen anglosajón y consiste en hacer cesar los efectos jurídicos de un acto válido, por convenir así a quien lo produjo.

Es una forma de extinción, que debe ser declarada por la autoridad competente en ejercicio de sus facultades; se emite de oficio por haberse incurrido en alguna acción u omisión prevista en la ley que la establece, y recae sobre un acto que no ha agotado sus efectos; por último, obedece a una causa de conveniencia al interés general.⁹⁰

La figura política de la revocación del mandato a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento implica la separación definitiva del cargo, en razón de que las causas que dieron origen al procedimiento revisten tal gravedad que no pueden ser subsanadas.

⁸⁹ "Huir del poder no es la razón, es la esperanza", *Uno Más Uno*, 31 de diciembre de 1978, México, p. 28.

⁹⁰ GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, op. cit., p. 116.

La revocación es una institución complementaria de la teoría del mandato imperativo de la representación política, la cual considera al representante sometido y limitado por la instrucción de su representado y, como consecuencia de ella, quien tiene la facultad de nombrar, la tiene de remover; por lo tanto, los electores pueden revocarle el mandato al representante.

Considerando que nuestra Constitución no acepta la teoría del mandato imperativo y que un principio básico de nuestro orden constitucional es el sistema representativo, la figura política de la revocación a que se refiere la reforma política de 1983 al artículo 115 constitucional debe ser asimilada a una medida ejercida por la legislatura estatal.⁹¹

La Legislatura local, como representante legítimo de la comunidad, puede proceder en nombre de la misma a revocar el nombramiento de quien no cumple los requisitos legales para ser munícipe y con ello subsanar la violación y volver a la normalidad constitucional.

2.5.1.3.2 Características de la Revocación

- Es una forma de terminar el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento.
- Sólo procederá la declaración de revocación del mandato a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento, cuando exista una causa grave, prevista en la *Ley Orgánica Municipal* o en la Constitución local.
- Previo a la declaración de revocación de un miembro del ayuntamiento, se debe instrumentar un procedimiento en el que se analizará la procedencia de dicha revocación.

⁹¹ MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA señala que "la revocación de ayuntamientos debe obedecer al principio que establece que quien tiene la facultad de nombrar, la tiene igualmente de remover. En el caso de los ayuntamientos de elección popular directa, la revocación debe plantearse como la posibilidad que tiene el pueblo para remover a las autoridades municipales ante la constatación de una causa grave. Se trata en consecuencia, no de una medida interventora de los gobiernos locales, sino de una medida democrática plenamente ejercida en forma directa por el soberano originario". Sobre este particular véase ABASCAL ZAMORA, José María, *et al*, *Estudios jurídicos en memoria de ROBERTO L. MANTILLA MOLINA*, *op. cit.*, pp. 407-424.

- La declaración de revocación debe de ser aprobada por el voto de las 2/3 partes de los miembros integrantes del Congreso local.
- Si se trata de la totalidad de los integrantes de un ayuntamiento de elección popular directa, sólo debería tener validez si es aprobado en referéndum por la ciudadanía del municipio correspondiente; esta característica hace alusión al principio que señala que quien tiene la facultad de nombrar, la tiene igualmente de remover, de acuerdo a lo dispuesto en la teoría del mandato imperativo a que se hizo alusión en la hoja anterior.
- Es un acto declarativo-reconstrutivo.

2.5.1.3.3 Supuestos que Originan la Revocación del Mandato

Con relación a las causas que originan o motivan la revocación, se repite la situación expuesta en el apartado anterior, en el sentido de que se continúa dejando a los estados la interpretación y motivación de las llamadas *causas graves*, las cuales se utilizan de manera indistinta en las tres figuras políticas incluidas en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional.

De esta forma, el estudio de las *causas graves* se otorga en monopolio al Congreso local, lo cual constituye una figura útil para presionar o constreñir a un municipio por parte del estado, ya que aún no se ha precisado en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* la naturaleza de las *causas graves*.

Esto ha originado que las *causas graves* se enfrenten con una profunda confusión al momento de su instrumentación en las distintas leyes secundarias y locales. Inclusive, la mayoría de las legislaciones estatales (Constitución política estatal y leyes orgánicas municipales) confundían a las figuras —desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento— otorgándoles las mismas causas. Incluso el estado de Hidalgo,⁹² en su *Ley Orgánica Municipal* de 1989, establece en un sólo artículo las causas que motivan a las tres figuras políticas.

⁹² *Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo*, en *Legislación Fiscal*, Hidalgo, México, Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado, 1989, p. 362.

Esto es producto de la falta de precisión respecto a la naturaleza de cada uno de los procedimientos, lo que a su vez genera imprecisión en las causales. Esto ha producido una extrapolación de causales de un procedimiento a otro; inclusive, es posible encontrar las mismas causales en los tres procedimientos.

2.5.1.4 Diferencias entre las Figuras de la Suspensión y Revocación

Suspensión

- Cesación temporal de las facultades que conlleva el cargo como miembro del ayuntamiento.
- Inicialmente es un acto que consiste en la privación temporal del ejercicio de los derechos otorgados a los miembros del ayuntamiento, mientras se declara su procedencia.
- Un segundo momento se observa cuando se declara procedente la suspensión provisional y se vuelve definitiva.
- La suspensión temporal o provisional se da una vez iniciado el procedimiento para declarar la procedencia de cualquiera de las figuras, sea la misma suspensión definitiva o bien la revocación.
- La suspensión definitiva de todos los miembros integrantes del ayuntamiento, genera la figura de la desaparición de poderes.
- Es un acto constitutivo.

Revocación

- Es un acto que genera la cesación de los efectos jurídicos del cargo de miembro del ayuntamiento, por convenir así a quien lo produjo.
- Procede de oficio ya que su objetivo es velar por el acatamiento a lo dispuesto en las leyes que regulan las funciones y facultades de los miembros del ayuntamiento.
- Obedece a una causa de conveniencia al interés general.
- Genera la separación definitiva del cargo.
- Procede sobre la ejecución de *causas graves*, que tienen que tener la característica de no poder ser subsanadas.
- Es una institución política que pretende que el representante esté sometido y limitado por la instrucción de su representado, en aras de preservar la voluntad política.
- Es la garantía política del ejercicio del derecho del voto de los ciudadanos.
- La naturaleza de la causa grave debe ser irreparable o insubsanable.
- Es un acto declarativo

2.5.1.5 Procedimiento de Declaración de Procedencia de la Suspensión y Revocación

Es de vital importancia referirse al procedimiento de declaración de suspensión y revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, toda vez que estos procedimientos formalmente pueden constituirse en un medio de defensa para los afectados, toda vez que la misma *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en su artículo 115 constitucional, fracción I, así lo establece.

Constituyen, por tanto, una garantía de audiencia para la observancia de los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Esta garantía consiste en instaurar un procedimiento para declarar las figuras políticas de la desaparición, suspensión y revocación del mandato a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento, a fin de otorgar a los afectados la oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

Estos mecanismos se componen de varios actos procesales, los cuales se detallan a continuación. En primer lugar, el procedimiento, al igual que muchos otros, inicia con la presentación de la denuncia.

En este rubro se debe atender lo que establece la Constitución estatal y la *Ley Orgánica Municipal*, respecto a las personas que están legitimadas con una facultad para iniciar este procedimiento.

Toda vez que la naturaleza de este procedimiento tiene como fin ejercitar una acción en contra de un funcionario del ayuntamiento por incurrir en una responsabilidad de carácter político, y ser éstos autoridades de elección popular, consideramos que en quién debe recaer principalmente el ejercicio de esa facultad es en la ciudadanía.

Sin embargo, esta facultad se ha hecho extensiva al representante del Poder Ejecutivo local, así como a los miembros del Congreso estatal.

A continuación se enlistan las entidades federativas que adoptan el criterio señalado en el párrafo anterior.

Estado	Artículo y Ordenamiento Jurídico al que Corresponde	Sujetos Legitimados
Baja California Sur	Artículo 40-A de la <i>Ley Orgánica Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del estado de Baja California Sur.</i>	Ejecutivo del estado, legisladores locales y vecinos del municipio.
Chiapas	Artículo 70 de la <i>Ley Orgánica Municipal.</i>	Ejecutivo del estado, diputados estatales, concejos de participación y colaboración municipal.
Chihuahua	Artículo 210 del <i>Código Municipal.</i>	Ejecutivo del estado, legisladores locales y vecinos del municipio.
Estado de México	Artículo 47 de la <i>Ley Orgánica Municipal.</i>	Ejecutivo del estado.
Nuevo León	Artículo 49 de la <i>Ley Orgánica Municipal.</i>	Integrantes del Congreso local, Ejecutivo del estado y grupo representativo de ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos.
Oaxaca	Artículo 119 de la <i>Ley Orgánica Municipal.</i>	Ejecutivo del estado, legisladores locales y vecinos del municipio
Quintana Roo	Artículo 50 de la <i>Ley Orgánica Municipal.</i>	Ciudadanos del municipio, Ejecutivo del estado, diputados locales y miembros del ayuntamiento, si se trata de suspensión y revocación.
Veracruz	Artículo 119 de la <i>Ley Orgánica Municipal.</i>	Por acción popular y diputados permanentes.
Zacatecas	Artículos 40-41 de la <i>Ley Orgánica Municipal.</i>	Ejecutivo del estado, legisladores locales y vecinos del municipio.

A su vez, la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece en el artículo 115, fracción I, párrafo tercero, que el órgano facultado ante el cual se ejercitan estas acciones es la legislatura local correspondiente. El inicio del procedimiento se da con la petición que formula por escrito el denunciante, el cual debe ir acompañado de las pruebas en las que se funde y acredite su dicho.

Por lo tanto, dicha petición será presentada al Congreso del estado, el cual, antes de iniciar el procedimiento, tiene que verificar que la petición vaya acompañada de sus respectivas pruebas; una vez cubierto este presupuesto, procederá a citar al peticionario a fin de que ratifique su dicho ante el Congreso. Este punto es de vital importancia; incluso, podría ser objeto de impugnación aquella resolución que no cubrió los presupuestos del párrafo anterior.

De estar en receso el Congreso del estado, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias para que la legislatura local se reúna en un lapso de 48 horas hábiles para dar atención a la petición o denuncia. Una vez instalado el Congreso y de considerar procedente la petición, se designará una comisión instructora, la cual se encargará de darle atención a la solicitud; si de dicha petición se desprenden hechos delictivos, se dará aviso a las autoridades correspondientes.

La comisión instructora que conocerá de la petición, se integra por tres diputados; ésta citará al miembro del ayuntamiento acusado o bien a todo, a una audiencia que debe celebrarse dentro de las 48 horas hábiles siguientes a la recepción de la denuncia por parte de la comisión instructora. La razón de ser de la celeridad que debe caracterizar a este proceso, tiene sustento en el hecho de que es necesario que prevalezca la preservación de la buena marcha de la administración municipal y los intereses públicos. Junto con el citatorio para la audiencia que se entregue al acusado(s), se acompañará copia de la petición, así como las pruebas que se hayan exhibido por el peticionario.

En la audiencia, el acusado podrá comparecer con su defensa, rendir pruebas y formular alegatos en lo que a su interés convenga; una vez desahogados y ofrecidos los alegatos, la comisión dará por terminada la audiencia y emitirá un dictamen dentro de las 24 horas hábiles siguientes.

El dictamen se circunscribirá sólo a los hechos denunciados y será un reflejo de los razonamientos que hubieren realizado del caso en estudio, así como de las pruebas que consideraron para emitir su dictamen, el cual contendrá las causales de responsabilidad que se desprendieron del procedimiento. Una vez emitido el dictamen la comisión, se citará al Congreso estatal a una sesión para darlo a conocer y se siga la substanciación del procedimiento.

Es importante destacar que el dictamen que emite la comisión instructora, sólo establece si fue o no determinada la culpabilidad del denunciado, pero carece de sanción, ya que ello es facultad privativa del Congreso local.

Una vez convocada la legislatura estatal para conocer el dictamen de la comisión instructora y resolver lo procedente, se procede a la exposición del dictamen; una vez concluido, se abre una instancia dentro la cual al acusado(s) se le concede una oportunidad de ofrecer alegatos para desvirtuar su acusación y sustentar su dicho; en esta fase, los alegatos se han de formular verbalmente.

Formados o no los alegatos, estando o no presentes los acusados, el Congreso local se erige en jurado de sentencia, procediendo a discutir y valorar el dictamen a fin de emitir su fallo; el cual tiene la característica de ser definitivo. Para declarar procedente la acusación atribuida a un miembro del ayuntamiento o a todos, se requerirá del voto de las 2/3 partes de los integrantes del Congreso estatal.

Un aspecto que se desprende del análisis al procedimiento antes descrito, es el de considerar a los miembros del ayuntamiento —sindicos, regidores y presidente municipal— como sujetos que cuentan con fuero constitucional,⁹³ en virtud del cargo que desempeñan.

⁹³ La Constitución considera responsables de toda clase de delitos y faltas a los funcionarios públicos, incluyéndolos así en el principio de igualdad ante la ley. No obstante, ha querido que durante el tiempo en que desempeñen sus funciones, algunos de esos funcionarios no puedan ser perseguidos por los actos punibles que cometieren, a menos que previamente lo autorice la correspondiente Cámara de la Unión; es decir, los dota de cierta inmunidad, la cual recibe el nombre de fuero. Al respecto véase TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano, op. cit.*, p. 559.

No obstante lo anterior, el procedimiento que efectúa el Congreso local para determinar la procedencia de las figuras políticas de la suspensión o revocación de poderes de un Ayuntamiento, no considera el proceso de desafuero de dichas autoridades municipales, lo que consideramos se traduce en una violación a las garantías de audiencia y legalidad para dichas autoridades.

El término *fuero* ha tenido diversos significados; sus antecedentes los encontramos desde el derecho hispano en donde se le consideraba como “un sistema normativo con tribunales propios y exclusivos; consistía en las cartas expedidas por los reyes, o por los señores en virtud de privilegio dimanado de la soberanía, en que se contienen constituciones, ordenanzas, leyes civiles y criminales, dirigidas a establecer con solidez los comunes de villas y ciudades, erigirlas en municipalidades y asegurar en ellas un gobierno y templado y justo acomodado a la Constitución pública del reino y a las circunstancias de los pueblos”.⁹⁴

La institución del fuero municipal tuvo escasa aplicación en la Nueva España; si bien existieron los contratos de población y los títulos de adelantado, técnicamente no se puede hablar de que hubiera existido un derecho especial y diferente.

El legislador usaba el término en su acepción de derecho que ampara una forma especial de dignidad personal.

Hoy, el fuero no funciona como en los párrafos anteriores, ya que es considerado como un privilegio o prerrogativa con que cuentan ciertas autoridades. En razón del tema en investigación, consideramos conveniente analizar las Constituciones políticas de los estados que conforman nuestro país, así como sus *Leyes Orgánicas Municipales*, con el objeto de determinar cuál es el criterio que adoptan cada una de las entidades federativas respecto al fuero constitucional de las autoridades municipales.

⁹⁴ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998, p. 687.

Estado	¿Considera El Fuero Constitucional a Favor de los Municipios?	Estado	¿Considera el Fuero Constitucional a Favor de los Municipios?
Aguascalientes	En su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .	Nayarit	En su Constitución y en su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .
Baja California	En su Constitución.	Nuevo León	Sí, en su Constitución y en su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .
Baja California Sur	En su Constitución.	Oaxaca	Sólo en la <i>Ley Orgánica Municipal</i> .
Campeche	En su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .	Puebla	Sólo en su Constitución.
Coahuila	En su Constitución.	Querétaro	En su Constitución y en su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .
Colima	En su Constitución.	Quintana Roo	Sólo en su Constitución.
Chiapas	En su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .	San Luis Potosí	Sólo en su Constitución.
Chihuahua	En su <i>Código Municipal</i> .	Sinaloa	Sólo en su Constitución.
Durango	En su Constitución.	Sonora	En su Constitución.
Guanajuato	En su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .	Tabasco	Su <i>Ley Orgánica Municipal</i> no establece nada.
Guerrero	En su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .	Tamaulipas	En la Constitución.
Hidalgo	En su Constitución.	Tlaxcala	En su Constitución.
Jalisco	En su Constitución.	Veracruz	En su <i>Ley Orgánica Municipal</i> .
México	En su Constitución.	Yucatán	En la Constitución y en la <i>Ley Orgánica Municipal</i> .
Michoacán	En su Constitución	Zacatecas	En la Constitución.
Morelos	En su Constitución		

En este sentido, con el objeto de que en verdad se cumplan los objetivos de la reforma de carácter político de 1983 al artículo 115 Constitucional, en su fracción I, debe de incorporarse dentro del procedimiento de determinación de procedencia de las figuras de suspensión y revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento, el desafuero de los mismos, previo a la iniciación del procedimiento.

Bien, una vez emitido el fallo por parte del Congreso estatal se da inicio a la etapa de sustitución de autoridades, la cual se desarrollará a continuación.

2.5.1.6 El Procedimiento de Sustitución de Autoridades Municipales

Una vez decretada cualquiera de las figuras políticas previstas en el artículo 115 constitucional gracias a la reforma de 1983 —desaparición de poderes, suspensión y/o revocación a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento— se da inicio a la etapa correspondiente a la sustitución de las autoridades municipales. Al respecto, la Constitución establece en el artículo 115, fracción I, que las legislaturas locales procederán a iniciar lo correspondiente a fin de que entren los suplentes de las autoridades municipales; si no procediere que entraren en funciones, entonces se convocará a elecciones para elegir a los nuevos integrantes, o las legislaturas designarán de entre los vecinos a los miembros que integrarán al concejo municipal⁹⁵ que concluirá el período respectivo.

Analizando el orden de sustitución de las autoridades municipales, la expresión “si conforme a la ley no procediera que entraren en funciones los suplentes”, que establece el artículo 115 de nuestra Constitución, se ha interpretado por las legislaturas locales en el sentido de que tienen una capacidad omnimoda para juzgar cuándo procede o no que entren en funciones los suplentes.

⁹⁵ Esta figura proviene de la palabra *concejo*, con la cual se designa al ayuntamiento y regidores de un pueblo, así como también el lugar o casa donde se reúnen; el concejo municipal es la asamblea legislativa o reglamentadora, dentro del ámbito local, que dicta ordenanzas, resuelve dentro de su competencia y ejerce diversas funciones administrativas en su término jurisdiccional. Sobre el particular véase CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Hiliarta VII, 1986, p. 447.

Ya que del estudio realizado a lo establecido en cada una de las Constituciones estatales y sus *Leyes Orgánicas Municipales* respecto del procedimiento de sustitución de autoridades municipales, observamos una gran diversidad de criterios.

En este error interpretativo incurre el estado de Sonora, que establece en el artículo 128 de su *Ley Orgánica de la Administración Municipal*,⁹⁶ un criterio que le otorga total libertad al Congreso local para decidir sobre esta cuestión. Dicho artículo establece que si la legislatura declara la desaparición o suspensión de ayuntamientos por las causales que establecen los artículos 121 y 122⁹⁷ de la Ley citada, y no considera que entren en funciones los suplentes, procederá a formular la declaratoria de que se está en el supuesto de designar a un concejo municipal.

Por lo anterior, estimamos que la interpretación correcta del texto del artículo 115, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, es la de establecer que de no proceder la designación de los suplentes es necesario expresar los casos concretos por los cuales éstos se ven impedidos para ocupar los cargos del ayuntamiento removido.

⁹⁶ *Ley Orgánica de la Administración Municipal*, Sonora, México, Gobierno del Estado de Sonora, 1984, p. 99.

⁹⁷ ARTÍCULO 121. El Congreso declarará desaparecido un ayuntamiento en los siguientes casos:

- I. Cuando exista falta absoluta o de la mayoría de los integrantes de un ayuntamiento.
- II. Cuando se suscite entre los integrantes de un ayuntamiento, o entre éste y la comunidad, conflicto que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de sus funciones, y
- III. Por cualquier causa grave, que impida el ejercicio de las funciones del ayuntamiento conforme al orden constitucional federal o local.

ARTÍCULO 122. El congreso procederá a decretar la suspensión de un ayuntamiento cuando éste incurra en cualquiera de las siguientes causas:

- I. Por quebrantar los principios del régimen jurídico, político o administrativo interior del estado.
- II. Por actos u omisiones que lesionen la integridad del territorio del estado o su soberanía, libertad e independencia interior.
- III. Por actos que transgredan las garantías individuales y sociales que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Sonora.
- IV. Por ejercer atribuciones que las leyes no les confieran o rehusar obligaciones que la ley les impone.
- V. Por permitir que los extranjeros se inmiscuyan en asuntos de política interna del estado o de los municipios.
- VI. Por violaciones a las normas jurídicas que rijan los procesos electorales.
- VII. Por desacato a las instrucciones y mandatos que en uso de sus atribuciones y legalmente fundados y motivados les fueren giradas por los Supremos Poderes del Estado, en áreas del interés general.
- VIII. Por promover o adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas de las señaladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las entidades que sí establecen la obligación de llamar a los suplentes de los miembros del Ayuntamiento, una vez que éste ha sido declarado desaparecido, revocado o suspendido, son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Zacatecas.

En contradicción a la postura aceptada por las entidades federativas señaladas en el párrafo que antecede, Baja California Sur, Coahuila, Colima y Chihuahua establecen la posibilidad de que las legislaturas locales designen directamente a los sustitutos del ayuntamiento una vez que se ha decretado la suspensión, revocación o desaparición.

Siguiendo con el orden de los procesos de sustitución, nos referiremos al segundo mecanismo consistente en la facultad otorgada al Congreso local correspondiente, para que lance la convocatoria a elecciones mediante las cuales se elija a los nuevos integrantes del ayuntamiento. Sobre esto, surgen los siguientes supuestos:

- Que el Congreso Local constate, tomando en consideración las circunstancias del orden general, que sí es posible realizar elecciones extraordinarias en un término perentorio.
- Además, si las figuras de la desaparición, suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento ocurre dentro de la primera mitad del periodo de gobierno municipal, deben realizarse elecciones extraordinarias; pero si sucede en la segunda mitad, deberá concluir el periodo respectivo un concejo municipal.
- En el caso que se realicen elecciones extraordinarias, el Congreso local debe designar un concejo municipal provisional para que gobierne el municipio, administración que cesará en el momento en el que el nuevo ayuntamiento tome posesión de su cargo.

Para concluir con los medios de sustitución de las autoridades municipales, nos referiremos a la última de ellas, es decir a la figura política de los concejos municipales.

Una vez declarada la desaparición, suspensión o revocación de alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento, a fin de no generar una situación de ingobernabilidad en el municipio y una suspensión en la prestación de los servicios que tiene encomendados, se procederá a designar de entre los vecinos a los miembros integrantes del concejo municipal que concluirá el periodo respectivo.

El único requisito que establece la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en el artículo 115, fracción I, para ser miembro de los concejos municipales, es el de vecindad; sin embargo, considerando que los integrantes de esa figura política van a realizar las mismas funciones y cuentan con las mismas facultades que los miembros integrantes del ayuntamiento, deben por ello también reunir los mismos requisitos exigidos para estos últimos en los ordenamientos locales.

Del análisis realizado a las legislaciones locales de los estados respecto de la forma de instaurar a los concejos municipales, se observó que en los casos de Campeche, Guerrero, Oaxaca, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán no se establece ningún tipo de legislación en relación con la forma de sustitución de municipios, por lo que supone que se remiten a lo que establece la Constitución Federal.

Los concejos municipales que se mencionan en el texto constitucional son cuerpos colegiados que tienen las mismas facultades que la Constitución Federal, Constituciones Locales y demás leyes y reglamentos respectivos otorgan a los ayuntamientos; se diferencian de éstos en que no son autoridades elegidas popularmente, sino designadas por el Congreso local.

Al tener los concejos municipales las mismas atribuciones y obligaciones conferidas a los ayuntamientos, poseen también la misma responsabilidad, por lo que podrán ser objeto también de que se decrete la desaparición, suspensión o revocación de sus cargos, pero siguiendo los mismos procedimientos señalados para los ayuntamientos y sus miembros.

Sin embargo, sobre esto existe un caso de excepción el cual citamos a continuación. El estado de Veracruz establece en su *Ley Orgánica del Municipio Libre* que la legislatura local discrecionalmente puede suspender o remover a los miembros de los concejos municipales y designar a sus sustitutos.⁹⁸

En conclusión, la razón de ser de los concejos municipales estriba en el hecho de considerarse que en ningún momento puede verse privado el municipio de autoridad que lo gobierne; su inclusión a nivel constitucional fue con el objeto de intentar establecer directrices generales para las entidades federativas al instrumentar el procedimiento de sustitución de los ayuntamientos. Sin embargo, nos hemos percatado que la instalación de un concejo municipal, como órgano sustituto de un ayuntamiento, es una figura que a la fecha presenta una serie de obscuridades por falta de legislación precisa al respecto.

Sobre este particular observamos que sobre la designación de los miembros integrantes de los concejos municipales, el texto del artículo 115, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, otorga privativamente al Congreso local tal designación; sin embargo, la palabra *designación* se distorsiona al llevarla a la práctica, ya que la legislatura estatal determina a los integrantes del concejo municipal de acuerdo a las propuestas que señala el Ejecutivo local; en conclusión, el acto que realiza el Congreso local no es un acto de designación, sino de elección indirecta, criterio que opera en los estados de Baja California, Baja California Sur, Estado de México, Querétaro, Sonora y Guerrero.⁹⁹

Asimismo, la limitada reglamentación con que cuenta esta figura origina confusiones al tratar de interpretarla, lo que motiva que en las legislaciones locales se localicen infinidad de criterios, los cuales muchas veces son contrapuestos.

⁹⁸ Artículo 162 de la *Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz*, Veracruz, México, Gobierno del Estado de Veracruz, 1995, p. 114.

⁹⁹ GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, op. cit.

Por ejemplo, en estados como Aguascalientes, Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Querétaro, Sinaloa, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Zacatecas¹⁰⁰ se considera que antes de declararse procedente cualquiera de las figuras políticas de sustitución que establece actualmente el artículo 115 constitucional, debe designarse por la legislatura local a los miembros integrantes del concejo municipal que realizará las facultades conferidas al ayuntamiento.

Sin embargo, los estados de Baja California Sur, Coahuila, Colima y Chihuahua adoptan una postura consistente en señalar que un concejo municipal sólo puede entrar a sustituir a un ayuntamiento, cuando éste ha desaparecido o se ha suspendido a la totalidad de sus miembros integrantes y los suplentes se encuentran impedidos para entrar en funciones conforme a su ley local respectiva y no se convocó a elecciones.

Doctrinarios como FELIPE TENA RAMÍREZ y MOISÉS OCHOA CAMPOS han criticado la concepción sostenida por los estados que se adhieren a la primera idea, pues sostienen que incorporar la figura política de los concejos municipales, dentro de un municipio, cuando apenas está iniciando el procedimiento para la declaración de desaparición de poderes de un ayuntamiento, suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros integrantes del ayuntamiento, lo que hace es disminuir la figura de los ayuntamientos.¹⁰¹

Por otro lado, los integrantes de los concejos municipales no podrán en ningún caso ser elegidos o designados miembros de los ayuntamientos en el periodo inmediato, debido a una expresa prohibición contenida en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional.¹⁰²

¹⁰⁰ *idem.*

¹⁰¹ Al respecto véase QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal, op. cit.*, p. 400.

¹⁰² "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 le dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

A pesar de todo, la figura del concejo municipal es positiva en el sentido de que permite el establecimiento de la garantía de audiencia y un procedimiento que coadyuva a la defensa de los involucrados, buscando con ello hacer clara y apegada a derecho la instalación del concejo municipal una vez declarada la suspensión, revocación o desaparición de un ayuntamiento.

A pesar de ello, fue posible percatarnos que los concejos municipales no siempre se instalan con motivo de una desaparición de poderes de un ayuntamiento o de la suspensión o revocación del mandato de la totalidad de los miembros de un ayuntamiento, sino que obedece a criterios propios de la legislatura local.¹⁰³ Otro caso en donde se aplicó la ley con discrecionalidad es el estado de Chiapas.

2.5.2 El caso Chiapas¹⁰⁴

El 25 de enero de 1994, a escasos días del levantamiento armado en el estado de Chiapas, la Central Independiente de obreros agrícolas y Campesinos, la Xi Nich y la Organización Campesina Emiliano Zapata solicitaron la destitución de 21 presidentes municipales, argumentando la sistemática violación a los derechos humanos, así como la imposición de éstos por el Ejecutivo Estatal.¹⁰⁵

Con anterioridad, en algunas de estos municipios ya se habían presentado manifestaciones de inconformidad hacia las autoridades, tales son los siguientes casos de Palenque y Simojovel, en donde por determinación del Congreso del estado y por las mismas circunstancias de ingobernabilidad, se instauraron sendos Concejos Municipales, el 23 de marzo y 9 de junio de 1993 respectivamente.

¹⁰³ Con la declaración hecha por la legislatura local del estado de Baja California, mediante la cual creó el municipio de Playas de Rosarito, se designó como depositario de ese ayuntamiento a un concejo municipal. *Decreto No. 166 de la XIV Legislatura del Estado Libre y Soberano de Baja California, Periódico Oficial*, 31 de julio de 1995, Baja California, México, pp. 34-39.

¹⁰⁴ Durón Ruiz, Ramón. Desaparición, suspensión y revocación de los integrantes de un ayuntamiento. El caso Chiapas. Inédito. 1994.

¹⁰⁵ Los alcaldes impugnados encabezan los ayuntamientos de Altamirano, Ocosingo, San Cristóbal de las Casas, Comitán de Domínguez, Las Margaritas, La Independencia, El Bosque, Chamula, Huixtán, Chanal, Oxchuc, Tenejapa, Simojovel, Huitiupan, Jitotol, Yajalón, Teopisca, Palenque, Chilón, Pueblo Nuevo-Solistahuacan, y San Juan Cancuc.

2.5.2.1 Análisis del marco jurídico federal y estatal, para los casos de suspensión, desaparición de ayuntamientos y revocación de algunos de sus miembros en el estado de Chiapas en 1994.

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

En la fracción I del artículo 115 se establece que:

“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”.

b) Constitución Política del Estado de Chiapas

El artículo 60, fracción XIV establece:

“El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, o en su caso la Comisión Permanente, podrán suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal”.

c) Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas

El artículo 169 establece:

Sólo se podrá declarar que un ayuntamiento ha desaparecido cuando el cuerpo edilicio se haya desintegrado o no sea posible el ejercicio de sus funciones conforme al orden constitucional federal o estatal;

Artículo 174:

Los integrantes de los ayuntamientos podrán ser suspendidos definitivamente de los cargos para los cuales fueron electos, por las siguientes causas:

- I. Quebrantar los principios del régimen federal o los de la Constitución Política del Estado.
- II. Violar sistemáticamente las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado.
- III. Abandonar sus funciones por quince días consecutivos, sin causa justificada en un periodo de treinta días.
- IV. Faltar a tres sesiones de cabildo sin causa justificadas en un periodo de treinta días.
- V. Suscitar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del Ayuntamiento.
- VI. Fallar reiteradamente al cumplimiento de sus funciones.
- VII. Estar sujeto a proceso por delito intencional.
- VIII. Promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas a las señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado.
- IX. Estar física o legalmente incapacitado permanentemente.

El procedimiento legal seguido fue el siguiente:

1. Las organizaciones demandantes en uso de sus derechos civiles remitieron al Congreso local su petición fundamentando y exponiendo los motivos de su inconformidad.
2. El Congreso local se encontraba en el periodo ordinario del tercer año de ejercicio, por lo que inició el procedimiento correspondiente.

Sin embargo, debido a la imprecisión jurídica, tanto federal como estatal, existieron y existen cuatro vertientes de aplicación y de sanción, que son las siguientes:

a) La posible destitución de los 21 presidentes municipales.

Para ello debe constituirse el expediente que dé fundamento al Congreso del Estado para analizar la gravedad de las causas argumentadas, lo que requeriría la revisión de pruebas, así como los alegatos, a los que tienen derecho los presidentes municipales en cuestión.

Si las causas tuvieran que ver con el posible uso indebido de los recursos públicos, habría que convocar a las instancias de control federales y estatales para proceder a auditorías e investigaciones.

Que se analice caso por caso, si se solicita la **destitución** del ayuntamiento o la **revocación** del mandato de alguno de sus miembros, incluido el presidente municipal, porque las causales no son las mismas en las dos alternativas de acuerdo a los artículos 169 y 174 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas.

La posible aplicación discrecional de la ley se puede observar en el momento en que el Congreso del estado de Chiapas tendría que determinar el impacto político de la destitución de casi un 20 por ciento del total de presidentes municipales quienes representan a 931, 016 habitantes quienes representan el 29.93% de la población total del estado¹⁰⁶.

Asimismo, se vería en la necesidad de cumplir con los requisitos legales para la designación de nuevas autoridades en sustitución de los presidentes municipales.

b) La posible protección de los presidentes municipales mediante la no destitución de alguno de los 21 presidentes municipales.

En este caso, el Congreso del estado de Chiapas se vería en la necesidad de argumentar, esgrimiendo los elementos legales, para la no destitución de los alcaldes.

Existe la necesidad de emprender una investigación, aunque fuera selectiva de los municipios cuya situación conflictiva sea más elevada para presentar con cifras, datos y documentos, las razones por las que sería improcedente la solicitud, o la posibilidad de profundizar el análisis para cambiar tal decisión.

Asimismo, se tendría que llevar a cabo una evaluación del impacto político de una posible negativa de aceptar las demandas planteadas por las asociaciones civiles, con el riesgo de exacerbar las posiciones de los grupos que plantearon las demandas de destitución.

¹⁰⁶ Chiapas. Resultados Definitivos. Censo de Población y Vivienda 1995. México, INEGI, p. 258-259.

c) Aplicación a un grupo seleccionado de los 21 presidentes municipales de la destitución.

Como en las variantes anteriores, habría que proceder de manera pronta y expedita, en la selección de los municipios cuyas autoridades estén en posibilidad de ser destituidas, para elaborar los expedientes tanto para sustentar las causales, así como para analizar las evidencias que permitan la ratificación o exoneración de los cargos.

Una última posición sería:

d) Que se decreten desaparecidos los ayuntamientos y se instauren Concejos Municipales.

Para ello, se tendría que hacer una evaluación del posible daño al Estado de Derecho y a la vida institucional, en caso de incrementarse el número de presidentes municipales sustitutos, agravado por la circunstancia de que existe un gobernador sustituto.

Al respecto, es necesario considerar que es el último año de gestión de los ayuntamientos, lo que haría poco práctico desencadenar procesos tales como auditorias, expedientes y proceso electoral en otro periodo, entre otros.

Contemplar el riesgo político de aceptar una exigencia de los grupos que plantean tales demandas, en condiciones de conflicto estatal y de vulneración del Estado de Derecho.

A partir de estas premisas, el peso que se asigne a cada punto expuesto, puede dar elementos para tomar la decisión por parte del Congreso del estado, en cuyas manos está el determinar el camino jurídico a seguir.

A manera de consideraciones finales, y apegado a Derecho, una de las alternativas de solución política sería:

Con fundamento en el Título Décimo, Capítulo I, Artículos 165 y 166, primer párrafo de la Ley Orgánica Municipal se podría sugerir a los presidentes municipales impugnados, el solicitar licencia a la legislatura y con ello se evitaría también que se desencadenara el proceso para promover su juicio político.

Asimismo, esta alternativa, puede complementarse con una reforma constitucional que reconozca las formas tradicionales de gobierno, el cual reafirmaría el interés recurrente de los representantes de las 280 organizaciones indígenas y campesinas de la entidad.

2.6 LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS

En virtud de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se estableció que todos los ayuntamientos, ya no tan sólo aquellos cuya población sea de 300,000 habitantes o más, se integrarían conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.¹⁰⁷ Sin embargo, antes de proceder al análisis de este aspecto de la reforma municipal, es conveniente precisar algunos conceptos.

2.6.1 Marco Conceptual

Para hablar de la representación proporcional en los municipios, es conveniente definir qué significa la palabra *representación*, término que se utiliza para designar la pretensión que reivindican a través de sus acciones, determinados sujetos; es decir, un sujeto que se erige como representante realiza ciertas acciones en nombre de otros; quienes desempeñan el papel de representados.¹⁰⁸

Sin embargo, la representación política no indica solamente la acción de un sujeto determinado, achacada a los demás, como ya antes se apuntó, sino que genera una imputación vinculativa soportada por el poder estatal, es decir, por el monopolio de la violencia legítima, en términos weberianos.

La representación política, junto con la teoría de la soberanía popular, la doctrina de la división de poderes y las declaraciones de derechos humanos, constituyen los principios básicos que consagra el constitucionalismo contemporáneo, que conforman y dan sustento al estado de derecho.

¹⁰⁷ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 515.

¹⁰⁸ RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Lo clarooscuro de la representación política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996, pp. 1-28.

La idea de representación, a su vez, nos remite a la concepción de los sistemas electorales, término que subyace al procedimiento técnico por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos, los que a su vez se convierten en poder público. Un sistema electoral abarca todo el proceso electoral: la forma de la candidatura, el procedimiento de votación propiamente dicho y el procedimiento de asignación de los votos computados. De esta forma, los sistemas electorales son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.

De acuerdo con sus objetivos, los sistemas electorales se componen de reglas y procedimientos destinados a regular las diversas etapas de los procesos de votación: ¿quiénes pueden votar? ¿quiénes pueden ser votados? ¿de cuántos votos dispone cada elector? ¿cómo pueden y deben desarrollarse las campañas de propaganda y difusión? ¿cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales?, etc.

Todas estas son circunstancias que una ley electoral debe prever y resolver, ya que son las funciones básicas de un sistema electoral, estructura intermedia del proceso a través del cual una sociedad democrática designa a sus gobernantes.

A su vez, los sistemas electorales se clasifican de la siguiente manera:

- De mayoría.
- De representación proporcional.
- Mixto.

a) Sistema Electoral de Mayoría

En el sistema electoral de mayoría, el candidato que obtiene la mayoría de votos es el que gana la elección. A su vez, este sistema puede clasificarse en mayoría relativa o mayoría absoluta, dependiendo del tipo de mayoría que se requiera. En el de mayoría relativa, el candidato que obtiene la mayor cantidad de votos —independientemente del porcentaje que represente del total de votantes— es el que gana. En el de mayoría absoluta, se requiere obtener más de 50% de los votos para triunfar en la elección.¹⁰⁹

¹⁰⁹ RODRIGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México, op. cit.*, p. 13.

El sistema de mayoría tiene como objetivo formar precisamente una mayoría absoluta en los órganos de gobierno. En este sistema, los votos de los candidatos vencidos son votos perdidos. De igual forma, se le critica que tenga efectos de sobre y subrepresentación, cuando se emplea para la elección de órganos colegiados.¹¹⁰

b) Sistema de Representación Proporcional

Este sistema se caracteriza porque la distribución de puestos a los partidos políticos o candidatos, generalmente agrupados en listas, se realiza con acuerdo a la proporción de votos obtenidos. De manera contraria al sistema electoral mayoritario, el proporcional tiene como objetivo establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, con el objeto de que el electorado sea lo más fielmente reflejado en los órganos colegiados de gobierno.¹¹¹

Por otro lado, el autor plantea, con base en su experiencia en la administración pública municipal que para obtener mejor control de gestión municipal, es necesario una distritación del territorio del municipio en donde cada regidor sea el representante de la ciudadanía ante la que debe entregar un informe de su gestión.

Sin embargo, ésta que sería su principal virtud se convierte en su mayor crítica, pues se le atribuye al sistema de representación proporcional el riesgo de producir una fuerte fragmentación en los órganos gubernamentales municipales que podría impedir el desarrollo normal de sus funciones, y la de eliminar el vínculo entre representados y representantes.¹¹²

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ *Idem*, p. 14.

¹¹² *Idem*, p. 15.

c) Sistema Electoral Mixto

Este sistema mezcla elementos de los dos sistemas anteriores. Su característica es aplicar la fórmula del sistema de mayoría para la elección de la mitad de los integrantes de un órgano de gobierno colegiado, y la fórmula del sistema de representación para la elección de la otra mitad.

Busca formar un gobierno mayoritario de un partido político, pero con representación de otros partidos políticos minoritarios. En su aplicación práctica, el sistema electoral mixto puede recargarse hacia el sistema de mayoría o hacia el de representación proporcional, lo que origina dos subtipos de sistemas electorales mixtos: el sistema electoral mixto con dominante mayoritario y el sistema electoral mixto con dominante de representación proporcional.¹¹³

Aplicado al ámbito municipal, el sistema electoral mixto con dominante mayoritario permite que los titulares de la mayoría de los cargos de los ayuntamientos —presidencia municipal, sindicatura(s) y la mayor parte de las regidurías— se eligen por la fórmula del sistema de mayoría relativa, a través de planillas, mientras que el resto de los regidores, la minoría, se elige a través de la fórmula del sistema de representación proporcional, por medio de listas cerradas y bloqueadas.¹¹⁴ Por el contrario, el sistema electoral mixto con dominante proporcional permite que el mayor número de los integrantes del ayuntamiento accedan a él mediante la vía proporcional.

2.6.2 El Principio de la Representación Proporcional en los Municipios

La figura política de la representación proporcional fue establecida por primera vez en los municipios de México a través de la *reforma política* de 1977, traducida al ámbito municipal debido a una modificación al artículo 115 constitucional.

¹¹³ *Idem*, pp. 16-17.

¹¹⁴ *Idem*, p. 88.

Esta inclusión pretendió impulsar el movimiento de apertura política y de liberalización iniciado en el país, incorporando la representación proporcional en la elección de las autoridades municipales; sin embargo, se estableció como requisito para su ejercicio que el municipio contara con una población de 300 mil o más habitantes.

Sin embargo, tal condición impidió que todos los municipios hicieran uso del nuevo sistema de integración de autoridades municipales, pues formalmente sólo una cantidad menor a cuarenta ayuntamientos podía ejercerlo.

Es importante señalar que el sistema de representación proporcional a nivel municipal se consideraba para la elección de ayuntamientos y no sólo para regidores. El artículo primero transitorio de la reforma de 1977 ordenó que dentro de los seis meses posteriores a la entrada en vigor del decreto de publicación, los estados debían reformar sus Constituciones para adecuarlas a las nuevas disposiciones. Sin embargo, el artículo 115 constitucional no especificaba nada respecto a si la representación proporcional debía aplicarse a todo el ayuntamiento o sólo a los regidores. No obstante, el criterio de las legislaturas estatales fue homogéneo, pues todas las entidades federativas resolvieron aplicarla sólo para la elección de regidores. Para los demás cargos, presidente municipal y síndico, se seguiría el sistema electoral de mayoría relativa.

Con relación a la cuestión relativa a la aplicación del sistema de representación proporcional para la elección de todas las regidurías o sólo para una parte de ellas, las decisiones variaron de un estado a otro.

Algunas entidades federativas optaron por agregar a los ayuntamientos un sólo regidor de representación proporcional, como fue el caso de Baja California y Coahuila. Otras decidieron aplicar el principio de representación proporcional a un 25% o menos del total de los regidores; tal fue el caso de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas. Por último hubo entidades en las cuales el principio de representación proporcional se aplicó para la elección de todas las regidurías en juego; este fue el caso de Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz.¹¹⁵

¹¹⁵ *Idem*, pp. 81-83.

Posteriormente, con la reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, en su fracción VIII, se incorporó el sistema electoral de representación proporcional para todos los municipios, al no consignarse mínimos poblacionales para su ejercicio.

En virtud de lo anterior, realizamos un estudio de los ordenamientos jurídicos (Constituciones locales, leyes orgánicas municipales y leyes electorales estatales), que rigen los procesos electorales municipales; gracias a dicho análisis se obtuvieron algunos hallazgos acerca de la instauración del sistema electoral de representación proporcional en el ámbito municipal.

En primer lugar, es pertinente señalar que en todas las Constituciones locales se encuentra incorporado el principio de representación proporcional en todos los ayuntamientos. En la gran mayoría de ellas, la representación proporcional sólo se aplica para la elección de regidores y, en algunos casos, para síndicos. El sistema no opera para presidentes municipales, a pesar de que la fracción VIII del artículo 115 constitucional menciona que la representación proporcional se aplicará para la elección de ayuntamientos.

Esto ha generado que existan ciertas incongruencias entre la ley local y la federal, lo que ha dado como resultado legislaciones locales que otorgan amplitud en materia de representación proporcional municipal, mientras que otras se muestran rígidas y limitan dicho sistema electoral.

En las leyes electorales locales se realiza una distinción para la elección entre regidores de representación proporcional y regidores de mayoría. Asimismo, los requisitos que se establecen a los partidos políticos para otorgarles regidurías de representación proporcional son básicamente los siguientes:

- Haber registrado planillas con sus candidatos en por lo menos una tercera parte de los Municipios del Estado.
- No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa en el municipio.
- Haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total emitida en la elección del Ayuntamiento correspondiente.

Con excepción del estado de Nuevo León,¹¹⁶ el número total de regidores de representación proporcional es inferior a cinco y no mayor del 25 % de los miembros integrantes del ayuntamiento. A su vez, las fórmulas electorales para la ampliación de la representación proporcional se basan generalmente en los siguientes criterios:

- En los casos en que debe repartirse un sólo asiento minoritario, éste se atribuye al partido que obtenga el segundo lugar en la votación, siempre y cuando satisfaga los requisitos legales.
- Los asientos de representación proporcional se asignarán a través del cociente electoral simple o natural y mediante resto mayor decreciente, en su caso.
- La primera regiduría se asigna al partido que obtenga el segundo lugar en la votación, la segunda al que hubiere logrado el tercer lugar, y así sucesivamente siempre y cuando todos los partidos alcancen el mínimo de votación exigido por la ley.
- Por regla general, los regidores de representación proporcional se asignan a los partidos políticos minoritarios de entre sus candidatos inscritos en las correspondientes planillas como primer y segundo candidatos a regidores en su caso.

Desde la reforma de 1983, estas son las características se observan en la mayoría de los municipios; sólo ha habido pequeños cambios, sobre todo de tipo cuantitativo, gracias a los cuales se ha aumentado, en ciertos estados, la cantidad de regidores, tanto los de mayoría relativa como los de representación proporcional.

Aunque debido a los cambios en las leyes electorales de los estados, y en la creación de nuevos municipios, los regidores de representación proporcional siguen representando el porcentaje menor, con relación a la totalidad de los integrantes de los ayuntamientos.

¹¹⁶ El estado de Nuevo León establece en su *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal* que los regidores de representación proporcional serán hasta de un 40% sobre los regidores de mayoría que correspondan al municipio. En términos reales, en el país es el estado que tiene el municipio (Monterrey) con mayor número de regidores de representación proporcional (seis). Artículo 15 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León*, Nuevo León, México, Editorial Sista, 1991, pp. 4-5.

Estado	Regidores por Mayoría Relativa	Regidores por Representación Proporcional
Aguascalientes	60	36
Baja California	33	30
Baja California Sur	49	16
Campeche	52	31
Coahuila	231	101
Colima	56	33
Chiapas	no hay dato	no hay dato
Chihuahua	357	223
Durango	164	158
Guanajuato	193	218
Guerrero	285	215
Hidalgo	467	270
Jalisco	810	304
México	775	530
Michoacán	33	no hay dato
Morelos	92	87
Nayarit	127	53
Nuevo León	277	116
Oaxaca	2049	3
Puebla	1283	115
Querétaro	120	61
Quintana Roo	54	30
San Luis Potosí	259	127
Sinaloa	145	93
Sonora	290	186
Tabasco	136	39
Tamaulipas	260	2
Tlaxcala	no hay dato	414
Veracruz	229	409
Yucatán	323	278
Zacatecas	425	273
Totales	9628	4441

Fuente: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Sistema Nacional de Información Municipal, actualizado al 10 de febrero de 1999.

Por otro lado, no obstante que las entidades federativas incorporaron a sus Constituciones la figura de la representación proporcional en la elección de sus autoridades municipales, el estado de Oaxaca es parcialmente un caso de excepción al respecto, por lo que procederemos a hacer un breve análisis de este caso en particular.

2.6.3 El Caso Oaxaca

Al analizar los aspectos políticos relacionados con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, observamos un estado que llamó particularmente nuestra atención a lo largo del presente trabajo de investigación. Dicho estado es Oaxaca, en virtud de que ha adoptado un sistema electoral *sui generis* para la elección de gran parte de sus autoridades municipales; en dicho sistema no participan los partidos políticos, ni opera la representación proporcional, ya que se rige y efectúa con base en el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas. De esta forma, los oaxaqueños se han puesto a la vanguardia al mostrar un profundo interés por proteger y fomentar el desarrollo de los pueblos indígenas en todos los aspectos, al aceptarlos e incorporarlos cada día más —con sus culturas— a los cambios y evolución del Estado.

La experiencia legislativa sobre los municipios del estado de Oaxaca nos muestra el deseo por recobrar la dinámica de la vida política y sociocultural de los pueblos indígenas, al permitirles ejercer su autonomía político-administrativa, así como su capacidad de autogestión y autogobierno; esto nos lleva a la necesidad de motivar a otros estados que cuenten con población indígena a adoptar un sistema jurídico parecido, que permita el reconocimiento y aceptación de los pueblos indígenas en las Constituciones locales, así como en las leyes orgánicas municipales. Lo anterior en virtud de que consideramos que los pueblos indígenas cuentan con una gran experiencia tradicional para organizarse política, económica y culturalmente, resultado de una herencia milenaria y del persistente arraigo que tiene su derecho consuetudinario.

2.6.3.1 El Municipio con Población Predominantemente Indígena

En el ámbito municipal, la organización y práctica política de los pueblos indígenas no tiene presencia legitimada ni se utiliza como alternativa socio-política para la sociedad moderna. Esto es producto del pensamiento de nuestra sociedad actual, el cual considera a los indígenas como una especie de remanente primitivo, poco digno de tomarse en cuenta, a pesar de su vitalidad e importancia para la unidad y fortaleza de los grupos sociales originarios, los cuales han resistido el paso de los años y los múltiples intentos por desaparecerlos.

El municipio con población predominantemente indígena tiene hondas raíces históricas; sin embargo, las personas que radican en él viven una situación de desigualdad social que niega y oculta sus valores específicos. No obstante, en el caso de Oaxaca, los municipios indígenas tienen el carácter de instituciones reproductoras de las relaciones socio-políticas comunitarias, y son consecuencia de un largo proceso de reelaboración y redefinición del modelo municipal impuesto, para lograr que responda a los objetivos políticos y religiosos de los pueblos indígenas.

2.6.3.2 La Elección de Autoridades en los Municipios con Población Indígena

Para el efecto de elección de autoridades en comunidades indígenas en todo el país, se puede aplicar el pensamiento de Benito Juárez, que a la letra dice:

Desde antes del establecimiento del sistema federal, los pueblos del Estado han tenido la costumbre democrática de elegir por si mismos a los funcionarios, que con el nombre de alcaldes y regidores cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales. (...) Reestablecida la Federación, los pueblos han recobrado no sólo a sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración local de las municipalidades, de una manera, que lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del estado".¹¹⁷

¹¹⁷ Benito Juárez García, Gobernador del Oaxaca, Exposición al Soberano Congreso del Estado al abrir sus sesiones, el 2 de julio de 1848, en *Exposiciones (cómo se gobierna)*: Benito Juárez, Tomo I. México, INERHM, 1987. p. 159-160.

El derecho consuetudinario.

En el título del libro cuarto, del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del estado de Oaxaca, que se denomina “De la renovación de los ayuntamientos que electoralmente se rigen por las normas de derecho consuetudinario”, se establece la siguiente definición:

“En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución particular, relativas a la elección de ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres”.

En esta disposición encontramos que la definición en ella contenida, está restringida sólo para efectos de elección de ayuntamientos en municipios indígenas. En otras palabras, más allá de la materia electoral, esta definición no tiene validez y cualquier aplicación que se intente de ella es nula en otras materias.

Sin embargo, gracias al surgimiento de organizaciones como el Consejo de Pueblos Indígenas, en 1975, se han actualizado las demandas por el reconocimiento de los derechos étnicos; ejemplos de tales exigencias en materia de derechos indios son las siguientes:

- El reconocimiento de sus derechos políticos.
- La representación indígena en el Congreso de la Unión.
- Aprovechamiento de recursos naturales.
- Reconocimiento oficial de lenguas y culturas étnicas.
- El derecho a una educación propia.

Estos derechos pueden encontrar, en la legislación de la vida interna de los municipios indígenas, el espacio necesario para ser reconocidos y así generar la experiencia y las condiciones que permitan su expresión en todo el país; lo anterior gracias al reconocimiento que la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* hace de nuestra nación en su artículo cuarto, al otorgarle a ésta un carácter pluriétnico.

En Oaxaca, casi el 72% de sus 570 municipios son indígenas; esta entidad ha legitimado, en sus ordenamientos locales, los derechos consuetudinarios de sus pueblos indígenas, con el objeto de fortalecer su autogobierno e impulsar la autogestión, para afirmar la organización comunitaria y crear un marco jurídico para la formulación y desarrollo de los proyectos étnicos municipales.

A lo largo de este apartado únicamente nos abocaremos al estudio de los derechos políticos de los pueblos indígenas, ya que es precisamente en Oaxaca en donde se han logrado avances innovadores sobre la materia. Sobre el particular podremos decir que actualmente, en Oaxaca, la elección de las autoridades municipales¹¹⁸ se realiza con base a dos regímenes.

- El de partidos políticos.
- Por usos y costumbres.

2.6.3.3 Designación de Autoridades Municipales por el Régimen de Usos y Costumbres

El sistema de designación de las autoridades municipales por el régimen de usos y costumbres tiene su sustento en diversas disposiciones jurídicas, toda vez que el sistema legal que lo regula va desde instrumentos internacionales hasta los bandos municipales; es decir, se trata de un sistema que está cuidadosamente construido para permitir el ejercicio de la libre determinación cultural de los pueblos indios, particularmente en el ámbito político. A continuación analizaremos estos instrumentos legales a que hemos hecho mención.

¹¹⁸ La *Constitución Política del Estado de Oaxaca* hace la siguiente referencia sobre las autoridades municipales: ARTÍCULO 109, FRACCIÓN IV. El procedimiento electoral comprende los actos que consuetudinariamente realizan los cuidadores de un municipio, los órganos comunitarios de consulta y las autoridades electorales competentes, para renovar a las autoridades municipales. *Decreto No. 203*, aprobado por la H. Quincuagésima Sexta Legislatura Constitucional, *Periódico Oficial*, 1 de octubre de 1997, Oaxaca, México, p. 18.

En el ámbito internacional se cuenta con el Convenio 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo), el cual fue asimilado por la legislación mexicana, con el rango de ley suprema, el 24 de enero de 1991; este convenio identifica a los pueblos indígenas como aquellos que “conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o sólo parte de ellas”.¹¹⁹

En el ámbito federal, gracias a la reforma de 1992 al artículo cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*,¹²⁰ se reconoce la composición pluricultural de la nación mexicana. En el ámbito local haremos referencia a lo que establece la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*,¹²¹ en sus artículos 12, 16, 27 y 98, en donde se consagra la composición étnica plural de ese estado, y en los cuales se establecen las bases para la creación de normas, medidas y procedimientos que protejan el acervo cultural de las etnias, así como de las figuras de los concejales que integraran a los ayuntamientos; de igual forma, establecen el régimen de usos y costumbres para la designación de las autoridades del ayuntamiento.

Por su parte, el *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca* establece los mecanismos de renovación de los ayuntamientos en los artículos 17, 109, 110 y 112 a 125. En estos preceptos se establece que la elección de autoridades por usos y costumbres se llevará a cabo conforme a las prácticas y tradiciones de cada municipio, pero sometidos a lo que establece la Constitución estatal.

¹¹⁹ *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991, México.

¹²⁰ ARTÍCULO 4. La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantiza a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establece la ley. En RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 44.

¹²¹ *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca*, Oaxaca, México, 1996, pp. 53 y 62.

Los criterios que se utilizan para determinar qué municipios designarán a sus autoridades por el método de usos y costumbres se basan en:

- Un análisis de la realidad.
- Consenso entre los factores reales de poder.
- A solicitud del municipio.¹²²

Los partidos políticos no intervienen en el régimen de usos y costumbres; esta situación tuvo un impacto contundente en el proceso electoral de 1995, ya que el 72% de los municipios de la entidad designaron a sus autoridades con base en sus usos y costumbres.¹²³

A continuación detallaremos el proceso de designación de autoridades municipales por el régimen de usos y costumbres; sin embargo, es necesario aclarar que cada municipio tiene un sistema diferente de designación de las autoridades municipales, ya que su denominador común es la autonomía política.

La renovación de los ayuntamientos por la vía de usos y costumbres cuenta con las mismas fases que el régimen de partidos:

- Cuenta con requisitos de elegibilidad.
- Existe una preparación de la elección.
- Se produce la instalación de la asamblea y mesa directiva.
- Se realiza una votación.
- Se declara cerrada la elección.
- Existe una validación de los nombramientos.

¹²² *Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales 1995, Oaxaca, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1996, pp. 202-243.*

¹²³ No obstante que el régimen por usos y costumbres se sustenta en valores diferentes que el sistema tradicional basado en partidos políticos, de los 412 municipios que en 1995 designaron a sus autoridades por dicho régimen, únicamente tuvieron conflicto poselectoral los municipios de San Jorge Nuchita, Mazatlán Villa de Flores, San Antonio Nanahuatca, San Miguel Tenango, Geveza de Humbolt, San Mateo del Mar, Santiago Yiyatepa y San Agustín de las Juntas. Estos conflictos fueron generados por los partidos políticos, los cuales no estuvieron de acuerdo en no competir en las elecciones de esos municipios, toda vez que anteriormente venían participando. Finalmente se impuso el sistema de usos y costumbres. En el último de los municipios señalados, el conflicto fue motivado porque a los habitantes de un conjunto habitacional del INFONAVIT, que se encuentra en la agencia municipal del municipio de San Agustín de las Juntas, no les permitieron participar en la elección de sus autoridades, situación que se resolvió permitiéndoles el ejercicio del voto, pero sin ser votados. Información proporcionada por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Las características principales de estos procesos son:

- Se consideran una especie de servicio público de carrera.
- No intervienen los partidos políticos.
- **No hay ningún espacio para la apertura a la representación proporcional.**
- Se basa en un sistema de cargos.

De esta forma, el régimen de designación de autoridades municipales por usos y costumbres se realiza con base en el contexto del derecho consuetudinario; es decir, la práctica para designar autoridades ha sido y sigue siendo defendida por los descendientes de los pobladores indígenas de cada municipio. Desafortunadamente, sobre estos procesos aún no hay nada escrito, ya que todos sus usos y costumbres han pasado de generación en generación a través de la práctica y el uso reiterado. Sin embargo, esto no ha sido obstáculo para los grupos indígenas, ya que la falta de formalidad de sus usos y costumbres no ha sido obstáculo para su validez, la cual se funda en el reconocimiento y la práctica de los mismos.

Los municipios con población indígena consideran que la designación de sus autoridades es una carrera de servicio público y no de poder; por tanto, legítima y válida la pertenencia de los individuos dentro de una comunidad, establece sus derechos y obligaciones en un marco de compromisos que adquieren las autoridades municipales con la colectividad e instaura valores de pertenencia e identidad.

Se dice que la designación de las autoridades municipales por el régimen de usos y costumbres es una carrera de servicio público porque para el indígena significa ascender en la escala social, así como adquirir respeto y prestigio dentro de su comunidad. Este respeto no sólo se basa en el hecho de ocupar un cargo sino en la solemnidad que ello implica; ocuparse de los preparativos de sus rituales es un compromiso¹²⁴ que implica un sacrificio.¹²⁵

¹²⁴ Para los pueblos indios, la palabra *compromiso* indica una obligación por realizar, la cual está permitida por la Divinidad y tiene por objetivo buscar la conservación de la estructura política, jurídica y social de la comunidad. Sobre el particular, véase CORDERO AVENDAÑO DE DURAND, Carmen, *La vara de mando*, Oaxaca, México, H. Ayuntamiento Constitucional de Oaxaca de Juárez, 1997, pp. 92-93.

¹²⁵ Para los pueblos indígenas, la palabra *sacrificio* indica una acción de ofrecer algo a la divinidad, una acción que indica un testimonio de dependencia, obediencia, arrepentimiento, respeto y amor; está ligado a la idea de un intercambio de energía espiritual, es decir, una ofrenda que ofrecen a su Dios o Divinidad

Es una obligación impuesta y permitida por la Divinidad,¹²⁶ es un deber hacerlo para que no se termine el municipio, sus creencias religiosas, sus leyes, su justicia, ya que las autoridades son designadas para guiar al pueblo por el buen camino.

En estos procesos no opera la figura de la representación proporcional que establece el artículo 115 de la Constitución, en virtud de que no existe una competencia real de poderes, de acuerdo a lo argumentado en los dos párrafos anteriores; es decir, se basa en:

- Una designación de las autoridades con base en sus atributos personales, que determina cada Municipio con población indígena.
- Existe un sistema de cargos escalafonarios, según el cual se analiza si la persona que se va a designar como autoridad ha ocupado otros cargos.

A su vez, el sistema de cargos en la organización de los pueblos indígenas se divide en civiles y religiosos. Los cargos civiles son los están en contacto con el exterior, los cargos de prestigio, los que participan de las decisiones que afectan política, jurídica y socialmente al municipio.

Por su parte, los cargos religiosos regulan las necesidades interiores de la comunidad que entran en el sistema de jerarquización, los cuales contribuyen a que esos pueblos indígenas conserven sus costumbres, creencias y su derecho consuetudinario.¹²⁷

que trae como consecuencia una recompensa. Véase CORDERO AVENDAÑO DE DURAND, Carmen, *La vara de mando*, op. cit., pp. 84-89

¹²⁶ Nos referimos en este tema a Divinidad o Divinidades, con el objeto de hacer referencia a los Dioses de cada uno de los pueblos indios.

¹²⁷ Dentro de los cargos religiosos destaca el de mayordomo; este cargo tiene una gran trascendencia en los pueblos indios, ya que ofrece una seguridad espiritual y un sentido de identidad colectiva. El mayordomo es el funcionario responsable de llevar a su pueblo la palabra cristiana y la de fomentar y conservar las costumbres cristianas de su pueblo, así como resguardar las pertenencias del o los santos de cada pueblo indígena. Las mayordomías son las fiestas que se realizan para celebrar al Santo Patrón o Patrona del pueblo. El cargo de mayordomo era exclusivo de los hombres en virtud de que daba lugar a acceder en la jerarquía del sistema para después ocupar un cargo civil; sin embargo, en 1980, en el municipio de Yaitepec, el cargo de mayordomo fue ocupado por una mujer. Véase CORDERO AVENDAÑO DE DURAND, Carmen, *La vara de mando*, op. cit., pp. 84-89.

El tránsito de un individuo por la jerarquía de cargos alternados, tanto civiles como religiosos, es un proceso de aprendizaje en el que se depuran capacidades; esto genera la ventaja de una mayor eficiencia en la gestión política y administrativa de dichas autoridades.

Los jóvenes, a partir de los quince años, además de sus obligaciones domésticas, tienen que cumplir con sus tareas de tipo social y religioso en beneficio de la comunidad, ya que sólo entonces se considera que pueden y son capaces de emprender su aprendizaje.

Existe una permanente vigilancia por parte de la población sobre el servicio que prestan las autoridades electas, ya que su gestión debe ser transparente; en caso de no ser así, se obliga a una rendición de cuentas de la gestión y se genera un impedimento para asumir un nuevo cargo.

En este régimen de usos y costumbres, los candidatos son personas que cuentan con un reconocimiento y respeto dentro de la comunidad; es decir, existe un conjunto de valores que sustentan la posibilidad de que un individuo sea designado como autoridad municipal.

En estos municipios, el concepto de ciudadano se produce por su pertenencia a la comunidad y a la familia, así como por el grado de compromiso que tengan con la sociedad, el cumplimiento de cargos menores, una gestión benéfica para la comunidad, disposición por el servicio, responsabilidad y disciplina ante la comunidad y la autoridad.

Los municipios con población indígena establecen tres aspectos que deben ser cubiertos por sus autoridades municipales:

- El moral; es decir, deben poseer las cualidades de ser justo, imparcial, de buena conducta, serio, activo, con iniciativa.
- El económico; ser ahorrador, trabajador, solvente económicamente, honrado.
- El intelectual; que sepa leer y escribir, que tenga capacidad de mando, experiencia, conocimiento de la comunidad y sus costumbres.

Otro criterio importante para la designación de las autoridades de los municipios indígenas es el de la edad; al respecto no existe un criterio uniforme ya que cada comunidad adopta puntos de vista diferentes. Sin embargo, lo genérico es que la carrera de servicio inicie a los 18 años y finalice a los 60, aunque existen dos factores que alteran esta regla:

- El hecho de ser padre de familia.
- El haber desempeñado un cargo dentro de la comunidad eficientemente.

Al respecto, CARMEN CORDERO AVENDAÑO DE DURAND establece que los pueblos indígenas *triquis*, *zapotecas*, *chatinos* y *tacuates* consideran que “para llegar a ser autoridad, los jóvenes de los quince años a los veinticinco años, van escalando los cargos; empiezan siendo *topiles* y después de los veinticinco años pueden acceder a ocupar un puesto, primero de concejal (suplente del regidor), después regidor propietario, hasta llegar a ser presidente municipal (cabeza del pueblo) y después ser considerado un anciano (un principal de mucho respeto)”¹²⁸.

Las razones principales para no ser designado autoridad municipal y desempeñar un cargo son:

- Tener impedimentos físicos o mentales.
- Antecedentes delictivos.
- Por mala conducta o inestabilidad.
- Por incumplimiento de cargos anteriores.
- Por no ser originario del municipio.
- Por ser poco participativo de las actividades de la comunidad indígena.

El régimen de usos y costumbres no establece actualmente límites a las mujeres para asumir algún cargo dentro del municipio, ya que éstas tienen un alto grado de participación, principalmente en cargos relacionados con la salud y la educación, en eventos sociales o en la Iglesia católica.

¹²⁸ CORDERO AVENDAÑO DE DURAND, Carmen, *La vara de mando*, op. cit., pp. 81-82.

La convocatoria para la elección de concejales¹²⁹ se deposita en la figura de la autoridad municipal o presidente municipal; también participa el Consejo Municipal Electoral, cuando así lo deciden los municipios con pueblos indígenas. El medio más común para difundir la convocatoria es el de los *topiles*, utilizando los caracoles, tambores y, en menor medida, el altavoz, las campanas y la radio.

Por tratarse de un sistema basado en conceptos de prestigio y cumplimiento del servicio, las instancias para proponer candidatos son, en orden de importancia:

- El pueblo.
- Los ancianos.
- Las autoridades municipales.

Se instalan de una a siete mesas para llevar a cabo el proceso electoral; ello depende de la población municipal.¹³⁰ Respecto al día de la realización de las elecciones, aun cuando el criterio es muy variable, se destaca el domingo como el adecuado para realizar dicha asamblea. El mes en donde se realiza el mayor número de asambleas de elección es septiembre; el horario acostumbrado, aunque variable, es el de las diez de la mañana. La asamblea de elección se efectúa en lugares públicos y cívicos, destacando el palacio municipal o la cancha deportiva.

La ceremonia de elección es presidida por el presidente municipal saliente, aunque también puede ser iniciada por alguno de los integrantes de las mesas de la asamblea de elección, de acuerdo con la fórmula acostumbrada por la comunidad.

En el 95% de los municipios que designan a sus autoridades municipales por el régimen de usos y costumbres, no se exige a los votantes la credencial para votar con fotografía; únicamente constatan que el sujeto que va a votar sea mayor de edad y se encuentre registrado en la lista elaborada para tal efecto.

¹²⁹ Los concejales son las autoridades integrantes del ayuntamiento (presidente municipal, síndico y regidores), de acuerdo a lo establecido en el artículo 109 del *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*.

¹³⁰ El procedimiento electoral consuetudinario es el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio. Al respecto véase el *Decreto No. 203*, aprobado por la H. Quincuagésima Sexta Legislatura Constitucional, *Periódico Oficial*, 1 de octubre de 1997, Oaxaca, México, p. 18.

La forma de designación de los concejales se realiza predominantemente por:

- El sistema de terna.
- La elección directa.
- La quinteta.
- La mancuerna.
- La opción múltiple.
- Por propuesta de ancianos.

El voto, como expresión de una preferencia hacia quien puede representar los intereses ciudadanos, cobra significado en el espacio de la comunidad erigida en asamblea. Para ellos, el voto no determina el acceso al poder, sino que legitima el servicio público que se ejercerá a través del cargo; por tanto, no interesa la forma en que éste se manifieste sino su eficacia pública, así como su sentido honorífico.

Dentro de los procedimientos para llevar a cabo la elección destacan el levantamiento de mano, por medio de boletas, pintar una raya en el pizarrón situado para tal efecto en el lugar de las elecciones, por boletas y urnas, por planillas, por aplausos, por aclamación, por comisión que se encargará de captar el voto secreto, verbalmente, por acuerdo con autoridad municipal o por envío de votación. El horario de cierre de la asamblea de elección oscila entre las cuatro y las seis de la tarde, aunque algunas comunidades consideran que no hay límite.

En términos de representación política para el nombramiento de las autoridades del ayuntamiento, se cumple —sin lugar a dudas— con la noción de mandato; se genera la relación contractual entre quienes eligen y sus representantes, donde los últimos tienen que realizar expresamente aquello que ordenan sus mandantes, so pena de revocación del mandato, ya que no procede que se deleguen las facultades en un representante para que vigile los intereses ciudadanos.

La regulación del poder la lleva a cabo la propia asamblea, cuya legitimidad se da por consenso por la violencia física. Del desempeño y compromiso que muestren las autoridades, dependerá la construcción de liderazgos que permitirán ser reelectos de manera legítima.

Sin duda alguna, la participación de los grupos indígenas del estado de Oaxaca en la designación de sus autoridades municipales son un ejemplo a seguir, ya que hombres y mujeres se preparan de antemano para designar a quienes pueden y deben ocupar los espacios de representación política y administración municipal.

En este proceso de definición coadyuvan los órganos de consulta, que actúan como filtros en el proceso de designación, para que lleguen los mejores hombres a los cargos de mayor responsabilidad, no para ejercer el poder, sino para actuar con base en su investidura y demostrar su compromiso y lealtad comunitaria. Desde esa perspectiva existe una depuración consensual que reduce las posibilidades de un fraude electoral. Estos órganos de consulta están a cargo de ancianos o de personas con un desempeño previo en la vida pública, lo cual les otorga el prestigio y el honor de intervenir —con su experiencia, sabiduría e historia— para orientar y asesorar el desempeño de quienes ejercen los mandatos de la máxima autoridad, la asamblea del pueblo.

Tras esta intensa vida pública municipal se desenvuelve también una vida ceremonial de gran contenido simbólico y cultural. Las autoridades nombradas no sólo deben apegarse a su deber de buscar el beneficio municipal, sino que deben actuar para hacerla realidad, mediante complejos rituales que transmiten información, demarcan sus atribuciones y restablecen los equilibrios colectivos.

Respecto a los preparativos de la validación de los nombramientos, la fecha normal del cambio de autoridades en los municipios indígenas que se rigen por usos y costumbres, es el 1 de enero; sin embargo, en 47 municipios,¹³¹ los suplentes ejercen el cargo durante un año y medio, es decir, toman posesión el 1 de julio de cada año y medio. En síntesis, este sistema de nombramiento de las autoridades municipales es, en estricto sentido, una variante del sistema de normas para renovar los ayuntamientos que da sustento y reproduce un orden social y de gobierno local, cuya legitimación reside directamente en la asamblea del pueblo.

¹³¹ Estos municipios son Nuevo Zoquiapam, San Andrés Solaga, San Andrés Yaa, San Baltazar Yatzachi Bajo, San Bartolomé Zogocho, San Francisco Cajonos, San Juan Juquila Vijanos, San Juan Tabaa, San Juan Yaac, San Juan Yatzona, San Mateo Cajonos, San Melchor Betaza, San Miguel Aloapan, San Miguel del Río, San Pablo Yaganiza, San Pedro Cajonos, San Pedro Yaneri, San Pedro Yolox, Santa María Jaltianguis, Santa María Temaxcalapa, Santiago Camotlan, Santiago Lalopa, Santiago Laxopa, Santo Domingo Roayaga, Santo Domingo Xagacia, Tanetze de Zaragoza, Teococuilco de Marcos Pérez, Villa Hidalgo Yalala, Villa Talea de Castro, San Juan Juquila Mixe, San Pedro Totolapam, San Sebastián Nicananduta, Santiago Ihuitlan Plumas, Villa Chilapa de Díaz, Santo Domingo Yodohino, Santa María Asunción, Santa María Ixcatlan, Asunción Cacalotepec, San Juan Cotzocon, San Lucas Camotlan, San Pedro Ocoatepec, Santa María Alotepec, Santa María Tepanulali, Santa María Tlahuitoltepec, Santiago Atitlan, Tamazulapan Espirito Santo, Totontepec Villa de Morelos. Información proporcionada por el Instituto Estatal Electoral de Oaxaca.

Por supuesto, la posibilidad de elegir a las autoridades municipales a través del régimen de usos y costumbres no significa que no se presenten conflictos. Por el contrario, después de las elecciones municipales de 1998 en Oaxaca, de las cuales 418 se realizaron de acuerdo con el sistema de usos y costumbres, cuando menos en 75 municipios se produjeron impugnaciones y divergencias, de las cuales 52 se resolvieron mediante el diálogo, mientras que 23 casos fueron turnados para su resolución a instancias jurídicas como el Tribunal Estatal Electoral y el Congreso local. Los problemas se produjeron tanto por la partidización de los grupos en disputa, como por añejas rivalidades políticas, hasta por la intromisión de autoridades estatales y electorales para favorecer a grupos políticos. Es el caso de algunos municipios como Yalala, Concepción Papalao, Yaitepec y Santa María Xadani.¹³²

A pesar de lo anterior, podemos señalar que los oaxaqueños han avanzado en el camino para crear el futuro político con el reconocimiento de la pluralidad existente, al normar positivamente a las instituciones de gobierno municipal basados en los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Aún cuando este sistema escapa a la normatividad establecida por el artículo 115 constitucional, especialmente a lo señalado en su fracción VIII relativa a la representación proporcional, queda claro que cuando la realidad rebasa a la norma, ésta debe ser adecuada a la realidad, tal y como se realizó en el estado de Oaxaca, proceso que debe ser analizado por otras entidades federativas.

2.7 Municipio y derechos humanos

Una experiencia prácticamente inexplorada para el control de los órganos públicos es el *ombudsman*, que es una de las más importantes instituciones destinadas a la protección de los derechos humanos, creada en Suecia en la ley constitucional sobre la forma de gobierno del 6 de junio de 1809, como un comisionado del parlamento con el objeto de fiscalizar las resoluciones de los tribunales y que posteriormente extendió sus actividades a la vigilancia permanente de la administración pública y la protección de los derechos e intereses de la población.

¹³² Reforma, 23 de diciembre de 1998, p. 25-A.

El vocablo *ombudsman* es una palabra sueca que significa *representante, delegado, mandatario, vocero o mediador*¹³³, el cual se puede describir como "uno o varios funcionarios, designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones por la afectación de los derechos fundamentales de los gobernados, realizada por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales sino también por injusticia, falta de racionalidad o retraso manifiesto; y con motivo de esta investigación, pueden proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estiman más adecuadas para evitar o subsanar las citadas violaciones. Esta labor se comunica periódicamente a los más altos órganos del gobierno, del órgano legislativo o de ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentarias que consideren necesarias para mejorar los servicios públicos respectivos."¹³⁴

En México, en 1847 existió en San Luis Potosí el Procurador de Pobres; en 1917 se crearon las comisiones de la Suprema Corte de Justicia, en términos del párrafo tercero del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en 1975 se estableció la Procuraduría Federal del Consumidor; en 1978 se elaboró el proyecto para crear la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos de Nuevo León; en 1984 se propuso la Comisión para la Protección de la Salud; en 1987 se creó el Visitador General de Justicia del Estado de Guerrero.¹³⁵

En el ámbito específico de la administración pública municipal, uno de los primeros organismos encargados de la salvaguarda de los derechos humanos en nuestro país fue el Procurador de Vecinos de Colima, creado el 21 de noviembre de 1983 e inspirado en el *ombudsman*, se encargaba de recibir e investigar reclamaciones, quejas y proposiciones por actos de la administración municipal y, como resultado de sus investigaciones, proponer soluciones no imperativas, debiendo rendir un informe de sus actividades, incluyendo propuestas de reformas a procedimientos y leyes municipales¹³⁶, y que posteriormente se le dio rango estatal en la Ley Orgánica de Colima el 8 de diciembre de 1984.¹³⁷

¹³³ Fix Zamudio, Héctor. Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos, en Veinte años de evolución de los derechos humanos. México, UNAM, 1974. p. 263

¹³⁴ Fix Zamudio, Héctor. Posibilidades de innovación institucional en las entidades federativas, en Nuevo derecho constitucional mexicano. México, Porrúa, 1983. p. 300.

¹³⁵ Herrera Zárate, Mario-González Torres, Rosana. El *ombudsman* visita a los municipios, en Estudios Municipales. No. 22. p. 217-218.

¹³⁶ Herrera Zárate, Mario-González Torres, Rosana. El *ombudsman* visita a los municipios, en Estudios Municipales. Centro Nacional de Estudios Municipales. Año IV, No. 22. julio-agosto de 1988. p. 219.

Otros ejemplos son la Comisión Municipal de Derechos Humanos y Justicia Administrativa del municipio de Tepic, Nayarit¹³⁸, y la Comisión Municipal de Derechos Humanos de Huajuapán de León.¹³⁹ las cuales, resumen sus facultades como defensoras y promotoras de la legalidad, eficacia y honradez de los actos de las autoridades y la prestación de los servicios públicos municipales, así como la protección, defensa y promoción de la vigencia de los derechos humanos en el ámbito de su competencia.

Así como del conocimiento de las violaciones en los procedimientos de elección de autoridades y organismos auxiliares municipales, entre otros aspectos.

La incorporación del ombudsman en los municipios en México, obedece a una necesidad: proteger los derechos e intereses de los gobernados a través de la fiscalización de las autoridades municipales en esta materia, pues la relación cotidiana entre éstas y la población se ubica en la presidencia municipal. Donde, el presidente municipal tiene bajo su responsabilidad la conducción política, la prestación de servicios públicos, la realización de funciones administrativas, el manejo de obras, el ejercicio del presupuesto, el control de las fuerzas de seguridad y las relaciones con otros niveles de gobierno y con la sociedad civil.

Para establecer los medios de defensa de los derechos humanos en los municipios, es necesario que éstos cuenten con una oficina responsable de recibir las demandas en su estructura orgánica.

Asimismo, en las políticas y acciones de las autoridades municipales está la fuente del proceso dinámico y consensual con el que se llegan a identificar plenamente las sociedades y sus estructuras de gobierno.

¹³⁷ Dávalos Martínez, Héctor. Municipio y derechos humanos, en "La autoridad municipal frente a la democracia", Oaxaca, Oaxaca. 22 y 23 de abril de 1994. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. p. 30.

¹³⁸ Morales Rodríguez, Cynthia. Referéndum y Participación Ciudadana, en El Municipal.. México, 25 de agosto de 1997. Año III. No. 114. p. 25.

¹³⁹ Tepic, H. XXXII Ayuntamiento. Decreto de Creación de la Comisión Municipal de Derechos Humanos. Periódico Oficial del Estado de Nayarit del 11 de abril de 1992.

Las tareas de planeación y el establecimiento de sistemas de consulta, orientación e información de actos y gestiones públicas son parte de un nuevo modelo de desarrollo con base en el Estado de Derecho, que tiene contemplado la incorporación de mecanismos de defensa de los derechos ciudadanos.

Pues con base en el ejercicio y la vigencia de tales derechos humanos, se asegura legitimidad y corresponsabilidad en los actos de gobierno. De esta manera, los derechos ciudadanos son una extensión de los derechos humanos, con los que se busca perfeccionar las relaciones con las autoridades formalmente constituidas, de donde las prerrogativas alcanzadas son las resultantes de la determinación y regulación personales y del grupo para derivar en un marco jurídico, que permita el respecto recíproco para los actos del gobierno, en interacción con la población.

Gobierno y ciudadanía son formas jurídico administrativas de la evolución social que tienen como principal sustento a los derechos humanos, por ello es requisito que los actos de las autoridades municipales estén sujetos a las normas jurídico administrativas, que contemplen la plena vigencia de los derechos ciudadanos, pues con ello se garantiza una relación efectiva y benéfica entre el Estado, en su forma y estructura municipal y los particulares.

“En este esquema de ideas y hechos, de acuerdo a lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos se llegó a la conclusión de que el municipio es la base de la democracia y la célula del sistema político nacional, republicano y federalista, por lo tanto, las autoridades municipales son y deben de ser el mejor ejemplo de coordinación y concertación sociales ya que su interacción con la sociedad a la que representa es permanente y cotidiana, de ahí que su responsabilidad para ejercer una autoridad honesta, justa y eficiente, sólo es posible con base en la vigencia y aplicación de los derechos humanos y ciudadanos”¹⁴⁰.

La importancia que tiene esta materia para el Estado Mexicano, quedó plasmada en la reforma al artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁴¹, por medio del cual se impone la obligación a las entidades federativas para que establezcan organismos para la protección de los derechos humanos.

¹⁴⁰ Carrera Figueroa, Constantino. Autoridades municipales y derechos ciudadanos en "La autoridad municipal frente a la democracia", Oaxaca, Oaxaca. 22 y 23 de abril de 1994. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. p. 103-106

¹⁴¹ Diario Oficial de la Federación del 27 de enero de 1992.

Por ser el municipio la célula básica de la gestión gubernamental y del servicio público, el presidente municipal y el ayuntamiento son las autoridades más cercanas a la población y en la mayoría de los casos, son los primeros servidores públicos con los que debe tratar una persona.

Es lógico pensar que el resultado que el individuo obtenga con motivo de esta primera experiencia con la autoridad, condicionará la concepción que en lo sucesivo tenga de la misma, con las graves implicaciones que esto puede tener en caso de que haya sido víctima de un atropello a sus derechos por parte de algún servidor público, o bien su petición no haya sido atendida debidamente por la autoridad competente.

Evidentemente, lo anterior no significa que a partir de las consideraciones anteriores los únicos responsables de la salvaguarda de los derechos humanos de la sociedad sean los ayuntamientos, sino que significa que la tarea que desempeñan éstos últimos, adquiere especial relevancia.

Asimismo, es importante que las autoridades municipales, al igual que todos los servidores públicos de los otros niveles de gobierno respeten y hagan respetar los derechos humanos, apegados al orden jurídico, lo cual lleva a respetar el Estado de Derecho establecido en nuestro país.

“En el marco jurídico del municipio, debe de establecerse un reglamento que contemple la salvaguarda de los derechos fundamentales de la población, tomando como base las reformas y modificaciones que en materia de derechos humanos a tenido la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a través de los artículos 14, 16, 19 y 20, por medio de los cuales se amplían las garantías de seguridad jurídica que tiene toda persona, destacando las disposiciones respecto a la reducción de los tiempos para que el detenido sea presentado ante la autoridad judicial y se dicte libertad o formal prisión; así como las reformas en materia de derechos del detenido y de las garantías del inculcado en todo proceso penal”¹⁴².

¹⁴² Dávalos Martínez, Héctor. Municipio y derechos humanos, en “La autoridad municipal frente a la democracia”, Oaxaca, Oaxaca. 22 y 23 de abril de 1994. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. p. 33.

En México, para el logro de tales objetivos, los municipios cuentan con la ayuda de dos organismos: la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las comisiones estatales de protección de los derechos humanos, que actualmente se encuentran funcionando en cada una de las entidades federativas.

En ambos casos, son un instrumento que auxilia a los ayuntamientos y a la población dentro del marco legal establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CAPÍTULO III

EL ASPECTO JURÍDICO DE LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

OBJETIVO

Mediante la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se introdujeron algunas cuestiones que bien pueden ser clasificadas como aspectos de carácter jurídico en sentido estricto; así, por ejemplo, se otorgaron facultades reglamentarias a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases establecidas por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. De igual forma, se tocaron ciertos puntos relativos a la relación del municipio con sus trabajadores, así como a los vínculos que pueden establecer las autoridades municipales con los otros dos ámbitos de gobierno que coexisten en el país. Al análisis de estas figuras dedicaremos el presente capítulo, terminando con una breve exposición sobre algunas cuestiones relativas al proceso conocido como controversia constitucional, especialmente en lo correspondiente a la participación municipal.

3.1 Marco conceptual

Con base en la teoría de la división de funciones materiales y formales que veremos la sección 3.2.1, para MARÍA INÉS ARAGÓN SALCIDO el reglamento constituye, desde el punto de vista de su naturaleza intrínseca, un acto legislativo que, como todos los de esta índole, crea, modifica o extingue situaciones jurídicas generales.¹⁴³

¹⁴³ ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El municipio en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995, p. 73.

En el mismo sentido, GABINO FRAGA establece que desde el punto de vista formal, el acto reglamentario es un acto administrativo; sin embargo, desde el punto de vista material, el reglamento se identifica con la ley, porque en ésta se encuentran los mismos caracteres que en aquél.¹⁴⁴

Así, el reglamento municipal es un conjunto de normas generales, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.¹⁴⁵ Es el instrumento jurídico que ordena, racionaliza y regula la acción gubernativa en dos vertientes básicas: del ayuntamiento hacia la población; de la población entre sí y con relación al ayuntamiento.¹⁴⁶

CARLOS QUINTANA ROLDÁN considera a los reglamentos municipales como la fuente más importante de su legislación interna, tanto en número como en materia, por lo que los llama el principal cuerpo normativo municipal.¹⁴⁷

A pesar de que algunos tratadistas llegan a identificar al reglamento municipal con la ley, consideramos que existen ciertas diferencias entre uno y otra. Básicamente, la diferencia radica en el aspecto formal toda vez que la ley es un acto formal y materialmente legislativo que emana del Congreso de la Unión, mientras que el reglamento es un acto formalmente administrativo y materialmente legislativo.

FELIPE TENA RAMÍREZ¹⁴⁸ considera que el acto materialmente legislativo puede expresarse mediante una ley o un reglamento; la diferencia entre ambos consiste en que el reglamento es un acto secundario y subordinado que hace referencia a una ley, estándole vedado exceder el alcance de la ley ni tampoco contrariarla, sino que debe de respetarla en su letra y espíritu.

¹⁴⁴ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 103.

¹⁴⁵ *La reglamentación municipal*, guía técnica núm. 3, México, Instituto Nacional de Administración Pública/Centro Nacional de Desarrollo Municipal/ Secretaría de Gobernación, 1994, p. 16.

¹⁴⁶ PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo, *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988, p. 86.

¹⁴⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, op. cit., p. 310.

¹⁴⁸ TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional*, op. cit., p. 447.

Sin embargo, es preciso distinguir entre dos clases de reglamentos: los de ejecución y los autónomos. El reglamento de ejecución contiene disposiciones que tienden a facilitar la aplicación de la ley, en tanto que el reglamento autónomo se refiere a materias cuya regulación, por imperio de la propia Constitución, le está reservada al órgano ejecutivo y excluida de la competencia del órgano legislativo.¹⁴⁹

Este último es el caso de los reglamentos municipales, ya que se trata de reglamentos autónomos, pero expedidos dentro del marco criterios generales, de acuerdo a las bases señaladas por la ley local. En síntesis, el reglamento municipal señala el procedimiento concreto mediante el cual la institución municipal en México podrá asumir sus facultades.¹⁵⁰

3.2 LA FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

Hablando estrictamente de reglamentación municipal, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional constituyó la etapa inicial de un proceso orientado al perfeccionamiento y ampliación de las facultades de los ayuntamientos en esta materia.

Así, es posible considerar que la segunda etapa se llevó a cabo con las reformas jurídicas de adecuación de las constituciones y leyes orgánicas municipales de las entidades federativas. Actualmente nos encontramos en una tercera etapa, la cual es fundamental, porque tiene como objetivo que los municipios pongan en práctica lo señalado por el artículo 115 constitucional, mediante la elaboración y aprobación de sus reglamentos de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados.

Esta tercera etapa de aplicación de la facultad reglamentaria de los municipios se encuentra en un punto de receso. Pues, de acuerdo con los estudios realizados por el Centro Nacional de Desarrollo municipal, la motivación de la reforma no ha sido cumplida dado que algunas de las leyes orgánicas municipales de los estados no mencionan con precisión cuáles son dichas bases normativas, además de que somete a los ayuntamientos a una tutela estatal en su facultad reglamentaria.

¹⁴⁹ *Ibidem.*

¹⁵⁰ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 513.

Lo anterior ha dado lugar a que la gran mayoría de los ayuntamientos se encuentren rezagados en el ejercicio de esta facultad reglamentaria, en detrimento de la seguridad jurídica y administrativa.

El tema relativo a las facultades reglamentarias del municipio ha sido controvertido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ya que si bien se dejó establecido que los municipios estarían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales, no se definieron con precisión los alcances de dicha personalidad, más aún, actualmente se reconoce su facultad reglamentaria, pero queda sin resolver el alcance de la libertad y autonomía municipal en ejercicio de la misma.

No se pretende, sin embargo, confundir facultad reglamentaria con la función legislativa, tema que ha sido abundantemente desarrollado por la doctrina constitucional y la administrativa, sino, en todo caso reflexionar sobre la necesidad de fortalecer al municipio para que libremente pueda regular las materias de su interés, ejerciendo su autonomía.

Con base en el ejercicio de la facultad reglamentaria, los municipios pueden expedir los ordenamientos jurídicos que permitan acercar la autoridad con la comunidad básica, estableciendo instancias administrativas y mecanismos de defensa del particular contra los actos de la función pública municipal, asegurando con ello la legalidad y la vigencia del Estado de derecho en los municipios con una sana relación de la autoridad con los ciudadanos.

3.2.1 Naturaleza Jurídica de la Facultad Reglamentaria

De acuerdo al primer párrafo del artículo 49 constitucional, el supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Este precepto engloba la teoría de la división de poderes, la cual no será analizada en el presente capítulo, pero constituye el punto de referencia para el desarrollo del presente tema.

La división de poderes no es un principio doctrinario inmóvil; se trata de una institución política proyectada a lo largo de la historia, desde ARISTÓTELES hasta POLIBIO, pasando por CICERÓN y SANTO TOMÁS DE AQUINO, para llegar a LOCKE Y MONTESQUIEU.

Dicha teoría pretende fraccionar el ejercicio del poder público en tres poderes, los cuales no están separados de forma rígida, pero son iguales entre sí; se hacen mutuamente contrapeso y aunque tienen puntos de contacto, son esencialmente interdependientes.

Esta teoría ha sido rescatada por nuestra Carta Magna; sin embargo, su aplicación práctica no siempre es tan rígida como lo establece el principio doctrinario. Por el contrario, la realidad nos muestra que las funciones que le corresponderían originalmente a un cierto poder, generalmente son utilizadas por alguno o los dos poderes restantes.

De acuerdo con JORGE CARPIZO, “nuestra Constitución se basa fundamentalmente en dos principios para otorgar la competencia a los órganos estatales, a saber:

- 1) El principio de colaboración.
- 2) La noción de funciones formales y materiales.

Por el primer principio, dos o los tres órganos del Estado realizan parte de la función establecida, por ejemplo, la iniciativa y el veto presidencial en el proceso de formación de leyes.

El segundo principio nos indica que no siempre coinciden las funciones formales con las materiales; así, el órgano legislativo realiza funciones administrativas y jurisdiccionales, y los otros dos órganos realizan funciones materialmente legislativas, administrativas y jurisdiccionales”¹⁵¹.

¹⁵¹ CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, quinta edición, 1986.

En este sentido, aun cuando nuestra Constitución consagra la división de los tres poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, éstos ejercitan sus facultades actuando en colaboración, o bien realizando funciones que formalmente, de acuerdo a la doctrina, no debían corresponderles.

Esto se explica gracias al principio de colaboración y a la noción de funciones formales y materiales, mediante las cuales observamos que existen funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales, mismas que son ejecutadas de forma indistinta por los órganos del Estado mexicano, sin que ello implique una violación a la esfera constitucional de facultades de ninguno de ellos.

Como señaló GABINO FRAGA, “las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, ya que todas ellas sirven para realizar una misma atribución”.¹⁵²

Esta situación se presenta en el caso de la facultad “legislativa” que tienen los ayuntamientos para ejercitar su capacidad reglamentaria; si bien el Poder Legislativo es en quién se deposita la facultad legislativa, la cual consiste en el derecho para crear leyes o decretos¹⁵³ que regulen el comportamiento del hombre, los ayuntamientos también están facultados para ejercer la facultad legislativa a través de la expedición de reglamentos, siempre y cuando lo hagan dentro de su ámbito de competencia y siguiendo los lineamientos establecidos para tal efecto.

Para poner en claro lo anterior, repasemos nuevamente la teoría de la división de poderes, haciendo referencia a que los poderes ejercen funciones, las cuales se pueden dividir en dos categorías:

- **Categoría Formal.** Atendiendo al órgano que realiza el acto, es decir, si la función fue ejecutada por el Poder Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial.

¹⁵² FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 132.

¹⁵³ Ley es una norma jurídica obligatoria y general con legítimo poder para regular la conducta de los hombres o para establecer los órganos necesarios para el cumplimiento de sus fines. El decreto es una disposición de carácter general redactada en forma de decreto, pero de contenido que normalmente sería propio de la ley. Al respecto véase DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, vigésima primera edición, 1995, pp. 215 y 335.

- **Categoría Material.** Considerando la naturaleza del acto en lo particular, por lo que éste puede ser administrativo, legislativo o jurisdiccional, según se trate.

La función legislativa está encaminada a establecer normas jurídicas generales; la administrativa es la que se encarga de regular la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo el orden jurídico, ya que la ley debe ser ejecutada particularizando su aplicación. Por último, la función jurisdiccional es la actividad del Estado encaminada a resolver controversias, a estatuir ó declarar el derecho.

No siempre en el análisis de un acto coinciden los aspectos formal y material señalados en párrafos anteriores, lo cual no implica una violación a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Así, aunque la facultad legislativa se encuentra depositada en el Poder Legislativo en sus ámbitos federal y local, ésta puede ser ejercida de forma indistinta por cualquiera de los órganos integrantes del Estado mexicano, en cualquiera de sus ámbitos, con la única limitante de que sea ejercida dentro de su ámbito de competencia y esté prevista por la ley.

3.2.2 Marco jurídico de la Reglamentación Municipal

El marco jurídico mexicano contiene diversas normas en las cuales se reconoce la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria¹⁵⁴ de la institución municipal. Por un lado, la personalidad jurídica significa que los municipios son entes sujetos a derechos y obligaciones, con capacidad para intervenir en todos los actos y hechos jurídicos de su competencia; por el otro, la facultad reglamentaria implica que la institución municipal es un ente público que puede, entre otras cuestiones, emitir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción.

¹⁵⁴ Facultad reglamentaria. Creación de disposiciones jurídicas como reglamentos, circulares, bandos, órdenes, decretos y memorandas. Véase DE PENA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, op. cit., p. 255.

Las bases jurídicas de la reglamentación municipal se encuentran jerárquicamente en los siguientes documentos:

- **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Las reformas al artículo 115 constitucional de 1983, especialmente en su fracción II, establecen la personalidad jurídica del municipio en los siguientes términos:

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

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

De esta manera, la fracción II del artículo 115 constitucional:

1. Ratifica la competencia municipal de intervenir en cualquier acto legal debido a que posee personalidad jurídica propia.
2. Establece que los municipios podrán manejar su patrimonio libremente y de acuerdo a sus necesidades, conformado con los recursos financieros y los bienes muebles e inmuebles.
3. Faculta al ayuntamiento a que, con total apego a las disposiciones de las legislaturas locales, podrá expedir bandos de policía y buen gobierno, los cuales regularán la organización política del municipio.
4. Establece que los ayuntamientos establecerán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública.
5. Determina que los ayuntamientos tendrán la capacidad para expedir circulares y disposiciones administrativas.

- **Las Constituciones Políticas de los Estados**

Las Constituciones de los estados establecen las bases de elección, integración y funcionamiento de los ayuntamientos, así como la división política territorial del estado en municipios y la facultad reglamentaria municipal.

- **Leyes Orgánicas Municipales**

Las leyes orgánicas municipales establecen en detalle los alcances y limitaciones jurídicas de las Constituciones locales, principalmente en cuanto a la división territorial de la entidad federativa, las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios, así como la facultad reglamentaria.

3.2.3 Antecedentes de la Facultad Reglamentaria de los Municipios

Al realizarse un análisis de los antecedentes de la facultad reglamentaria de los municipios en nuestro país, pudimos constatar que desde la Constitución de Cádiz hasta la expedida por el Constituyente de 1917, pasando por las Constituciones de 1824, 1836, 1843 y 1857, nunca se tuvo contemplada dicha facultad en favor de los municipios; la facultad legislativa, en su aspecto genérico, residía únicamente en el Poder Legislativo federal; posteriormente dicha facultad se otorgó al Legislativo local.

Esta situación obedecía a una interpretación rígida de la división de poderes, consistente en otorgar la facultad legislativa —y por ende, la reglamentaria— única y exclusivamente al Poder Legislativo. Toda vez que el municipio no cuenta con una estructura orgánica como la de la federación o las entidades federativas, la facultad de legislar y reglamentar recaía precisamente en el Poder Legislativo federal o estatal.

Sin embargo, cuando se reconoció que los órganos integrantes del Estado mexicano tenían la opción de ejercitar sus funciones de forma indistinta en auxilio de las facultades que les consagró la propia *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y las Constituciones locales, fue posible que la reforma de 1983 al artículo 115 instaurara, a nivel constitucional, la función “legislativa” a favor del municipio.

A pesar de lo anterior, aun existe un debate para determinar si la emisión del bando de policía y buen gobierno que realiza el municipio, corresponde a un acto susceptible de considerarse dentro de la facultad legislativa del Estado mexicano y de que sea correcto que esta facultad sea realizada por el ayuntamiento y no por la legislatura local.

A pesar de lo anterior, consideramos que la nueva fracción II del artículo 115 constitucional ha otorgado efectivamente la función “legislativa” al municipio; lo cual constituye un gran avance municipal en esta materia, ya que se subsana una de las tantas limitantes con las cuales opera o funciona un ayuntamiento. De esta manera, a partir de la reforma jurídica de 1983 al artículo 115 constitucional, se considera al ayuntamiento como un órgano normativo con funciones materialmente legislativas.

Anteriormente a la reforma, la falta de capacidad legislativa municipal se subsanaba con la aplicación de lo dispuesto por los artículos 16 y 21 de la Constitución, en donde se establece que las autoridades administrativas cuentan con facultades para legislar en aquellas materias que sean necesarias e importantes para el cumplimiento de las facultades que tienen encomendadas. Sin embargo, con la reforma de 1983 quedó debidamente precisada la función reglamentaria municipal a nivel constitucional.

Para RUBÉN GERALDO VENEGAS, esta nueva disposición fortalece al municipio en su aspecto de descentralización política, ya que se amplía notablemente su competencia reglamentaria.¹⁵⁵

¹⁵⁵ GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, op. cit., p. 89.

La única limitante que existe sobre dicha facultad la establece la propia Constitución dentro del mismo artículo 115, consistente en que su ejercicio se restringe a la jurisdicción municipal y conforme a las bases normativas que haya establecido la legislatura local correspondiente.

3.2.4 Los Reglamentos Municipales

De manera estricta, un reglamento es el conjunto de normas obligatorias, de carácter general, emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública.¹⁵⁶

Para HANS KELSEN, los reglamentos son normas generales dictadas por un órgano distinto del que en principio y corrientemente está encargado de hacerlo, esto es, distinto del órgano legislativo. Versan sobre puntos de procedimiento y ejecución.¹⁵⁷

Por su parte, GABINO FRAGA dice que son “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo”.¹⁵⁸

Los reglamentos pueden clasificarse en:

- **Particulares.** Son el conjunto ordenado de normas y preceptos que sirven para determinar el régimen interno de determinadas corporaciones o para regular relaciones estrictamente entre particulares, derivadas de otros aspectos de la vida social que cuentan con esa regulación.
- **De autoridad.** Este tipo de reglamentos son emitidos por órganos integrantes de cualquiera de los poderes del Estado, y pueden ser federales, estatales o municipales.

¹⁵⁶ DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, op. cit., p. 436.

¹⁵⁷ KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Porrúa, vigésima segunda edición, 1969, p. 88.

¹⁵⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 104.

- **Heterónomos.** También llamados de ejecución son aquellos que tienen el objetivo de desarrollar las normas contenidas en las leyes; se crean con base en lo dispuesto por el artículo 89, fracción I, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, por lo que también pueden ser federales, estatales o municipales, atendiendo a la autoridad que lo emita.¹⁵⁹
- **Autónomos.** Son disposiciones que crean una situación jurídica general, expedidos directamente por el Poder Ejecutivo, para reglamentar preceptos constitucionales. Es decir, son aquéllos que no están supeditados a la existencia de una ley para ser creados.

La existencia de reglamentos autónomos es aceptada de manera general. Sin embargo, algunos autores se han manifestado en contra de este tipo de reglamentos; tal el caso de ANDRÉS SERRA ROJAS¹⁶⁰ y MIGUEL ACOSTA ROMERO,¹⁶¹ para quienes las facultades que otorga la Constitución a los poderes federales son expresas y limitadas, según establece el artículo 124 Constitucional; en consecuencia, el Poder Ejecutivo, con base en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, tiene sólo una facultad para proveer —en la esfera administrativa— a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero no es una facultad para reglamentar directamente a la Constitución.

De necesidad o *contra legem*. Son aquellos cuya creación obedecen a un estado de necesidad, de una situación de emergencia, cuya excepcionalidad coloca en primer plano el viejo principio *salus populi suprema lex*, es decir, que el bienestar de la población debe ser la máxima norma jurídica. En nuestra legislación no se reconoce este tipo de reglamento, salvo lo establecido en los artículos 29, 49 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales determinan facultades extraordinarias para legislar por parte del Poder Ejecutivo.

¹⁵⁹ ARTÍCULO 89. *Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia.* En RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución, op. cit.*, p. 238.

¹⁶⁰ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, México, Porrúa, décima edición, 1981, p. 199.

¹⁶¹ ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, México, Porrúa, sexta edición, 1984, pp. 28-29.

• **3.2.5 Tipos que Adopta la Facultad Reglamentaria del Municipio**

La reglamentación municipal es muy variada, como resultado de su singular importancia para la vida local; sin embargo, para efectos de la presente investigación hemos considerado los siguientes tipos de reglamentos municipales:

De gobernación. Los reglamentos municipales que se crean en atención a esta materia son aquellos que definen los principios normativos del gobierno municipal, la población, el territorio y las formas en que se relacionan entre sí estos tres elementos; en su contenido se observan aspectos políticos, jurídicos y administrativos. Los más importantes son el Bando de Policía y Buen Gobierno o Bando Municipal, el Reglamento de Seguridad Pública y el Reglamento de Policía y Tránsito.

De promoción del desarrollo municipal. Son aquellos que regulan una materia, actividad u organismo que coadyuva al cumplimiento de las tareas de planeación del desarrollo municipal, fomento económico y social, o de protección de los recursos naturales del municipio. Entre estos reglamentos destacan el Reglamento Interior del Comité de Planeación Municipal, Reglamentos de Protección Ecológica y Reglamentos Interiores de Órganos de Participación Comunitaria.

De organización interior del gobierno y administración municipal. Son los que tienen por objeto establecer las facultades, atribuciones, funciones, responsabilidades y obligaciones de las autoridades, dependencias, organismos y servidores públicos municipales, regulando la organización, funcionamiento de los sistemas y procedimientos del gobierno y la administración municipal.

Aquí destacan el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento Interno y Orgánico de la Administración Municipal, el Reglamento Interior de Trabajo, el Reglamento de Adquisiciones, Almacenes e Inventarios; el Reglamento Interior de la Policía Municipal y el Reglamento de Hacienda Municipal.

De organización y regulación de los servicios de la administración municipal. Se orientan al establecimiento de las bases de organización y funcionamiento, así como la prestación de los servicios que presta el ayuntamiento hacia la comunidad y los particulares, definiéndose en ellos los requisitos, condiciones, derechos y obligaciones que intervienen en un servicio o acto del ayuntamiento al exterior. Estos reglamentos comprenden una gran variedad de gestiones de la comunidad y particulares ante la administración municipal, como los pagos por concepto de contribuciones, rentas, derechos y formatos impresos, regulación de construcciones, licencias y permisos, solicitud de conexión a servicios públicos básicos, solicitud de obras públicas y registros en los padrones municipales. Los más importantes son el Reglamento de Obras Públicas, de Servicios Públicos, de Construcciones y Fraccionamientos, y de Permisos y Licencias.

Los que establecen y regulan la relación del ayuntamiento con la población y los particulares. Son los que contienen disposiciones administrativas para el desempeño de actividades productivas, comerciales y de servicios por parte de los particulares. Estas disposiciones inciden de manera directa en la conducta e intereses de los individuos. Dentro de este rubro encontramos el Reglamento de Horarios de Establecimientos Comerciales y de Servicios, el Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas, el Reglamento de Comercio Ambulante, el Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas, y el Reglamento de Aparatos Electromecánicos y Sonoros.

Esta tipología no es limitativa, por el contrario, posibilita la creación de nuevos reglamentos municipales de acuerdo a las necesidades y materias susceptibles de reglamentarse.

Algunos de los factores que motivan la creación de reglamentos municipales tienen que ver con las características propias del orden público de la municipalidad, el grado de desarrollo urbano de sus centros de población, las características predominantes de la producción, comercialización y servicios, la conducta de los productores, comerciantes y prestadores de servicios, la extensión del territorio municipal, la colindancia del municipio con centros de atracción económica y social, la tradición jurídica y administrativa de los ayuntamientos, la observancia de usos y costumbres generalizados entre la población, así como en la capacidad y sensibilidad política y administrativa de las autoridades municipales.

De acuerdo a los elementos antes mencionados y con base en la encuesta ****¹⁶², la situación que guarda la reglamentación municipal es la siguiente: el Bando de Policía y Buen Gobierno ha sido expedido en un 76% de los municipios del país, mientras que en un 60% ha sido actualizado. Con relación al reglamento Interior del Ayuntamiento, observamos que existe en un 65% de los municipios y está actualizado en 52%.

En cuanto al Reglamento Interior de la Administración Municipal, existe en un 44% de los municipios y está actualizado en un 36%. Por lo que ve al Reglamento de Obra Pública Municipal, existe en un 47% de los municipios, y está actualizado en un 39%.

Con relación al Reglamento de Planeación, existe en un 24% de los municipios y está actualizado en un 20%. En materia de catastro municipal, el Reglamento respectivo existe en un 35% de los municipios del país y está actualizado en un 28%.

El Reglamento de Zonificación y Uso de Suelo existe en un 21% y está actualizado en un 17% de los municipios mexicanos. A su vez, el reglamento de Fraccionamientos y Municipalización existe en un 19% y está actualizado en un 15%. El Reglamento de Participación Ciudadana existe en un 28% y está actualizado en un 24%.

El Reglamento de Protección Civil existe en un 38% de los municipios y está actualizado en un 32%. Por su parte, el Reglamento de Salud existe en un 41% y está actualizado en un 35%. El Reglamento de Espectáculos y Diversiones Públicas existe en un 34% y está actualizado en un 27%. El Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas existe en un 55% y está actualizado en un 47%. El Reglamento de Bomberos existe en un 5% y está actualizado en un 3%.

¹⁶² Centro Nacional de Desarrollo Municipal - Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

El Reglamento de Agua Potable existe en un 58% y está actualizado en un 49%. El Reglamento de Drenaje y Alcantarillado existe en un 35% y está actualizado en un 28%. El Reglamento de Alumbrado Público existe en un 35% y está actualizado en un 30%. El Reglamento de Seguridad Pública existe en un 65% y está actualizado en un 53%. El Reglamento de Tránsito y Vialidad existe en un 28% y está actualizado en un 24%. El Reglamento de Limpieza y Calles existe en 34% y está actualizado en 27%. El Reglamento de Recolección de Basura existe en un 36% y está actualizado en un 29%. El Reglamento de Pavimentación existe en un 23% y está actualizado en un 19%. El Reglamento de Mercados existe en un 27% y está actualizado en un 27%. El Reglamento de Centrales de Abasto existe en un 2% y está actualizado en 1%.

El Reglamento de Panteones y Cementerios existe en un 52% y está actualizado en un 40%. El Reglamento de Rastros existe en un 25% y está actualizado en un 19%. El Reglamento de Parques y Jardines existe en un 22% y está actualizado en un 18%. Por último, el Reglamento de Transportes existe en un 24% y está actualizado en un 19%.¹⁶³

De esta manera, queda demostrada la importancia de los reglamentos municipales, ya que son vitales para la vida social, económica, jurídica, administrativa y política del municipio. En el ámbito social, el reglamento municipal regula las diversas actividades del gobierno y de los gobernados, a fin de establecer una mejor relación. Además, permiten generar una cultura democrática de convivencia colectiva, en donde el interés que prevalece es el general.

En lo económico, el reglamento ordena la prestación de los servicios municipales con el objeto de obtener mayor eficacia y eficiencia en la captación de ingresos a la hacienda municipal, creando una cultura honesta respecto de la administración de los recursos económicos y generando en la población la concepción de lo necesario que son los impuestos para el buen desarrollo municipal.

¹⁶³ *Resumen estatal de la reglamentación municipal*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995. Es necesario mencionar que cuando se levantó la encuesta, el número de municipios era de 2395.

En lo jurídico, el reglamento evita la improvisación, las malas interpretaciones de la ley y abusos de las autoridades y funcionarios municipales en situaciones de carácter legal. En el ámbito administrativo, establece un orden en las facultades, derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales, impulsa la capacitación técnica y administrativa del personal y fomenta la vocación por el servicio público. Por último, el reglamento en el aspecto político tiene como fin que el ayuntamiento se desarrolle como una autoridad democrática con orden y capacidad.

3.2.6 Procedimiento de elaboración de los reglamentos municipales

Este procedimiento debe someterse a lo establecido en las Constituciones locales y en las *Leyes Orgánicas Municipales* de cada uno de los estados; en todo caso, es necesario que se consideren los siguientes aspectos:

- Delimitar los alcances del reglamento, esto es, analizar que el reglamento no contravenga la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* o la propia de los estados, o a una ley federal o local.
- Discutir el documento en sesión plenaria de cabildo para su depuración y ajustes que procedan.
- Dar paso a la consulta entre los diversos sectores de la población, para recibir las observaciones y propuestas, lo que propicia que la ciudadanía haga suyo el proyecto de reglamento y lo respalde en su legitimidad y legalidad, es decir, lograr la participación ciudadana.
- Integración final del documento, con sus respectivas enmiendas y complementos.
- Elaborar el oficio de presentación de iniciativa reglamentaria por parte de la autoridad municipal.
- Presentación y justificación del proyecto en la exposición de motivos.
- Establecer la vigencia del reglamento.
- Aprobación del reglamento municipal en sesión de cabildo, formulándose el acta correspondiente para legitimar el acuerdo tomado. Los reglamentos aprobados generalmente son remitidos al Congreso local y al Ejecutivo para su conocimiento y efectos legales.

- Expedir y promulgar el reglamento. La expedición es el acto mediante el cual el ayuntamiento ordena la aplicación y cumplimiento de las disposiciones reglamentarias. A su vez, la promulgación es la validación formal del reglamento por parte del presidente municipal, por lo cual todo reglamento debe llevar la firma de este funcionario, así como las del secretario, síndico y regidores.
- Publicación y difusión del reglamento municipal, para darlo a conocer a la ciudadanía. Es necesario que el reglamento se publique en el Diario Oficial del estado y en el boletín oficial del ayuntamiento; también se requiere que sea difundido a través de los medios al alcance del ayuntamiento, para que sea conocido lo mas ampliamente posible.

3.2.7 Estructura de los reglamentos municipales

Generalmente, los reglamentos municipales cuentan con una estructura similar, la cual varía en función del grado de complejidad de las normas que prevea; algunos de sus componentes más comunes son:

- **Encabezado.** Se establece el título del reglamento, el cual es una condensación de su contenido, mismo que denomina, ilustra e induce al lector con una idea exacta y próxima del significado del reglamento. Los encabezados deben contener, cuando menos, el enunciado jurídico que hace alusión al nombre del ayuntamiento que lo expide y su promulgación y publicación a cargo del presidente municipal. El título del reglamento debe ser breve, pero con correspondencia entre el nombre y la materia u objeto de su contenido.
- **Disposiciones generales.** Son las instrucciones generales que regirán al reglamento, su obligatoriedad, objeto, definición de la materia reglamentaria, así como los sujetos que en ella intervienen.
- **Títulos y capítulos.** Los títulos son las partes en que se divide un reglamento, pues globalizan las disposiciones relacionadas con los elementos centrales de la materia reglamentaria. Los títulos se componen de capítulos, es decir, sectores o aspectos del reglamento.

- **Artículos.** Constituyen los derechos y obligaciones que componen al reglamento, a través de los cuales se ordena, regula, organiza, determina, previene, obliga, induce, prescribe, preceptúa, define, fiscaliza y sanciona una conducta, acto o hecho determinado.
- **Párrafos.** Son el elemento estructural en el cual se agrupan una serie de disposiciones normativas; es también un recurso esquemático que hace referencia de una parte específica de un artículo que no está dividido en fracciones o incisos.
- **Fracciones e Incisos.** Son subdivisiones de un artículo reglamentario. La fracción enumera facultades, atribuciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y prohibiciones; generalmente se representa por números romanos. Los incisos definen o enuncian conceptos específicos sobre los que se determina una disposición normativa; para representarlos se utilizan letras del abecedario en minúscula.
- **Previsiones o previsiones especiales.** Se encuentran en la parte final del cuerpo capitular; establecen la forma en que se debe llevar a cabo la aplicación de las disposiciones normativas y establece el procedimiento correspondiente para el caso de los aspectos no contemplados dentro del reglamento o para impugnar su aplicación.

En la práctica, esta estructura genera un reglamento municipal compuesto de las siguientes partes:

- **Exposición de motivos.** Se da un razonamiento o justificación de las necesidades que originaron el reglamento.
- **Fundamentación legal.** Se establece el marco jurídico, tanto federal, como estatal y municipal, en el que se sustenta el reglamento.
- **Disposiciones generales.** Comprende el sustento legal, objeto, naturaleza y definiciones con que cuenta el reglamento.

- **Organización.** Es la forma en que se estructura el servicio o unidad a reglamentar.
- **Integración y Funcionamiento.** Es la distribución de competencias y facultades; la forma o procedimientos a través de los cuales se desarrollan las funciones contempladas en el reglamento.
- **Obligaciones y derechos.** Las cuales se establecen en el reglamento tanto para gobernados como para gobernantes.
- **Infracciones y sanciones.** Es la parte coactiva por medio de la cual se busca constreñir al gobernado o gobernante a no incurrir en conductas contrarias a lo establecido en el reglamento.

Uno de los últimos puntos relacionados con los reglamentos municipales tiene que ver con una serie de criterios que deben ser observados en su elaboración. Estos criterios son los de:

- **Flexibilidad y adaptabilidad.** El reglamento municipal no debe ser estático ni rígido; debe existir la posibilidad de adaptarlo a las nuevas condiciones socioeconómicas, culturales e históricas del municipio, así como a las necesidades que la comunidad requiere resolver de forma pronta y expedita.
- **Agilidad.** Los reglamentos municipales deben ser claros, precisos, a fin de facilitar su aplicación.
- **Simplificación.** El reglamento municipal debe ser breve y conciso; su contenido debe limitarse sólo al tema del reglamento.
- **Justificación jurídica.** Representa la manifestación normativa expresa, general y obligatoria de los actos, hechos y situaciones que determina la ley, así como la jurisprudencia, las costumbres y las necesidades locales.

- **Control legal o principio de legalidad.** Es el instrumento que instruye y educa a la autoridad municipal, así como a la población, en los principios del ámbito local y del Estado en general; su existencia es fundamental para hacer efectivo el sistema de derechos y obligaciones de los gobiernos municipales.

La elaboración de los reglamentos municipales es una facultad que recae en el Ayuntamiento, a iniciativa del presidente municipal, ya que en él es en quien recae la responsabilidad de regular las funciones y atribuciones del municipio.

Sin embargo, la aprobación del reglamento recae en el cabildo, el cual determina en sesión si procede o no, sus características, su conveniencia para el municipio en todos los aspectos, sus repercusiones, ventajas y desventajas, así como su vigencia y la fecha a partir de la cual entrará en vigor.

Los reglamentos requieren, para ser obligatorios, ser publicados, a fin de conocer el mecanismo que instrumentan los estados sobre este punto tan importante, realizamos un análisis sobre las legislaciones locales. Al respecto, observamos una gran variedad de criterios, los cuales se resumen en los siguientes puntos:

- Se prevé la obligación genérica de dar publicidad a las disposiciones jurídicas que sean elaboradas por los municipios, pero sin detallarse cómo debe hacerse. En esta situación se encuentran la mayoría de los estados.
- En otras entidades se prevé que los reglamentos deben ser publicados en el *Periódico Oficial* del estado. En este caso se encuentran los estados de Guanajuato e Hidalgo.
- Otra opción es que los reglamentos deben ser publicados en la *Gaceta Municipal*. Es el caso del Estado de México.

3.2.8 Modalidades reglamentarias del municipio

En ejercicio de su facultad en esta materia y para mejor proveer en la esfera de su ámbito de competencia, el municipio puede adoptar las formas siguientes:

Reglamentos. El Bando de Policía y Buen Gobierno también es llamado Reglamento de Policía y Buen Gobierno.

La palabra *bando* deriva del verbo *bandir*, que a su vez proviene del vocablo visigodo *bandwajn*, que significa pregonar o hacer público.¹⁶⁴

A los edictos que emitían los munícipes del antiguo municipio medieval español se les llamaba bandos, ya que representaban la acción de los cabildos para publicitar las normas a las cuales someterían su gestión de gobierno, así como las sanciones en que se incurrirían por su desacato; el bando era expedido en la primera sesión del cabildo.¹⁶⁵

Los bandos pueden clasificarse en ordinarios y extraordinarios o solemnes.

Los ordinarios son expedidos por el ayuntamiento al inicio de su gestión, en él se establecen las normas generales de gestión y las localidades que comprenderán al municipio, así como las sanciones de carácter administrativo que se aplicarán a los infractores de las disposiciones reglamentarias, las bases generales de zonificación, la planeación general del municipio y el desarrollo urbano.

De igual forma, a través de él se hacen públicas las normas que regirán la vida municipal y el buen gobierno, la policía, la regulación de los espectáculos, anuncios, panteones y demás.

¹⁶⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal, op. cit.*, p. 308.

¹⁶⁵ *Ibidem.*

Por su parte, los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que se expiden por el ayuntamiento para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundido por la población que integra el municipio, ya que la materia sobre la que versa es de vital importancia y trascendencia, como es el caso del bando que comunica a la ciudadanía municipal la elección del presidente de la República o del gobernador estatal, así como el que establece la conmemoración de un aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.

Actualmente, el bando base que expide el ayuntamiento es el de Policía y Buen Gobierno, consistente en un conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública municipal en sus relaciones con la comunidad. Es un reglamento que contiene una serie de disposiciones que norman la vida pública municipal, así como el ejercicio de los derechos y obligaciones de sus habitantes, con el objeto de garantizar la tranquilidad y seguridad en el municipio. Se trata de una figura normativa muy antigua que ha logrado preservarse en el paso del tiempo.

Los aspectos que generalmente comprende el Bando de Policía y Buen Gobierno son los siguientes

Disposiciones generales. En este rubro se determinan los objetivos y fines del municipio.

Integración del territorio municipal. En este aspecto se establece la división política del municipio y se detallan sus autoridades auxiliares.

Población municipal. Se determinan quiénes tendrán el carácter de habitantes, vecinos y ciudadanos del municipio; se señalan los derechos y obligaciones de cada uno de ellos, así como las causas de la pérdida de la vecindad.

Gobierno y administración municipal. Se establecen las autoridades municipales y los órganos administrativos, así como sus atribuciones y funciones.

Hacienda pública municipal. Se señala su integración y sus órganos de vigilancia, así como las obligaciones fiscales de los habitantes y vecinos del municipio.

Desarrollo urbano y obras públicas. Engloba las atribuciones y obligaciones del municipio, así como los derechos y obligaciones de los vecinos y habitantes del municipio en esta materia; se determinan los lineamientos técnicos, así como las formas de participación comunitaria en materia de desarrollo urbano y obras públicas.

Servicios públicos municipales. Se establece su definición, identificación, formas de administración, derechos y obligaciones de los usuarios, disposiciones para el funcionamiento del agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines.

Actividades de los particulares. Se señalan disposiciones generales para el desarrollo de actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios; para el establecimiento de fábricas, depósitos, expendios de materiales inflamables y explosivos; para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento; para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos, así como para el establecimiento y prestación de espectáculos públicos permitidos.

Bienestar social. Dentro de este rubro se regulan las acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio, lo referente a la conservación de la salud pública, las tareas y acciones de asistencia social, así como las normas para la realización de actos cívicos, culturales y deportivos.

El orden y la seguridad social. Abarca disposiciones en materia de prevención de la vagancia, prostitución, drogadicción y alcoholismo; obligaciones y funciones de la policía preventiva municipal; tránsito de personas y vehículos en vía pública, así como la realización de manifestaciones públicas.

Infracciones y sanciones. Se determinan las faltas e infracciones por desacato o violación al Bando de Policía y Buen Gobierno; establece los tipos de sanciones y sus montos, así como la forma en que debe llevarse a cabo su aplicación.

Las Circulares

La circular es la instrucción que un órgano superior de la administración pública dirige a sus subordinados en relación con los servicios que les están encomendados.¹⁶⁶ Es de menor nivel que los reglamentos, ya que las circulares muchas veces sirven para pormenorizarlos; es decir, una circular únicamente se limita a establecer una instrucción a realizar por un subordinado, instrucción que se encuentra dentro de un reglamento, que a consideración de la autoridad, presenta obscuridades o lagunas, las cuales requieren ser precisadas por la circular.

Una circular también puede contener instrucciones por parte de órganos de la administración pública, a fin de mejorar la realización de sus actividades.

Disposiciones Administrativas

Son aquellas figuras jurídicas cuyo contenido consta de una serie de preceptos que determinan ciertas conductas; son de naturaleza administrativa pues son realizadas por órganos integrantes del Poder Ejecutivo. Ejemplos de disposiciones administrativas en materia municipal son los oficios y acuerdos que son emitidos por los ayuntamientos en pleno o bien por parte de las diversas autoridades del municipio, es decir, el presidente municipal, secretario, regidores y tesorero; generalmente versan sobre temas o asuntos que deben ser resueltos por dichas autoridades.

Las Ordenanzas

El término *ordenanza* deriva del latín *ordo* u *ordonis*, que significa poner orden a las cosas. Desde el punto de vista jurídico, se trata de un cuerpo normativo, tipo compilación codificada, que tiene como objetivo regular jurídicamente una determinada materia.¹⁶⁷

¹⁶⁶ DE PINA, Rafael, *Diccionario de derecho*, op. cit., p. 157.

¹⁶⁷ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, op. cit., p. 309.

Las ordenanzas son una fuente del derecho, las cuales tuvieron su origen en la vida municipal de los cabildos coloniales, antecedentes de nuestros municipios actuales. Las ordenanzas, junto con los bandos, eran las figuras normativas exclusivas sobre las cuales recaía la reglamentación de la vida municipal. No fue sino hasta el siglo XIX cuando dejaron de usarse, para ser sustituidas por la ley y sus reglamentos en sus diferentes especies.

Hoy en día es difícil observar el ejercicio de la función legislativa por parte de un ayuntamiento, a través de la figura de las ordenanzas; sin embargo, se siguen considerando como ordenamientos otorgados a favor del municipio, cuyo sustento legal radica en las *Leyes Orgánicas Municipales* correspondientes.

3.3 LAS GARANTÍAS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES MUNICIPALES

Otro de los cambios en materia municipal que arrojó la reforma del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, fue el relativo al régimen laboral de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios. De acuerdo a esta modificación, los congresos locales debían legislar respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

3.3.1 Marco Conceptual

Existen varias doctrinas que pretenden explicar la naturaleza de la relación jurídico-laboral entre el Estado y sus trabajadores, las cuales pueden sintetizarse, fundamentalmente, en dos teorías:¹⁶⁸

¹⁶⁸ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo, op. cit.*, pp. 130-131.

- **La teoría del derecho privado.** Establece que de ambas partes se exige capacidad y consentimiento, y que además existen prestaciones recíprocas al proporcionar el empleado sus servicios a cambio de la compensación pecuniaria que recibe del Estado; mediante esta concepción, las relaciones que surgen de la función pública son ubicadas dentro de los moldes del derecho civil tradicional y consideran que, o se trata de un contrato de locación de obras o de un contrato de mandato, según se trate de prestación de servicios materiales o de realizar actos jurídicos en nombre y representación del Estado.
- **La teoría del derecho público.** Según esta concepción, la teoría del derecho privado debe descartarse. En primer lugar, porque el régimen que de manera natural conviene a las relaciones en que interviene el Estado es el régimen de derecho público. En segundo lugar, porque en la función pública, los empleados y funcionarios son titulares de las diversas esferas de competencia en las que se dividen las atribuciones del Estado; por lo mismo, el régimen jurídico de dicha función debe adaptarse a la exigencia de que las referidas atribuciones sean realizadas de una manera eficaz, regular y continua, sin que el interés particular del personal adquiera importancia jurídica para obstruir la satisfacción del interés general. Ahora bien, como las normas que están inspiradas en tal exigencia son normas de derecho público, también lo serán las relaciones que constituyen la función pública.

Dentro de esta teoría se ubican las funciones que realiza la administración pública municipal, la cual se constituye por un conjunto de personas que llevan a cabo diversas actividades en virtud de las atribuciones que le son encomendadas por la *Ley Orgánica Municipal*, específicamente, y en general, por el marco jurídico que condiciona y posibilita su quehacer cotidiano. Tales personas son denominadas como servidores públicos municipales y pueden ser autoridades, funcionarios, técnicos y empleados. En virtud de lo anterior, es necesario emitir algunas definiciones.

- **Los servidores públicos municipales.** Son todos los trabajadores que prestan sus servicios al municipio; se entiende por trabajador a la persona física que presta sus servicios, ya sean materiales y/o intelectuales, en virtud de nombramiento que se expide por acuerdo del ayuntamiento, del presidente municipal o de la autoridad competente, o bien mediante contratación.¹⁶⁹
- **Relaciones de trabajo.** La relación de trabajo laboral se entiende como una situación jurídica que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea su naturaleza, en virtud de la cual se aplica una legislación específica que responde a los principios constitucionales.¹⁷⁰

3.3.2 Marco Jurídico de las Relaciones de Trabajo entre el Municipio y sus Trabajadores

Las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores están regidas por las diversas normas de trabajo en vigor, independientemente del acto o causa que las originen. En este sentido, cualquier relación de trabajo que se establezca en el municipio debe tener como fundamento las siguientes disposiciones:

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

La disposición jurídica que regula las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores está contenida en la fracción VIII del artículo 115, la cual establece:

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.

¹⁶⁹ *Manual de administración de personal municipal*, Colección de manuales de administración y organización municipal, núm. 7, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1989, pp. 17-18.

¹⁷⁰ *Ibidem*.

En virtud de su contenido, esta fracción remite al artículo 123 constitucional, en el cual se establecen los derechos mínimos de los trabajadores, tales como duración de la jornada, salarios, prestaciones, seguridad social, jubilación e indemnizaciones. El mandamiento establecido en el artículo 115, consistente en la obligación del cumplimiento de lo establecido en el artículo 123, significa que no podrá establecerse ninguna relación de trabajo en condiciones inferiores a las previstas en este artículo.

- **Constitución Política del Estado**

Con fundamento en las disposiciones constitucionales anteriormente señaladas, las Constituciones estatales establecen que, dentro de su ámbito de competencia, se aplicarán las leyes que expida el Congreso del estado, tomando como base lo dispuesto por el artículo 123 constitucional.

- **Ley Orgánica Municipal**

Esta ley regula la organización y funcionamiento del municipio; por lo tanto, también hace suyas las disposiciones que en materia laboral comprenden tanto la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, como la Constitución del estado.

En la *Ley Orgánica Municipal* se separa a los trabajadores de confianza; por exclusión, todos aquellos que no estén considerados en esta categoría son considerados como de base.

Asimismo, esta ley hace referencia a las relaciones de trabajo, clasificándolas en individuales y colectivas; por otra parte, comprende disposiciones sobre derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como de los ayuntamientos. También regula el funcionamiento de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje de los municipios y la prescripción de las relaciones de trabajo.

- **Leyes que Regulan las Relaciones entre el Municipio y sus Trabajadores**

Esta ley es de observancia general para todos los municipios del estado correspondiente; tiene por objeto regular de manera específica las relaciones laborales municipales. En su contenido se describen cada una de las disposiciones sobre la relación de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, refiriéndose a aquellos que laboran tanto en las dependencias como en entidades municipales.

En esta ley se considera como trabajador a toda persona que presta sus servicios intelectuales, físicos o de ambos géneros, mediante designación, en virtud de un nombramiento. Retomando el contenido de las disposiciones legales anteriormente citadas, y sin contravenir las normas en ellas establecidas, en esta ley se clasifican los trabajadores en: de base, de confianza e interinos o supernumerarios.

Como anticipación a una futura carrera administrativa, esta ley también establece los derechos de estabilidad, antigüedad y ascenso. Asimismo, se considera en ella el funcionamiento de la comisión mixta de escalafón.

Como parte de los derechos laborales, también establece las normas sobre la organización colectiva de los trabajadores, su integración en sindicatos y el derecho de huelga. De igual forma, se regula el funcionamiento y operación de los Tribunales Municipales de Conciliación y Arbitraje, y los procedimientos administrativos respectivos.

- **Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de Estado y Municipios**

Esta ley es de aplicación estatal y tiene por objeto regular la responsabilidad de los servidores públicos estatales y municipales. En este ordenamiento se establece la procedencia de las sanciones por delitos comunes, las obligaciones de los servidores públicos, así como las sanciones por faltas administrativas. Establece además los procedimientos para la manifestación patrimonial de los servidores públicos.

- **Reglamento Interior de Trabajo de la Administración Municipal**

Constituye un reglamento de carácter municipal que tiene por objeto normar la estricta observancia de la ley que regula las relaciones laborales entre el municipio y sus trabajadores; por consiguiente, es de carácter general y obligatorio para todos los servidores públicos municipales.

Este ordenamiento jurídico regula aspectos relevantes de la relación del trabajo como la jornada de trabajo, establece las bases para el pago de los servicios de los trabajadores, contiene la normatividad sobre la higiene y seguridad en el trabajo, así como los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como del municipio.

3.3.3 Antecedentes de la Relación Jurídico-Laboral del Estado con sus Servidores

Las obras que estudian el derecho del trabajo en nuestro país reconocen que la legislación más antigua que incorpora medidas de vanguardia son la Ley del Descanso Obligatorio, promulgada el 26 de junio y publicada en El Estado de Jalisco en julio de 1914 (Decreto 1809).

Otras son la Ley del 2 de septiembre de 1914 y la Ley de octubre de 1914 de Manuel Aguirre Berlanga, que a decir de destacados especialistas en materia laboral como Néstor de Buen, Mario de la Cueva, José Dávalos y en Jalisco, José Párres Arias dan a los decretos constitucionalistas jaliscienses la primacía, pues ésta última es una de las primeras disposiciones, hasta ahora conocidas, que en materia del trabajo consagró lo que después sería el texto del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

De esta manera resulta importante hacer énfasis a la ley contenida en el decreto 39, expedida en octubre de 1914¹⁷¹, que si bien no es la más antigua de las disposiciones que incorpora aspectos sociales al derecho laboral¹⁷², sí es una de las mejor elaboradas de su época, que regula de manera integral las relaciones obrero-patronales.

¹⁷¹ El Estado de Jalisco, 10 de octubre de 1914.

¹⁷² Mario de la Cueva, la considera la primera legislación social en materia del trabajo.

Esta ley de apenas 22 artículos contiene, a grandes rasgos, el perfil de lo que sería el régimen legal post-revolucionario del trabajo, la cual establece:

- Prohibición de las tiendas de raya.
- Salario mínimo.
- Creación de mercados municipales para evitar el acaparamiento y monopolio de los hacendados.
- Inembargabilidad del salario, cuyo periodo de pago máximo sería de una semana.
- Irrenunciabilidad a los derechos laborales, considerando nulo de pleno derecho cualquier contrato que afecte al trabajador en estos términos.
- De la misma forma, establecía severas penas para sus infractores.¹⁷³

Quizá ahora parezcan disposiciones comunes, sin embargo, en esa época eran una verdadera conquista laboral de la clase trabajadora.

Asimismo, estas disposiciones, revolucionarias por sí mismas, fueron ampliadas por el decreto 96, con fecha 28 de diciembre de 1915¹⁷⁴, por medio del cual se crearon instituciones de salvaguarda de los derechos de los trabajadores, de la siguiente manera:

- Se establecieron Juntas Municipales mineras y agrícolas e industriales de otro género. (Artículo 16) cuya integración resulta muy similar a la adoptada por el derecho laboral contemporáneo, conformadas por tres representantes de los propietarios, y tres trabajadores agrícolas, siendo encabezadas por el Presidente Municipal.
- Se garantizaba una cuota alimenticia que a petición de la esposa del trabajador podía ser otorgada por el patrón y luego ser descontada del jornal al operario.
- Se protegía al trabajador enfermo o accidentado por causas del trabajo desempeñado.
- Se estableció la creación de sociedades mutualistas que administrarían un fondo asistencial que se integraría con el cinco por ciento de los ingresos de los trabajadores.¹⁷⁵

¹⁷³ Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. *Constitucionalistas, iglesia católica y derecho del trabajo en Jalisco*. México, Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. p. 47.

¹⁷⁴ Texto del decreto 96, en José Parres Arias. *Estudio de la legislación constitucionalista de Jalisco y sus decretos constitutivos, 1914- 1915*. p. 182-192.

¹⁷⁵ *Ibidem*. p. 48.

Este corpus jurídico laboral del estado de Jalisco representa una auténtica aportación al derecho laboral mexicano, y constituyen un pronunciamiento de vanguardia constitucionalista, pues además de establecer derechos, también creaba las instituciones encargadas de aplicar sus disposiciones y velar por las garantías laborales.

A partir de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, fue patente la omisión del régimen legal en materia de relaciones de trabajo entre los gobiernos federal, estatal y municipal y sus trabajadores en nuestro país, ya que el Congreso Constituyente de 1916-1917 no previó el régimen jurídico al cual deberían sujetarse las relaciones del municipio con sus trabajadores.

De esta manera y de acuerdo con SERGIO AJA, tenemos que:

Inexplicablemente, los derechos sociales de los trabajadores consagrados por primera vez en el mundo, en el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917, que se extendieron, en el apartado B, a los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión, habiéndose reglamentado éstos en la *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, tuvieron un vacío legal en cuanto a los trabajadores de los estados y municipios, que quedaron fuera de esa protección jurídica.¹⁷⁶

En ese mismo tenor, la *Ley Federal del Trabajo* de 1931 excluyó de sus disposiciones a los empleados y funcionarios públicos, al declarar, en su artículo 2, que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

¹⁷⁶ AJA CARRILLO, Sergio, "Legislación para los servidores públicos de las entidades federativas y los municipios", en *Democratización integral: reforma municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, p. 15.

A su vez, la Suprema Corte de Justicia declaró en varias ocasiones que los empleados públicos no estaban ligados con el Estado por un contrato de trabajo; por lo tanto, no gozaban de las prerrogativas que para los trabajadores se establecieron en el artículo 123 de la Constitución Política, ya que en tal artículo se “tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo, como factores de la producción, circunstancias que no concurren en el caso de las relaciones que median entre el poder público y los empleados que de él dependen”.¹⁷⁷

De esta manera, se puede observar que la imprecisión jurídica de la relación del Estado con sus trabajadores trascendió hacia los estados y a los municipios en relación con sus trabajadores, pero únicamente durante el periodo 1917- 1954, fecha en que fue expedida la *Ley de Servicio Civil* del estado de Querétaro.

El 9 de abril de 1934 se expidió un acuerdo presidencial, de efimera vigencia, que estableció el servicio civil por un tiempo determinado, el cual daría lugar a la expedición de la *Ley del Servicio Civil*.

Finalmente, el 5 de noviembre de 1938 fue expedido el *Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión*, en el cual se define en forma detallada el régimen al que se sujetan los empleados públicos.

Este Estatuto fue sustituido por el del 4 de abril de 1941; sin embargo, las exigencias de los burócratas aumentaron. Por lo tanto, las garantías que hasta entonces habían sido objeto de leyes de carácter ordinario, se consagraron como preceptos constitucionales gracias a la adición que se hizo como apartado B al artículo 123 de la Constitución, el 21 de diciembre del mismo año.

Con fecha 28 de diciembre de 1963, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* la nueva *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado*, reglamentaria del apartado B del artículo 123 constitucional; desde esa fecha sustituye al Estatuto antes citado, regulando con ello el régimen de la función pública, el cual sólo ha sufrido pequeñas reformas.

¹⁷⁷ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estados Unidos Mexicanos. t. XXV, p. 918.

Sin embargo, y a pesar del vacío jurídico federal, los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios no quedaron en estado de indefensión, pues de acuerdo con QUINTANA ROLDÁN:

El artículo 123 que consagra los derechos fundamentales de los trabajadores, no establecía los mínimos de bienestar con que han de contar los burócratas, provocándose con ello una situación de incertidumbre. Sin embargo, a pesar de que no existiera disposición expresa en la Constitución, no significaba de ninguna manera que los trabajadores al servicio de las entidades federativas y municipios no tuvieran derechos o que éstos les pudiesen ser negados.¹⁷⁸

Bajo estas condiciones, el vacío legal fue llenado por numerosos ordenamientos jurídicos expedidos en los estados para regir las relaciones con los trabajadores locales y municipales. Así, cabe citar las siguientes leyes:¹⁷⁹

- *Ley de Servicio Civil*, expedida en diciembre de 1954 por el gobierno del estado de Querétaro.
- *Ley del Servicio Civil de los Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios*, de Baja California, en diciembre de 1955.
- *Ley de Pensiones para los Trabajadores del Gobierno y Municipios*, de junio de 1958, y *Ley del Servicio Civil*, de diciembre de 1963; ambas del estado de Oaxaca.
- *Estatuto Jurídico de los Trabajadores del Estado y Municipios de Colima*, de diciembre de 1962.
- *Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado de Tamaulipas*, de enero de 1968, y *Ley de Previsión Social y Pensiones para Trabajadores del Estado de Tamaulipas*, de abril de 1977.
- *Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco*, de marzo de 1969.
- *Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila*, de septiembre de 1972, y *Ley de Pensiones para los Trabajadores al Servicio del Estado de Coahuila*, de abril de 1975.

¹⁷⁸ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, op. cit., pp. 489-515.

¹⁷⁹ *Ibidem*.

- *Decreto número 119*, de noviembre de 1973, expedido por el Congreso del estado de Michoacán, por el cual se autoriza al gobernador para convenir con el Instituto Mexicano del Seguro Social la incorporación al mismo de los trabajadores al servicio del estado.
- *Estatuto de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios del Estado de Guerrero*, de abril de 1976.
- *Ley de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado de Yucatán*, de agosto de 1976, que presenta la particularidad de incluir, entre las prestaciones obligatorias, el seguro de prestaciones médicas, el seguro de cesantía o separación, el seguro por fallecimiento, el seguro de prestaciones sociales, así como jubilaciones y pensiones.
- *Ley de Seguridad Social para los Trabajadores del Estado y Municipios de Guanajuato*, de 1977.

Estas leyes locales en el aspecto laboral, contienen las normas fundamentales para regir las relaciones de trabajo entre entidad federativa, municipio y los trabajadores de ambos; se establecen disposiciones en materia de jornada, salarios, descansos y vacaciones. En cuestión de derechos sindicales se establecen sistemas distintos: en unos se implanta el sindicato único que agrupa tanto a los trabajadores del estado como de los municipios; en caso de pluralidad de sindicatos se atribuye la titularidad al que cuenta con la mayoría de los trabajadores. En otros se admite la posibilidad de la formación de sindicatos sectoriales, correspondientes al Poder Judicial, Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, mientras que en otras leyes se prevé la formación de sindicatos municipales y regionales articulados en federaciones.

Por medio de éstas, también se establecieron los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, integrada por un representante de los servidores públicos, otro del gobierno del estado y un presidente designado por ambos representantes, quienes después de consultar a los Poderes Legislativo y Judicial del propio estado, tendrían la función de conocer y resolver los conflictos laborales entre las entidades federativas, los municipios y sus trabajadores; asimismo, se establecieron las normas procesales para los juicios laborales correspondientes.

3.3.4 la reforma de 1983 en materia de trabajadores al servicio de los municipios.

Sobre esta materia existía una laguna jurídica, ya que a partir de 1929 la facultad para legislar en materia de trabajo se convirtió en competencia del orden federal, dejando de ser de competencia estatal. En dicha legislación se dejó sin cubrir el aspecto de a quién correspondía regular la relación de trabajo entre los estados y municipios del país y sus servidores públicos. El problema se agravó cuando en 1958 se estableció el apartado B del artículo 123 constitucional, que regula el trabajo entre los Poderes de la Unión y sus trabajadores.¹⁸⁰

Finalmente, en 1983 la nueva disposición quedó comprendida en una fracción IX adicionada al artículo 115 constitucional, la cual establecía:

*Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.*¹⁸¹

Esta fracción IX (hoy derogada) del entonces reformado artículo 115 constitucional tenía una gran relación con la fracción X del artículo 73, al conferirle de manera privativa al Congreso de la Unión, la competencia para legislar en materia de trabajo, tomando como base el artículo 123 constitucional; en tanto que la novena fracción establecía que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirían por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de nuestra Constitución y sus disposiciones reglamentarias. De ahí que los municipios observarían estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

¹⁸⁰ GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías, "Marco jurídico del municipio", en *Gobierno y administración municipal en México*, op. cit., pp. 87-88.

¹⁸¹ Texto de la fracción IX del artículo 115 constitucional a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 3 de febrero de 1983; con la reforma de 1987, esta fracción sería adicionada, con modificaciones, al artículo 116, la cual quedaría en su fracción V.

Esto es importante porque el artículo 73, fracción X, de la Constitución, no incluía la potestad para expedir leyes del servicio civil de los trabajadores al servicio de los estados. De esta manera al no estar atribuida dicha facultad, expresamente, a los funcionarios federales, debería de entenderse reservado a los estados conforme al artículo 124 de la Constitución federal.¹⁸²

Después de la expedición del entonces reformado artículo 115 en febrero de 1983, la primera duda que planteó el texto de la citada fracción IX radicó en determinar si las leyes que expidieran las legislaturas locales para regular las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, deberían sujetarse a las bases contenidas en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, consecuentemente, a la Ley Federal del Trabajo o al Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado.

A este respecto, nada decía la exposición de motivos de la iniciativa de reforma enviada al Congreso de la Unión. En cambio, este punto fue tratado por MANUEL BARTLETT DÍAZ, entonces secretario de Gobernación, en su comparecencia ante el Senado de la República para informar sobre la citada iniciativa.

Sobre la fracción novena planteó lo siguiente:

El texto original del artículo 123 facultaba al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados para expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región; la expansión legislativa a que dio lugar el precepto y la desigualdad en cuanto a los derechos de los trabajadores de las diferentes entidades federativas, fueron la causa de la reforma de 1929 que hizo federal a la legislación en materia laboral.

¹⁸² AGUILASOCHO RUBIO, Ricardo, "Legislación del trabajo para los servidores públicos estatales y municipales", en *Consulta popular para la reforma municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1983, pp. 11-12.

La doctrina mexicana ha discutido si, en el caso de las relaciones laborales entre los estados y los municipios con sus servidores, son aplicables los términos del apartado A o los del apartado B del artículo 123 constitucional. Considerando que la tesis del Estado patrón ya está superada, no parecería aplicable el apartado A; considerando la naturaleza de la relación entre los poderes locales y los federales, tampoco parece procedente la aplicación del apartado B.

En virtud de lo anterior, las entidades federativas han dictado leyes del servicio civil en que regulan de muy diversas formas la relación de trabajo con sus servidores; por lo mismo, el Ejecutivo Federal ha considerado necesario establecer principios generales para que los estados legislen conforme a bases mínimas que habrán de fundarse en la supremacía de la Constitución y del artículo 123. La iniciativa del Ejecutivo de adicionar con una fracción IX el artículo 115 tiene el propósito de proteger los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los estados y municipios.¹⁸³

De lo anterior se desprende que la importancia de la reforma a la fracción novena del artículo 115 constitucional, tenía su fundamento en el establecimiento de un principio rector en materia laboral que sirvió de directriz para la expedición de las leyes locales en esta materia al respecto y no sólo estribó en tratar de ubicar a las relaciones de trabajo entre el estado y sus empleados en el apartado A o B del artículo 123.

En este orden de ideas, la legislación en cuanto a los trabajadores al servicio del Estado (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial), no presentó dificultad alguna, pues ya todos los estados cuentan con una ley burocrática local.

En cambio, la legislación respecto a los trabajadores al servicio de los ayuntamientos, presentó cierta dificultad. La segunda parte de la fracción IX disponía que: "Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

¹⁸³ BARTLETT DÍAZ, Manuel, *Comparecencia ante el Senado de la República*, México, Secretaría de Gobernación, 1983, p. 56.

De esta manera, se tenían dos alternativas viables:

- Que los ayuntamientos de los municipios reglamentarian sus relaciones de trabajo con sus empleados, pero ajustándose al artículo 123 constitucional y a sus leyes reglamentarias; o bien,
- Que las leyes que expidieran las legislaturas locales debían incluir a los empleados al servicio de los ayuntamientos, además de los empleados al servicio de los tres Poderes del estado.

Finalmente, con la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de marzo de 1987, se sistematizaron todas las materias relativas al municipio en el artículo 115, mientras que al artículo 116 fueron remitidas todas las concernientes a las entidades federativas que se encontraban establecidas en el artículo 115.

Por esta reforma se adicionó un segundo párrafo a la fracción VIII del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que se encuentra actualmente en vigor, en los siguientes términos:

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.

Por su parte, el artículo 116 estableció en su fracción V que:

Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto por el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias.

La forma en que quedaron redactadas las fracciones VIII del artículo 115 y V del artículo 116 constitucionales puede dar lugar a que se interprete por las legislaturas locales que son libres de elegir, del marco general establecido en el artículo 123, las disposiciones que consideren más convenientes para la estructuración de las leyes que al efecto emitan. Este es un problema que aún está pendiente.

3.3.5 Clasificación de los Trabajadores al Servicio de los Municipios

En la administración pública municipal existen diferentes criterios de clasificación de los servidores públicos.¹⁸⁴

- De acuerdo a su jerarquía administrativa.
- De acuerdo con su nombramiento.
- De acuerdo con su forma de pago.
- De acuerdo a su preparación.

De acuerdo a su jerarquía administrativa, los servidores públicos municipales se dividen de la manera siguiente:

- ◆ **Autoridades.** En el aparato administrativo, son las personas responsables políticamente ante la comunidad, por haber sido elegidas mediante el voto directo y secreto. Así, tenemos que el presidente municipal es la máxima autoridad en la administración y quien la conduce conforme a la política y lineamientos que determine el ayuntamiento y a las propias necesidades de la comunidad.¹⁸⁵
- ◆ **Los funcionarios.** Son las personas que ocupan los mandos medios y superiores de la administración; tienen como principal función instrumentar, operar y poner en práctica las decisiones que toma el presidente municipal como ejecutor de los acuerdos de cabildo. Por lo general, los funcionarios de la administración municipal son.¹⁸⁶

¹⁸⁴ *Manual de administración de personal municipal, op. cit.*, pp. 17-18.

¹⁸⁵ *Manual de administración municipal, op. cit.*, p. 53.

¹⁸⁶ *Ibidem.*

- Secretario del ayuntamiento.
- Oficial mayor.
- Tesorero municipal.
- Comandante de policía.
- Director de obras públicas.

Regularmente estos funcionarios son propuestos o designados; su responsabilidad es de carácter administrativo y carecen de poder político porque sus cargos no son de elección popular.

De acuerdo con su nombramiento, los servidores públicos municipales se clasifican en la siguiente manera:¹⁸⁷

- ◆ **Trabajadores de confianza.** Son aquellos cuyo nombramiento requiere la aprobación expresa del presidente municipal.
- ◆ **Trabajadores interinos o supernumerarios.** Son aquéllos que prestan sus servicios en forma transitoria o eventual, o en cargos o empleos no asignados específicamente en los presupuestos de egresos. La relación con este tipo de trabajadores concluye sin ninguna responsabilidad para el ayuntamiento.
- ◆ **Trabajadores de base.** Son todos aquellos que por la naturaleza de sus funciones no deben ser considerados como de confianza o interinos. Es decir, son aquellos que prestan sus servicios en actividades o puestos cuya materia de trabajo es permanente. De ahí que tenga el carácter de inamovible, es decir, que no pueden ser despedidos o separados de su trabajo sin causa justificada.

Una garantía social del trabajador de nuevo ingreso, resultado de la reforma constitucional del artículo 115 en 1983, es que los trabajadores de nuevo ingreso pueden considerarse de base después de seis meses de servicio. Cuando se trate de plazas de nueva creación o asignación como de base, se debería determinar en el acuerdo o disposición que formalice su creación, ya que sin esto no se puede otorgar el nombramiento respectivo.

¹⁸⁷ *Manual de administración de personal municipal, op. cit., pp. 19-20.*

Las prerrogativas de los trabajadores de base están contempladas por los derechos establecidos en el artículo 123 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

De acuerdo a la forma en que se realiza el pago por su trabajo, los servidores públicos municipales pueden dividirse en:

- ◆ **Trabajadores por honorarios.** Es el personal que se contrata para desarrollar funciones de carácter profesional de acuerdo a las necesidades de la administración municipal, generalmente por un periodo no mayor de doce meses. Esta relación de trabajo queda establecida por un contrato entre el trabajador y la dependencia.
- ◆ **Trabajador por obra determinada.** Son los elementos contratados para tareas directamente relacionadas con la realización de una obra y por tiempo determinado, razón por la cual no crean derechos en el municipio. También son considerados como trabajadores por lista de raya o nómina.

Por último, con base en su preparación, los servidores públicos municipales se clasifican de la siguiente manera:¹⁸⁸

- ◆ **Los técnicos.** Son aquellas personas que se integran en grupos interdisciplinarios para realizar las tareas y acciones de los programas operativos previamente establecidos en el *Plan Municipal de Desarrollo*.
- ◆ **Los empleados.** Son el conjunto de personas de que habitualmente dispone la administración pública municipal para auxiliar tanto a las autoridades y funcionarios como a los técnicos, así como para mantener en óptimas condiciones las instalaciones en donde operan las diversas unidades administrativas.
- ◆ **Los profesionales.** Son aquellos que por su grado de escolaridad y competencia prestan servicios altamente especializados.

¹⁸⁸ *Idem*, p. 21.

- ♦ **El personal operativo.** Se considera así a aquellas personas de apoyo a las funciones administrativas, como secretarías, personal de intendencia, fotocopiado, etcétera.

Todo este cúmulo de clasificaciones no hace más que destacar la necesidad imperiosa de regularizar las relaciones de trabajo entre municipio y empleados. Se requiere una reforma amplia, a nivel nacional, que sienta las bases para una precisa delimitación de los derechos y obligaciones que tienen tanto autoridades municipales como sus trabajadores.

3.3.6 El Servicio Civil de Carrera Municipal

La modernización del aparato administrativo ha sido un propósito de todos los gobiernos, federal, estatal y municipal. Sin embargo, tal objetivo se ha desdoblado a su vez en diferentes propuestas acerca de lo que ha debido ser y hacer la administración pública. El propósito ha sido prácticamente el mismo, pero las metas y los enfoques han cambiado de acuerdo a los gobiernos que se han sucedido en los mandos de nuestro país a partir de la ascenso de Porfirio Díaz al poder. De ahí que la modernización se haya convertido, paradójicamente, en la trampa de la consolidación administrativa.

En consecuencia, es necesario admitir que el régimen político mexicano no ha cambiado tanto como para volver realmente posible la instauración de un servicio civil de carrera, pues aún prevalecen estructuras de autoridad y relaciones políticas que siguen respondiendo a una lógica más corporativa que profesional, mediante una dinámica funcional aplicada durante un largo periodo de la administración pública en México y que se sustentaba en el privilegio de valores tales como la lealtad y la disciplina de grupo, como indicadores de pertenencia a un proyecto político compartido y la identidad personal del colaborador con el líder formal de la organización pública. De esta manera, éstos son considerados como dos elementos *sine qua non* para el desarrollo profesional, en las dependencias u organismos públicos del nivel federal, estatal o municipal, con la consecuente improvisación de no pocos servidores públicos y el alto costo de aprendizaje a cuenta de la sociedad.

Desde un enfoque práctico, la tarea de profesionalizar la función pública se entiende como "el conjunto de reglas que permitan contar con servidores públicos capaces, responsables, honestos y eficientes y que puedan satisfacer con diligencia y oportunidad las necesidades que la población reclama a su gobierno".¹⁸⁹

En materia municipal, en 1983, el artículo 115 constitucional tuvo una serie de modificaciones tendentes a fortalecer a los municipios, reconociéndole entre otras cosas, un ámbito específico de acción como lo es la prestación de determinados servicios públicos. No obstante, a dieciséis años de tal reforma la mayoría de los municipios no se ha alcanzado aún siquiera una mínima satisfacción en este rubro, tal situación obedece a diversas causas, entre otras a la falta de un servicio civil de carrera.

Al realizarse la presente investigación pudimos comprobar que existe un vacío en las leyes orgánicas municipales al no considerar la institucionalización del servicio civil de carrera, con el cual se podría garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo, así como promover la eficiencia y la eficacia de los servidores públicos, garantizando así un mejor desempeño en la prestación de los servicios.

La creación de una verdadera carrera administrativa y la profesionalización de la función pública son las tendencias y perspectivas que caracterizan a una administración pública moderna, la profesionalización de servidores públicos de carrera es una buena oportunidad para cambiar y modernizar nuestra administración pública, particularmente en el ámbito municipal.

Al respecto de la instauración del servicio civil de carrera, únicamente uno de cada tres estados establecen en sus leyes orgánicas alguna referencia acerca de esta cuestión; las entidades federativas que sí lo contemplan son Baja California, Baja California Sur, Campeche, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán.

¹⁸⁹ Pardo, Ma. Del Carmen. La profesionalización del servicio público en México: Una tarea pendiente, en Revista IAPEM. No. 31. México, 1996. p. 62.

Dos de los estados que más importancia han otorgado al servicio civil de carrera en sus leyes orgánicas municipales son Guanajuato y el estado de México, que en sus artículos 135 al 139 y 145 al 147 proponen ampliamente la institucionalización del servicio civil de carrera en la administración municipal; y la creación del sistema del mérito y reconocimiento al servicio público municipal, respectivamente.

3.4 LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL MUNICIPAL

Este apartado bien pudo ser incluido dentro del capítulo relativo a los aspectos políticos de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, dado que la naturaleza de la controversia constitucional es eminentemente jurídica, hemos decidido insertarla en este capítulo. Por otro lado, algunos podrían considerar que la controversia constitucional, con relación al municipio, no es producto de la reforma de 1983. Sin embargo, nosotros consideramos que sí lo es, toda vez que la controversia constitucional, en el ámbito municipal, es resultado del reforzamiento de la personalidad jurídica a los municipios mexicanos.

De igual forma, es conveniente mencionar que en este punto nos referiremos exclusivamente a la controversia constitucional en la cual un municipio es parte en dicho proceso.

En tal sentido, para efectos del presente trabajo de investigación, a este tipo de controversia constitucional —en la cual un municipio aparece ya sea como actor o bien como demandado— la llamaremos *controversia constitucional municipal*.¹⁹⁰

¹⁹⁰ Al respecto, véase RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique, *El juicio de amparo y la controversia constitucional municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias*, mimeo, Querétaro, México, 1998.

3.4.1 Marco Conceptual

Formalmente, las controversias constitucionales pueden definirse como los conflictos de carácter jurídico que pueden surgir entre diferentes órdenes normativos, entre órganos que pertenecen a órdenes distintos, así como entre órganos que forman parte del mismo orden, cuya resolución corresponde de manera directa y exclusiva al pleno de la Suprema Corte de Justicia en los términos de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁹¹

No cabe duda que la controversia constitucional forma parte del proceso de desarrollo jurídico de la autonomía política de la institución municipal. Se trata de una forma institucionalizada para resolver los conflictos que se presenten entre los diferentes órganos y poderes del Estado mexicano por supuestas invasiones de competencia entre la federación, los estados y los municipios, siendo facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver acerca de estos juicios.

Mediante la controversia constitucional la Suprema Corte de Justicia de la Nación asume la función de defender a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, definir su sentido e impedir que los entes y órganos de autoridad previstos por ella, rebasen su campo de acción e invadan el que ha sido asignado a otros.

Es conveniente señalar que la controversia constitucional no busca sancionar a los autores de las violaciones e invasiones de competencia, ya que ello corresponde y se encuentra previsto en la *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos* y las correspondientes de los estados.

Por otro lado, sólo se permite recurrir apelar a las controversias constitucionales a ciertos entes, Poderes y órganos expresamente determinados en la Constitución, ya que se trata de un medio de defensa con efectos generales, pero de acceso restringido.

¹⁹¹ FIX FIERRO, Héctor, *Controversias constitucionales y federalismo. Un análisis jurídico-político*, versión provisional sin notas, s/e, s/f.

Esta figura apareció en nuestras leyes fundamentales mexicanas prácticamente desde la Constitución de 1824, la cual asignaba a la Suprema Corte la posibilidad de conocer diferencias entre estados de la federación.¹⁹² Desde entonces, nuestras Constituciones han incorporado la controversia constitucional, aunque en ocasiones se ha encomendado su resolución no a un órgano jurisdiccional sino a uno político, como fue el caso del Supremo Poder Conservador, de acuerdo a la Segunda Ley Constitucional de 1836, o bien al Congreso, según lo establecido por el Acta de Reformas de 1847.

Lo novedoso con relación a las controversias constitucionales es la reforma realizada en 1994 al artículo 105 de la Constitución, mediante la cual se faculta al municipio para ser parte en este procedimiento, lo que ha dado origen a la *controversia constitucional municipal*.

De acuerdo con CÁRDENAS GRACIA, hasta antes de la reforma constitucional de 1994 no estaba clarificado que el municipio pudiera intervenir en una controversia constitucional, pues se consideraba que el municipio no estaba legitimado por no considerársele un poder público.¹⁹³

De esta forma, la Suprema Corte emitía criterios como el siguiente:

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. Al disponer el artículo 105 constitucional que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer de las controversias que se susciten entre los Poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna, de esos Poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia, por quien

¹⁹² Sobre el origen de las controversias constitucionales, véase CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., "El municipio en las controversias constitucionales", en FAYA VIESCA, Jacinto (coord.), *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista AMEINAPE, núm. 1, Querétaro, México, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, enero-junio, 1996, pp. 73-90.

¹⁹³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., "El municipio en las controversias constitucionales", *op. cit.*, p. 83.

pretende poseer los atributos del Poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un Poder presunto, sino con los Poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un Ayuntamiento, contra la Legislatura de un estado, que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los Ayuntamientos no tienen carácter de Poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los estados, es el municipio libre y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder legislativo, los ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en las aludidas controversias; los Poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los municipios libres sólo forman la base de la división territorial y la organización democrática y política en que los aludidos poderes descansan; y el reconocimiento del municipio libre, con derecho a ser administrado por un ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto Poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso general y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.¹⁹⁴

No obstante, la Suprema Corte de Justicia modificó este criterio al resolver el amparo en revisión 4521/90 promovido por el Ayuntamiento de Mexicali, ya que mediante esa resolución se reconoció al municipio como un Poder.

¹⁹⁴ Apéndice 1917-1988. Primera parte, p. 327.

El nuevo criterio fue reiterado por la Suprema Corte al resolver la controversia constitucional 1/93 promovida por el Ayuntamiento de Delicias. Los argumentos establecidos en estas resoluciones son los siguientes:

El municipio constituye un Poder, pues ejerce las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno. El artículo 115 constitucional reconoce al municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al ayuntamiento, con lo que se solidifica la existencia del poder municipal. De esta manera y partiendo del concepto de gobierno constitucional, así como de la función unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano existen tres entes morales distintos: federación, entidades federativas y municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia; asimismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímboles, con facultades atribuidas a la federación, estados y municipios y, consecuentemente, es posible también hablar de tres diferentes niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Las tres órbitas de competencia evidencian plena autonomía entre sí, son disímboles, pero al mismo tiempo guardan vinculación al formar la federación, estados y municipios parte integrante del Estado mexicano, y estar en posibilidad de establecer relaciones de coordinación mediante los convenios respectivos.¹⁹⁵

De esta forma, nuestro máximo Tribunal hace justicia al municipio al reconocerlo como poder público, consideración que fue reforzada por el Poder Legislativo al reformarse el artículo 105, fracción I, de la Constitución, en sus incisos b), f), g), i) y j), para quedar de la siguiente manera:

¹⁹⁵ En REYES TAYABAS, Jorge, *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo*, México, Themis, primera reimpresión a la cuarta edición, 1998, p. 83.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

b) La Federación y un municipio;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

Esta reforma, publicada el 31 de diciembre de 1994, genera que los municipios ya sean considerados sujetos jurídicos legitimados para promover controversias constitucionales frente a otros municipios, su estado, un estado diverso, el Distrito Federal o la federación. Inclusive, la ley reglamentaria del artículo 105 fue expedida el 10 de mayo de 1995.¹⁹⁶

En conclusión, el nuevo artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria reconocen al municipio como un ente posibilitado para interponer a una defensa jurisdiccional cuando se vea afectado por los otros órdenes de gobierno.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Véase *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1995.

¹⁹⁷ JANETTI DÍAZ, María Emilia y Arturo Pontífes Martínez, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, *op. cit.*, p. 98.

Sin embargo, "La nueva ley reglamentaria del artículo 105 constitucional aprobada por el Congreso de la Unión el pasado 6 de abril, aunque importante porque establece el derecho del municipio a promover controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por la invasión de su ámbito de competencia, es aún limitada, porque sigue sin reconocer al municipio como poder político".¹⁹⁸

Esta nueva disposición jurídica es importante porque anteriormente el municipio no podía demandar a otro poder, lo cual representaba una contradicción, pues no tenía el derecho de defender sus atribuciones a través de los órganos correspondientes.

En este marco, recientemente los conflictos por invasión del ámbito jurisdiccional y competencial entre gobiernos estatales y municipales -que antes se resolvían a través de la negociación entre gobiernos de un mismo partido o a través de la subordinación de los presidentes municipales- ahora ha tenido que resolverse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

3.4.2 Formas que Adopta la Controversia Constitucional-Municipal

La invasión de la esfera municipal puede generarse por actos de las autoridades federales o de la entidad federativa, así como por la intromisión de las autoridades del Distrito Federal, en contra de algún municipio del país. Por supuesto que en estas hipótesis también puede crearse la relación contraria, es decir, que se produzca una invasión de la esfera local o federal por parte del municipio. La última hipótesis sería aquella en la cual se realizan actos de un municipio invadiendo la esfera propia de otro municipio.¹⁹⁹ De esta forma, el municipio puede intervenir en los siguientes binomios:

¹⁹⁸ Moyado Estrada, Francisco. *Limitada aún, la nueva ley reglamentaria del artículo 105 Constitucional*, en *El Municipal*. 17 de julio de 1995. Año I. No. 4. p. 25.

¹⁹⁹ RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique. *El juicio de amparo y la controversia constitucional municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias*, op. cit., p. 6.

- a) Municipio-Poder Ejecutivo Federal
- b) Poder Ejecutivo Federal-Municipio
- c) Municipio-Congreso de la Unión
- d) Congreso de la Unión-Municipio
- e) Distrito Federal-Municipio
- f) Municipio-Distrito Federal
- g) Poder Legislativo local-Municipio
- h) Municipio-Poder Legislativo local
- i) Poder Ejecutivo estatal-Municipio
- j) Municipio-Poder Ejecutivo estatal
- k) Municipios de dos o más estados.²⁰⁰
- l) Poder Judicial local-Municipio
- m) Municipio-Poder Judicial local.²⁰¹

Por último, es conveniente señalar que en el ámbito municipal no se contempla la hipótesis de invasión de esferas entre Poderes municipales, toda vez que su separación interna no está demarcada legalmente.²⁰²

De esta forma, la controversia constitucional municipal aparece como una opción a la cual pueden acudir los municipios cuando resientan la invasión de su ámbito de competencia por parte de cualquier otra autoridad, sea federal, estatal o municipal.

²⁰⁰ JANETTI DÍAZ, María Emilia y Arturo Pontifes Martínez, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, op. cit., p. 98.

²⁰¹ JOSÉ ENRIQUE RIVERA añade los dos últimos binomios, por considerar que si puede generarse una controversia entre el Poder Judicial local y un municipio. Para JANETTI y PONTIFES esto no es posible porque no consideran la existencia de jueces municipales. Véase RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique, *El juicio de amparo y la controversia constitucional municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias*, op. cit., 1998.

²⁰² REYES TAYABAS, Jorge, *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo*, op. cit., pp. 198-202.

3.4.3 Experiencias en materia de controversias constitucionales.

En materia de reforma política y jurídica, merecen una mención especial las reformas legales promovidas al inicio del presente sexenio en materia de administración de justicia en favor del régimen federal, mismas que han fructificado con la puesta en marcha de los mecanismos de resolución de controversias constitucionales.

Los municipios ya han comenzado a hacer uso de esta nueva facultad sobre un sinnúmero de cuestiones. Por ejemplo, tenemos el caso de la controversia constitucional presentada por el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz, con el objeto de llevar a cabo la municipalización del transporte, a efecto de que se aplique en sentido estricto la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y se otorgue al ayuntamiento el manejo de la vialidad que en la actualidad depende del gobierno estatal.

De esta manera, en un periodo de dos años de la reforma al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se presentaron 24 controversias promovidas por ayuntamientos contra diversos actos de autoridades estatales, mismas que fueron sometidas por primera ocasión en la historia del país a una ley especializada en la materia.

Con ello se da en la técnica y en la práctica del Estado de Derecho un paso en materia de administración de justicia que complementa e impulsa el federalismo, ya que la resolución de los problemas entre las instancias de diversos órdenes de gobierno son encauzadas por la vía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Puebla. Municipio de Puebla-Poder Legislativo Estatal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado de Puebla no podrá disponer del crédito de 702.7 millones de pesos contratado por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos en tanto no se resuelva la controversia constitucional interpuesta por el ayuntamiento de esta ciudad para recuperar el manejo del organismo operador del servicio.

El problema tiene sus orígenes en el momento en que el Congreso del estado aprobó las reformas a la Ley Estatal de Agua Potable y Saneamiento. Dicha modificación tiene la finalidad de que el organismo responsable de prestar el servicio, con el aval del gobierno del estado, pudiera concertar un préstamo por la cantidad mencionada a través de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), con el Banco Interamericano de Desarrollo.

Con las reformas, se les quita a las alcaldías el control del cobro y administración de los pagos por el servicio, para recaer dicha facultad en una autoridad dependiente del gobierno estatal, que tiene la función de autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado, por lo que con ello se violenta el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 104 de la Constitución Política del Estado de Puebla.

Michoacán. Municipios-Poder Ejecutivo Estatal.

Los 54 municipios que gobierna el PRD en Michoacán presentaron una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra del gobernador Víctor Manuel Tinoco Rubí, por la virtual creación de organismos intermedios para administrar los recursos que el estado debe entregar a los ayuntamientos, violando con ello al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el fallo en la controversia, no hay sanciones, sino únicamente se le señala al gobernador la inconstitucionalidad de sus actos y se le ordena trasladar los recursos a los municipios.

Por su lado, el gobierno del estado afirmó que no encuentra fundamento jurídico a la solicitud de controversia constitucional que presentó el PRD ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la creación de Coordinaciones de Desarrollo Regional, porque éstas no serán autoridades intermedias, ni tendrán más facultades que las que le asignan constitucionalmente al Poder Ejecutivo.

Nuevo León. Municipios de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza y Monterrey-Poder Legislativo Estatal.

- En abril de 1996, se estableció que los acuerdos de los ayuntamientos deben estar sujetos a la aprobación de los congresos estatales.

La controversia promovida por el municipio de San Pedro Garza García contra el Congreso del estado de Nuevo León fue declarada infundada por no haber violaciones a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, sujeta a la aprobación del Congreso estatal los acuerdos de los ayuntamientos en los que se establezcan las remuneraciones de sus integrantes.

En mayo, los municipios de San Nicolás de los Garza y Monterrey, Nuevo León, presentaron una demanda en donde se pretendió declarar inconstitucional el citado artículo. La resolución fue en contra tomando en consideración que los municipios son autónomos pero no soberanos, y la medida establecida no vulnera la economía de los municipios ni invade la esfera que les corresponde. Tampoco restringe la libre administración de la hacienda pública, ni limita u obstaculiza su actividad financiera.

Tamaulipas. Municipio de Río Bravo-Poder Ejecutivo Estatal.

- En octubre de ese mismo año, por primera vez el alto tribunal declara fundada una controversia constitucional y resolvió a favor del ayuntamiento de Río Bravo, en contra del gobierno del estado de Tamaulipas.

Se declaró inconstitucional la fracción II del artículo 91 de la Constitución Política del estado de Tamaulipas, la cual autoriza al gobernador de ese estado a nombrar los jefes de la policía municipal, ya que se consideró que esta disposición violaba la fracción III, inciso H del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece que en materia de seguridad pública y tránsito es de competencia municipal y que sólo por excepción y mediante suscripción de convenios, se puede establecer la participación de los gobiernos estatales. Esta determinación sólo tuvo efecto para el municipio de Río Bravo.

Oaxaca. Municipios-Poder Ejecutivo Estatal.

La creación del Instituto de Desarrollo Municipal de Oaxaca fue un detonante para que 22 municipios en junio de 1996 se inconformaran y promovieran juicios de controversias constitucionales contra el gobernador, el congreso y el secretario general de gobierno.

El argumento fue que el instituto invadía la esfera de competencia municipal, además se señaló que la creación de una autoridad intermedia entre el estado y los municipios era inconstitucional.

El resultado no procede, el máximo tribunal expuso que los demandantes no precisaron claramente en qué ámbito de la competencia municipal radicaba la injerencia estatal y tras analizar el decreto mediante el cual se creó el organismo en cuestión, dispuso que ninguna de las atribuciones de ese instituto invadía su espacio, así que la creación del mismo no contravenía el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Baja California. Municipio de Tijuana-Gobierno Federal

Cuatro controversias más se dieron en 1997, además de la referida. Otra fue el juicio que promovieron las autoridades del municipio de Tijuana, Baja California, en contra de las disposiciones del decreto que contiene el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 1995, relativa a la distribución de las participaciones federales para los estados y municipios en materia de solidaridad y desarrollo regional (Ramo 26).

Las autoridades municipales argumentaron el hecho de que la Secretaría de Desarrollo Social administre esta partida, lo cual es una violación a los artículos 25 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, por unanimidad, el pleno de la SCJN reconoció la validez de la partida presupuestal y estableció que se trata de recursos que no le pertenecen al municipio y por tal razón, no tiene libertad para administrar, además de que tampoco se viola el artículo 25 referido.

Las tres controversias restantes que también fueron perdidas por los ayuntamientos en ese año son las siguientes:

Nuevo León. Municipios-Poder Ejecutivo Estatal.

Impugnación de la ley que creó las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el estado de Nuevo León, pues invadía la autonomía municipal establecida en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El juicio fue promovido por las autoridades municipales en contra del gobernador, el secretario general de gobierno y el congreso del estado.

El argumento fue que las juntas constituían una autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el estatal que afectaba la libre administración y además se les otorgaban facultades para impartir instrucción cívica, lo cual consideraban como inconstitucional.

Pero la conclusión de la SCJN fue que no había ninguna transgresión a lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues las juntas no cuentan con las facultades unilaterales de decisión o ejecución que les permitan actuar de manera libre afectando al gobierno estatal o municipal.

Jalisco. Municipio de Guadalajara-Poder Ejecutivo Federal.

Por otra parte, se declaró inválido el Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria del ayuntamiento de Guadalajara que fue aprobado en sesión del cabildo el 11 de octubre de 1996 y publicado en la gaceta municipal el 11 de noviembre del mismo año. La demanda fue hecha por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal en representación del Presidente de México.

Después de analizar si dentro de las facultades que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los municipios para legislar en materia de seguridad pública bancaria, quedó comprendido que esta facultad es de competencia federal y exclusiva del Congreso de la Unión y del Presidente de la República.

Chihuahua. Municipio de Chihuahua-Poder Judicial Estatal.

Finalmente, se establecieron improcedentes los juicios de controversia constitucional por parte del ayuntamiento del municipio de Chihuahua en contra del pleno del tribunal de ese estado.

Las autoridades municipales intentaron impugnar tres sentencias. Los juicios fueron promovidos por el director de finanzas y administración en los dos primeros casos y en el tercero, por el director general del organismo público descentralizado de servicios educativos del estado de Chihuahua, al inconformarse por el cobro del impuesto predial que las autoridades municipales pretendían hacer al gobierno del estado con relación a diversos inmuebles, pero el Tribunal Superior del estado resolvió que éstos no originaban ningún pago.

México, Estado de. Municipio de Valle de Bravo-Poder Legislativo Estatal.

Tres controversias constitucionales fueron ganadas por los municipios entre 1998 y en lo que va de 1999, pero la más importante resolución de la SCJN fue la reinstalación del alcalde de Valle de Bravo.

El 22 de febrero de 1999, la Suprema Corte de Justicia de la Nación invalidó la resolución del Congreso local del estado de México, que anteriormente había revocado el nombramiento del presidente municipal de Valle de Bravo y ordenó su inmediata reinstalación al frente del ayuntamiento.

La resolución estableció que el Congreso del estado de México, violó el principio constitucional de libertad municipal en tanto que, en la revocación del mandato del alcalde electo por votación popular, no se demostró la existencia de las causas graves que la ley establece.

Puebla. Municipio de Puebla-Poder Ejecutivo Estatal.

A principios de 1998, por segunda ocasión se da un resultado a favor de un municipio, ya que resultó improcedente la controversia que presentó el Poder Ejecutivo del estado de Puebla en contra del ayuntamiento del municipio de Puebla.

Finalmente, ambos firmaron un convenio de concertación y coordinación para la ejecución de las obras que comprende el Programa de Desarrollo Regional Angelópolis.

El gobierno estatal denunció que las autoridades municipales invadían el ámbito de su competencia y que pretendían obstaculizar la ejecución del Programa, pero en virtud de que se declaró procedente y fundado el recurso el recurso de reclamación interpuesto por el ayuntamiento, la SCJN precisó que la posible afectación de competencia que denunció el gobierno estatal se reduce a una mera expectativa.

Oaxaca. Municipio de Oaxaca de Juárez-Poder Ejecutivo Estatal.

El ayuntamiento de Oaxaca de Juárez fue demandado por el Poder Ejecutivo estatal por aprobar en sesión ordinaria de cabildo el 27 de noviembre de 1997 el Reglamento de Tránsito y Transporte.

La SCJN declaró la invalidez constitucional del reglamento en virtud de que el ayuntamiento invadió la esfera de competencia del estado.

El artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Oaxaca no atribuye el servicio público de transporte a los municipios. Por lo anterior, al interpretar la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que la facultad en materia de transporte es a favor de los poderes del estado de Oaxaca.

Puebla. Municipios de Puebla-Poder Ejecutivo Estatal.

La última demanda fue presentada en 1997 por 15 municipios del estado de Puebla en contra de la Ley para el Federalismo Hacendario de Puebla, la cual fue promovida por el gobernador del estado.

Esta ley impugnó la creación, organización y funcionamiento de los llamados Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, así como los actos de las Juntas Auxiliares y actos tendientes a la administración, distribución, ejecución, ejercicio y fiscalización de las participaciones y aportaciones federales que corresponden a los municipios.

De hecho, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, negó la suspensión de la ley reclamada, para efecto de que no se ejecutara acto alguno tendiente a aplicarla. Esto se encuentra prohibido en el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Reglamentaria del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

San Luis Potosí. Municipio de Villa de Arista-Poder Legislativo Estatal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó la validez del acuerdo del 12 de noviembre de 1997 emitido por la LV Legislatura del Congreso del estado de San Luis Potosí.

Se estableció que la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del estado no reconocería ningún pago hecho en nómina a empleados contratados a partir del 12 de noviembre, que fueran familiares de funcionarios públicos municipales, asimismo, se daría de baja a dichos trabajadores.

Lo anterior surgió a raíz de que el presidente municipal de Villa de Arista tenía dentro de la nómina del ayuntamiento a cuatro familiares.

Michoacán. Municipio de Tarímbaro-Poder Legislativo Estatal.

Por mayoría de votos se declaró procedente la solicitud efectuada por el ayuntamiento de Tarímbaro al Congreso del estado de Michoacán para que delimitara los límites territoriales entre este municipio y el de Morelia. Esta fue la cuarta resolución emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a favor de un municipio.

El ayuntamiento de Tarímbaro solicitó al Congreso del estado que se segregara de Morelia y se anexara a su territorio el fraccionamiento Los Angeles, pero mediante un acuerdo publicado en el Periódico Oficial del gobierno del estado, el Congreso local estableció que era improcedente la solicitud al considerar que dicho acuerdo violaba en su perjuicio lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el ayuntamiento de Tarímbaro promovió una controversia constitucional, y así argumentó que al emitir el acuerdo impugnado y omitir resolver la petición realizada, el Congreso estatal vulneró las facultades que ese precepto constitucional concede al municipio.

En tanto, el alto tribunal estableció que el artículo Sexto de la Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán le otorga facultades al Congreso local para la modificación del territorio de los municipios y para resolver las cuestiones de competencia jurisdiccional por límites inter-municipales.

Con la anterior exposición se puede afirmar que el resultado de las controversias constitucionales interpuestas por los municipios ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, durante la presente administración, es de cuatro resueltas a favor y de ocho ganadas por los gobiernos estatales, ello evidencia las restricciones jurídicas del municipio ante la Federación y los estados.

3.5 LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

El 3 de febrero de 1983 se publicaron diversas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, una de las cuales estableció en la fracción X (hoy derogada) la posibilidad de celebrar convenios entre las diferentes esferas de gobierno. Dicha fracción, con las reformas realizadas a la Constitución en 1987, pasó a ser la fracción VI del artículo 116; finalmente, con las reformas de agosto de 1996, dicha fracción quedó como fracción VII del artículo citado. De este modo, se elevó a nivel constitucional la celebración de convenios, los cuales ya se venían efectuando entre la federación y los estados, con dudosa constitucionalidad.

La nueva fracción VII del artículo 116 dio sustento constitucional a la práctica de celebración de convenios y otras formas de coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los estatales, posibilitándose que los beneficios de dicha coordinación cubrieran también a los ayuntamientos.

Así, la fracción VII del artículo 116 constitucional establece:

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

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

De esta forma, en los últimos años se ha desarrollado una política que privilegia la coordinación administrativa intergubernamental en la definición e instrumentación de diversas políticas públicas, básicamente de las enfocadas a la prestación de los servicios y a la realización de obras de impacto directo en la comunidad. La coordinación, en su significación política, es una estrategia de gobierno que permite el desarrollo de la interdependencia entre los tres ámbitos de gobierno.²⁰³

²⁰³ *Manual de administración municipal*, Colección de manuales de administración y organización municipal, núm. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1989, p. 82.

La intención de la reforma en este aspecto es indudablemente buena. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se manifestó que la finalidad era la de desconcentrar y descentralizar recursos y acciones de la federación hacia todas las regiones del país. El secretario de Gobernación, al presentar la iniciativa presidencial, puntualizó que la asunción constitucional de la coordinación intergubernamental pretendía:

... acercar la toma de decisiones de las acciones públicas a donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada, cada vez más, en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no se puede seguir manejando a través de un proceso centralizado de decisiones.²⁰⁴

De esta manera, en términos administrativos, la coordinación significa la sincronización y unificación de las acciones para proporcionar una adecuada calidad, oportunidad y dirección, de tal manera que haya armonía y cooperación para alcanzar un objetivo común.

Para GUSTAVO MARTÍNEZ CABAÑAS, la coordinación presupone la existencia de dos órdenes o espacios de poder que convergen en ciertos objetivos comunes, sea por naturaleza organizativa, jurídica, política o social, de tal suerte que la intersección de los intereses en común plantea la necesidad de su presencia. La coordinación implica la existencia de dos componentes: un elemento coordinador y el interés común que incide sobre una realidad social o material. A la vez, presupone la coordinación de un acto voluntario de dos o más sujetos en virtud de la racionalidad y eficacia que esperan obtener y unen esfuerzos para alcanzar el objetivo planteado. Por medio de la coordinación se impide el desperdicio de recursos, obteniendo mayores grados de efectividad y congruencia en la acción política, social, administrativa y económica.²⁰⁵

²⁰⁴ En CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, pp. 515-516.

²⁰⁵ MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1995, p. 163.

En conclusión, la coordinación intergubernamental surge en los Estados modernos con formas de gobierno federal, toda vez que los problemas económicos y administrativos plantean la necesidad de unidad de acción, de estrategias globales y de políticas uniformes para sortear la crisis económica y social; de ahí que la coordinación intergubernamental surge como respuesta para lograr la coherencia en la lucha contra los grandes problemas del Estado.

3.5.1 Antecedentes de la Coordinación en México

La coordinación intergubernamental se ubica en 1942, con el decreto presidencial que instituyó los Consejos Mixtos de Economía Regional; dicho decreto establecía en su artículo sexto lo siguiente:

Dentro de las asignaciones presupuestarias de cada ejercicio anual, y a través de las distintas dependencias, el gobierno federal cooperará financieramente con los porcentajes que en cada caso se irán señalando para la ejecución de obras que los gobiernos de la federación y de los estados resuelvan ejecutar. En cada caso se firmarán convenios de cooperación y de ejecución de trabajos, señalándose la aportación que deberán dar la federación, la entidad federativa y el particular o particulares directamente interesados.

En la década de los setenta se establecieron los mecanismos que posibilitarían la coordinación sistemática y permanente de los tres órdenes de gobierno en torno al desarrollo regional, gracias a la creación de los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES) y el diseño e instrumentación de los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). Los COPRODES se constituyeron a partir de 1971, con el carácter de organismos federales de coordinación de los trabajos de las dependencias y entidades públicas con las entidades federativas.

En 1976 se expidió la *Ley de Asentamientos Humanos* y en ella se estableció la facultad de las entidades federativas para la expedición de leyes estatales de desarrollo urbano y la elaboración y ejecución de planes estatales y municipales, los cuales debían ser congruentes con el plan nacional de desarrollo vigente.

En 1977 se reformó la estructura y funcionamiento de los COPRODES, transformándolos en organismos descentralizados con personalidad jurídica y patrimonio propio, con el fin de coadyuvar en la planificación y programación estatal. En 1981 se decretó su transformación en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), de tal forma que pasaron de ser órganos federales en órganos locales, bajo la responsabilidad política y jurídica de los gobiernos de las entidades federativas

El artículo 115 de la Constitución, gracias a la reforma de 1983 en sus fracciones III y X, estableció facultades a los municipios para celebrar convenios, contando para ello con la autorización de sus ayuntamientos, de acuerdo a la ley. Ya hemos comentado que en 1987 se dieron nuevas reformas, mediante las cuales la fracción X del artículo 115 pasó a ser la fracción VI del artículo 116. Posteriormente, debido a las reformas constitucionales de agosto de 1996, esta fracción VI quedó como fracción VII del mismo artículo 116.

3.5.2 Naturaleza Jurídica de la Coordinación

La coordinación ha sido tradicionalmente concebida como una tarea de racionalidad y congruencia, fundamentalmente administrativa. Los titulares del Poder Ejecutivo federal y estatal, como jefes de su administración, poseen la capacidad suficiente para establecer los mecanismos e instrumentos de coordinación hacia el interior de sus respectivas administraciones.

En este sentido, la necesidad de contar con un fundamento jurídico que los faculte para tal acción no era estrictamente indispensable. Sin embargo, el carácter federal de nuestra forma de gobierno, la existencia de facultades concurrentes y el mismo proceso de desarrollo del país, condujo al sector público hacia un fenómeno de invasión de competencias entre la federación, los estados y los municipios, por lo que hubo necesidad de establecer medidas de coordinación entre ellos.

En este momento una tarea de índole administrativa se convierte en un acto administrativo de derecho público, el cual, para desarrollarse, requiere, por un lado, de un fundamento jurídico y, por el otro, que corresponda al principio de legalidad que señala que todo acto de poder público debe tener como base una ley que le faculte o le permita hacerlo.

El señalamiento expreso en materia de coordinación intergubernamental es muy reciente en nuestro derecho constitucional. Antes sólo se facultaba a los Ejecutivos a coordinarse y convenir en materia de límites geográficos y de ríos. Sin embargo, la necesidad originada por la grave crisis económica de los ochenta, permitió la incorporación a nivel constitucional de esta atribución.

3.5.3 Marco Jurídico de la Coordinación en el Ámbito Federal

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

El principio jurídico básico de la coordinación entre el gobierno federal y las entidades federativas se encuentra establecido en el artículo 40 de la Constitución, el cual define que la forma de gobierno en nuestro país es una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos, pero unidos en una federación establecida según los principios de nuestra ley fundamental.

La federación nace precisamente de la unión de las entidades federativas, tal y como se establece en el artículo 40 de la Carta Magna; este numeral es el fundamento base de las relaciones intergubernamentales, entre los propios estados y de estos con la federación. Sin embargo, la propia Constitución, en su artículo 115, establece un tercer nivel de gobierno denominado municipio, pues los considera como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. Así pues, podemos decir que las relaciones intergubernamentales pueden generarse entre los municipios de un mismo estado y con su propio estado, de las entidades federativas entre sí y de los estados con la federación.²⁰⁶

La misma Constitución faculta al gobierno para llevar a cabo la rectoría de la economía del país y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social mediante la planeación y coordinación de la actividad económica a través de la concurrencia de los sectores público y privado. De esta forma, el artículo 25 constitucional establece, en materia de coordinación, que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica bajo criterios de equidad social.

Asimismo, la Constitución establece, en su artículo 26, las bases para un Sistema Nacional de Planeación Democrática. De esta forma, se garantiza la participación de entidades federativas y municipios en la responsabilidad de planear los programas de gobierno en los tres ámbitos de actuación.

Sin embargo, la segunda parte del tercer párrafo del artículo 26 faculta al Ejecutivo federal para determinar los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que se coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, e induzca y concierte las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

²⁰⁶ SEDAS ORTEGA, Cecilia, *et al.*, *Relaciones hacendarias estado-municipio: bases jurídicas*, Guadalajara, México, INDETEC, 1997, p. 175.

De la lectura que se hace de este párrafo del artículo 26 constitucional se concluye que al referirnos a relaciones intergubernamentales entre los estados y sus municipios, debemos atender a la legislación local, no a la federal, ya que la Constitución sólo regula las relaciones entre la federación y los estados.

Por otro lado, en la propia Constitución se establecen las facultades de los municipios en cuanto a coordinación, principalmente en su artículo 115. Entre otros aspectos, este artículo establece que 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. Asimismo, determina que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones. Por último, se señala que 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.

Por su parte, la nueva fracción VII del artículo 116 constitucional determina que la federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. De igual forma, establece que los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones señaladas.

Mediante esta fracción se establecen las bases para que la federación, al igual que las entidades federativas, así como éstas respecto a sus municipios, puedan celebrar convenios para el ejercicio de ciertas funciones, ejecución de obras o prestación de servicios públicos.

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

Esta ley es el instrumento normativo que define y establece el ámbito de competencia de las secretarías de Estado en materia de coordinación con las entidades federativas y sus municipios. En su artículo 22 se menciona que el presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los gobiernos estatales, y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades.

- **Ley de Planeación**²⁰⁷

Es el ordenamiento jurídico que reglamenta al artículo 26 constitucional; entre otras cuestiones, establece una mayor precisión del marco normativo para la planeación; de igual forma, orienta las actividades de la administración pública federal, garantiza la participación social en la integración, instrumentación, control y evaluación del plan nacional de desarrollo y de los programas, y fija las bases a las que se sujetará la coordinación de actividades entre el Ejecutivo federal, las entidades federativas y los municipios. Asimismo, precisa las atribuciones que en esta materia corresponden a las dependencias y entidades federales dentro del Sistema Nacional de Planeación y la obligación de que ajusten sus programas al Plan Nacional de Desarrollo.

La Ley de Planeación, en materia de coordinación, establece en su artículo 33 que el Ejecutivo federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuvando en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la federación y los estados se plasmen de manera conjunta. En todos los casos, se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios.

²⁰⁷ *Ley de Planeación*, en *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1997.

A su vez, el artículo 34 determina que el Ejecutivo federal podrá convenir con el gobierno de las entidades federativas:

- I. Su participación en la planeación nacional a través de la presentación de las propuestas que estimen pertinentes;*
- II. Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.*
- III. Los lineamientos metodológicos para la realización de las actividades de planeación, en el ámbito de su jurisdicción.*
- IV. La elaboración de los programas regionales a que se refiere la fracción III del artículo 14 de este ordenamiento, y;*
- V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.*

3.5.4 Marco Jurídico de la Coordinación en el Ámbito Estatal

En el ámbito estatal, las acciones de planeación que se llevan a cabo se sustentan básicamente en la Constitución Política del estado, en la *Ley Estatal de Planeación*, en la *Ley Orgánica de la Administración Pública* del estado y en la *Ley Orgánica Municipal*.

- **Constitución Política del Estado**

La Constitución estatal es el máximo ordenamiento de cada una de las entidades federativas, tal y como se desprende del propio artículo 41 de nuestra Carta Magna.

En la Constitución del estado, al igual que en la federal, se establecen las facultades del gobierno local para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado. Por lo tanto, se dispone que la entidad federativa conducirá y orientará la actividad económica donde concurren los distintos sectores de la población.

Como producto de los lineamientos jurídicos diseñados por las constituciones estatales, se establece la responsabilidad del gobierno para la aplicación de los planes y programas, y se faculta al Ejecutivo estatal para establecer los mecanismos en materia de coordinación con sus municipios.

Sin embargo, en cuanto a las relaciones intergubernamentales entre la entidad federativa y sus municipios, lo que se establece en las constituciones locales es muy genérico; únicamente se determinan los fundamentos para la existencia de alguna relación entre estos dos niveles de gobierno.

- **Ley Estatal de Planeación**

En esta ley se establece el carácter democrático de la planeación que se define y afirma mediante la participación de los sectores social y privado. Asimismo, se consignan las facultades del Ejecutivo estatal para determinar los procedimientos y criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y de los programas de desarrollo.

Por otro lado, determina quiénes son los organismos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo estatal se coordine, mediante convenios, con los municipios.

- **Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal**

A semejanza de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las entidades federativas regulan la organización y funcionamiento de las entidades públicas estatales y paraestatales a través de su ley orgánica de la administración pública estatal.

3.5.5 Los Convenios como Instrumentos de Relaciones Intergubernamentales

A la luz de la reforma de 1983, el municipio debió utilizar los principios esenciales de la coordinación con los demás niveles de gobierno, puesto que su fortalecimiento no podía darse de manera aislada, ya que la planeación municipal era imposible sin tener en consideración las instancias federal y estatal.

Ya hemos señalado que la coordinación intergubernamental supone convergencia de intereses y problemáticas comunes. De ahí que fuera necesaria la instrumentación de un mecanismo jurídico que permitiera el establecimiento de relaciones para dar forma a la coordinación de las tres instancias de gobierno. Dicho mecanismo es el convenio, el cual presupone un principio de planeación de las actividades públicas y al mismo tiempo constituye el instrumento idóneo para poner en práctica los programas globales de desarrollo municipal.

En teoría, el término convenio designa todo acuerdo de voluntades que tiene por efecto la creación, transmisión, modificación o extinción de obligaciones y derechos. Tal concepto corresponde al convenio en sentido amplio. En sentido estricto, un convenio, a diferencia del contrato, modifica o extingue obligaciones y derechos.

Sin embargo, se ha generalizado en la práctica el uso de la palabra convenio para denominar, indistintamente, al contrato y al convenio en sentido estricto. En este último sentido se empleará aquí.

Los convenios son los depositarios de las bases de coordinación entre los gobiernos municipal, estatal y federal; las formas que asumen dichos convenios pueden ser desglosados de la siguiente manera:

- Colaboración y coordinación entre la federación y los estados.
- Coordinación entre dos o más estados.
- Convenios entre entidades paraestatales y empresas descentralizadas con los municipios o con los estados.
- Convenios intermunicipales.
- Coordinación intermunicipal en zonas conurbadas de dos o más estados.
- Coordinación entre el gobierno del estado y los municipios.
- Comisiones y organismos estatales e intermunicipales.

Respecto a los convenios entre federación y entidades federativas ya hemos dicho que se basan en la fracción VII del artículo 116, el cual, en su primer párrafo, establece que la federación y los estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Sin embargo, ahora nos referiremos brevemente a los convenios en los cuáles puede tomar parte el municipio. El primero de ellos, entre estado y municipio, tiene su base en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 constitucional, el cual establece que los estados estarán facultados para celebrar convenios con sus municipios. Mediante esta disposición existe la posibilidad jurídica de que los estados celebren convenios con sus respectivos municipios, mediante los cuales se les transfieren ciertas facultades que le son propias o que han sido transferidas por la federación. Respecto a estos convenios, la variante es en cuanto al objeto: la atención por parte del municipio de funciones federales o la prestación de servicios públicos que la entidad federativa tiene posibilidad de ejercer en virtud de un convenio que, a su vez, ha celebrado con la federación.

Esta coordinación en materia de desarrollo entre los gobiernos estatales y los municipales comprende las acciones de inversión y de gastos estatales para los ayuntamientos, las que se derivan de atribuciones correspondientes de las dependencias y entidades que conforman la administración pública estatal, cuya ejecución requiera la coordinación con los ayuntamientos, y las que dentro del ámbito de competencia de los municipios, necesitan para la realizaciones de la coordinación con el ejecutivo local.

Sin embargo, esta coordinación entidad federativa–municipio requiere estar sujeta a una serie de bases, como las siguientes:

- La legislatura local, en ejercicio de su facultad reguladora, contribuye a la organización y el funcionamiento de los municipios; igualmente, está facultada para establecer, mediante una ley, las bases según las cuales pueden celebrarse los convenios entre el gobernador y los ayuntamientos.

- De conformidad con la fracción VII del artículo 116 constitucional, existen tres actividades respecto de las cuales la federación y los estados pueden celebrar convenio: el ejercicio de funciones federales, la ejecución y operación de obras, y la prestación de servicios públicos. Los estados pueden celebrar convenios con sus ayuntamientos respecto de la primera y la última actividad, mas no por lo que toca a la ejecución y operación de obras; tal actividad sólo podrá ser desempeñada por el Poder Ejecutivo local.
- La naturaleza de las actividades que pueden ser confiadas a los ayuntamientos siempre es ejecutiva; no puede comprender materia legislativa ni judicial.
- Si bien la intervención que se prevé en el artículo 116, fracción VII, segundo párrafo, se refiere a materias de competencia de la federación que son confiadas a los estados, y éstos, asimismo, las confían a los municipios, no existe impedimento legal para que los estados, cuando así lo determinen sus Constituciones o leyes estatales, confíen, mediante convenios respectivos, el ejercicio de ciertas funciones que son propias del Ejecutivo estatal, a los ayuntamientos.
- En los convenios que celebra la federación con los estados y que éstos, mediante convenios cedan a los municipios, la federación, como titular originario de las facultades cedidas, puede reservarse expresamente el derecho de rescindirlos cuando considere que la actividad no se está realizando debida o adecuadamente, pudiendo hacer efectivo tal derecho directamente tanto sobre las autoridades estatales, como municipales.
- Para evitar lo que en derecho procesal se denomina falta de interés, la federación, al celebrar con los estados un convenio, debe exigir que se incluya una cláusula por virtud de la cual los estados, en los convenios que asimismo celebren con los municipios, reconozcan la titularidad y el derecho a rescindir, sin contar con la mediación o intervención del estado.

- Respecto de la competencia para conocer de posibles reclamaciones por incumplimiento de convenios celebrados entre estados y municipios, debe apuntarse lo siguiente: si la reclamación es entre la federación y un estado o entre la federación y un municipio, el órgano competente para conocer es el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- En el caso de existir conflictos entre la federación y los municipios, opera la regla general que se desprende del artículo 105, fracción I, inciso b), sobre las controversias constitucionales.
- En relación con los convenios, si el conflicto se presenta entre el gobernador y un municipio, por lo general se ha confiado su resolución a la legislatura local.²⁰⁸

Otro de los convenios en los cuales puede participar el municipio, de acuerdo al principio de colaboración entre órganos públicos que estructura el artículo 115 de la Constitución, es aquel en que los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y conforme a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que deben realizar.²⁰⁹

Gracias a este tipo de convenios, los municipios pueden coordinarse respecto del establecimiento del servicio de limpia, estableciendo rutas con un número mayor de vehículos que los que tiene un municipio en particular; se pueden construir tiraderos comunes de basura, compras por volumen a proveedores para lograr mejores precios, adquisición de equipo mancomunado para arreglo y mantenimiento de calles, contratación de servicios especializados que un sólo municipio no puede pagar, buscando una fórmula que permita una distribución equitativa de los costos.

²⁰⁸ ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1990, p. 438.

²⁰⁹ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 514.

Por último, los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones. Asimismo, cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

En síntesis, el convenio, además de transferir recursos a los municipios, posibilita recuperar en la práctica la tesis del federalismo establecido en la Constitución. Más que recursos financieros, le da a los ayuntamientos capacidad de respuesta a las demandas de obras y servicios públicos.

Por otro lado, el hecho de que las necesidades de la población sean atendidas por su autoridad política, propicia que éstos pasen de ser simples gestores y peticionarios, a ser órganos de decisión en la ejecución de los planes y programas.

Desafortunadamente, la realidad nos muestra que los convenios se han convertido en un instrumento más para someter a los municipios a los designios provenientes del gobierno federal o del estado.

Lo anterior se debe a la existencia de una práctica nefasta consistente en que los convenios son hechos del conocimiento del municipio una vez que ya están elaborados, tanto por la federación como por el gobierno del estado.

Por lo tanto, a las autoridades municipales no les queda más remedio que aceptar las condiciones estipuladas en dichos convenios, so pena de aceptar una serie de represalias consistentes en la limitación en la entrega de los recursos presupuestales o bien presiones políticas.

En consecuencia, es necesario un cambio en la concepción que se tiene del municipio para que pueda ser considerado como un interlocutor a la misma altura que los otros dos ámbitos de gobierno; en este sentido, las autoridades municipales requieren participar en el diseño, elaboración y ejecución de los programas contenidos en los convenios de coordinación. Es tiempo de dejar atrás la práctica consistente en considerar al municipio como un mero ejecutor de las decisiones que se toman en otros órdenes de gobierno.

CAPÍTULO IV

LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES EN LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

OBJETIVO

Con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se indicaron los servicios públicos mínimos que deben prestar los municipios, servicios que podrán brindarse con el auxilio de los estados cuando sea necesario y así lo determinen las leyes. Además, esta competencia puede ser ampliada por las legislaturas locales de acuerdo con las condiciones socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Al análisis de este tema dedicaremos el presente capítulo.

4.1 MARCO CONCEPTUAL

La reforma constitucional de 1983 al artículo 115 es una modificación de singular trascendencia que establece, entre otras materias de índole municipal, los lineamientos estructurales que definen el perfil legal y el ámbito de acción de los municipios en la prestación de los servicios públicos mínimos necesarios para la satisfacción de las necesidades colectivas de la población.

Antes de entrar de lleno al análisis de los aspectos que trajo la reforma de 1983 en materia de servicios públicos, es preciso definir algunos conceptos básicos relacionados con este tema.

Por servicios se entiende a todas aquellas actividades no pertenecientes ni a la agricultura ni a la industria.²¹⁰ Sobre el particular, la ley de los tres sectores formulada por CLARK establece lo siguiente:

²¹⁰ FEKETERKUTY, Geza, *Comercio internacional de servicios*, México, Gemika, 1990, p. 35.

En un primer momento del desarrollo de la humanidad, el sector agrícola es el más importante, después el sector industrial y, por último, el sector de los servicios, al menos en términos de ocupación. Los diversos estadios del desarrollo económico ven a la sociedad campesina transformarse en una sociedad de obreros industriales y finalmente en una sociedad de empleados en los servicios. La evolución de las demandas, a medida que crece el ingreso gastable por los consumidores, favorece a los servicios: se viaja cada vez más, la gente se cuida cada vez más, se instruye más, se divierte más. También los servicios de seguros, financieros, comerciales en general, encuentran un mercado cada vez más amplio. Hasta los servicios públicos —producidos por la administración pública— parecen dilatarse sin fin, aún cuando su demanda sea política y no de mercado.²¹¹

En este sentido, GUSTAVO QUIROGA LEOS afirma que el servicio público es la misión de las organizaciones pertenecientes a la administración pública. Su actividad se encamina a la satisfacción de necesidades colectivas, principalmente en la forma de servicios públicos o mediante órdenes dirigidas a que se cumplan los fines del Estado.²¹²

Los principales aspectos de un servicio público son los siguientes:

- Es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.
- Su fin es la satisfacción de una necesidad pública, pudiendo ser realizados en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- No tienen fines de lucro.
- Su régimen jurídico especial lo rige el derecho público y es distinto al de los servicios privados; se basa en normas específicas elaboradas por el sector público.
- Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

²¹¹ Citado en RICOSSA, Sergio, *Diccionario de economía*, México, Siglo XXI Editores, pp. 546-548.

²¹² QUIROGA LEOS, Gustavo, "La calidad de los servicios en la administración municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, núms. 45, 46 y 47, México, Instituto Nacional de Administración Pública, p. 37.

De esta forma, el servicio público es “una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar —de manera permanente, general, regular y continua— la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.²¹³

4.1.1 Doctrina del Servicio Público

No hay duda que el Estado debe cubrir numerosos satisfactores reclamados por la sociedad; por lo tanto, la organización estatal debe cumplir con varios fines mediante una serie de actividades traducidas en actos materiales, jurídicos y financieros. Para ello, el Estado tiene varias atribuciones, es decir, medios para alcanzar sus objetivos de acuerdo con las facultades que la legislación positiva le otorga. El Estado puede y debe actuar conforme a lo que marca la ley.

Dentro de las atribuciones *estatales* que corresponden al Poder Ejecutivo, hay algunas de mando, de policía o de coacción. Otras se enfocan a la regulación de la actividad económica de los particulares. La atribución que nos interesa es la tendente a la creación de servicios públicos, los cuales, para considerarse como tales, deben estar señalados en la ley de modo expreso.

De acuerdo con SERRA ROJAS, un servicio público es creado. Cuando la necesidad es reconocida, se crea el servicio público fundamentado en la ley. El hombre tiene necesidades individuales, y en unión con otros, se dan necesidades colectivas, mismas que deben ser satisfechas.²¹⁴

En síntesis, los servicios públicos se definen como actividades técnicas cuyo objetivo es el de asegurar, de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas.²¹⁵

²¹³ *Ibidem*.

²¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 99.

²¹⁵ *Manual de servicios públicos municipales*, Colección de manuales de administración y organización municipal, núm. 1, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1989, p. 17.

4.2 CARACTERÍSTICAS DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público reúne varios elementos que le son característicos, gracias a los cuales se observa su utilidad en beneficio de una colectividad determinada. Estos elementos son:²¹⁶

- Generalidad. Todos los miembros de una colectividad tienen derecho a usar los servicios públicos, de acuerdo a las normas que los rigen. Dan acceso a la colectividad sin limitación de sector alguno.
- Uniformidad. El servicio debe prestarse en igualdad de condiciones, previo cumplimiento, por parte del usuario, de los requisitos legales, sin otra diferenciación que la permitida por la clasificación de categorías autorizadas en la correspondiente reglamentación. De ahí que todos los habitantes tienen derecho al servicio público en igualdad de condiciones, sin discriminación alguna.
- Continuidad. Debe prestarse ininterrumpidamente, es decir, debe ser proporcionado con base en las necesidades del usuario.
- Legalidad. Se refiere a la regulación señalada expresamente en la ley. Sus fundamentos, alcances y limitaciones están establecidos en una norma jurídica. Es decir, la prestación debe apegarse a las reglas y disposiciones legales que rigen su funcionamiento.
- Obligatoriedad. Se refiere al deber que tienen las autoridades encargadas de prestar el servicio.
- Persistencia. El servicio público subsiste mientras exista la necesidad colectiva a satisfacer.
- Gratuidad. El servicio público se presta sin el fin de obtener un lucro excesivo, aunque el costo de inversión aumente para su mantenimiento y ampliación.

²¹⁶ OSORIO AVILÉS, Tomás, *Nociones de derecho municipal y el municipio en el estado de Morelos, México*, Editorial México Nuevo, pp. 78-79.

Los elementos característicos del servicio público son similares sin importar la forma en que se prestan, ya sea de modo centralizado, es decir, ejecutado de modo directo por la administración pública, o bien, descentralizado, o sea, prestado por empresas de participación estatal, o por particulares a través de la concesión.

4.3 EL SERVICIO PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* contiene varios artículos en los cuales se contempla la prestación de servicios públicos:

- Servicios de educación pública, obligatoria y gratuita. Artículo 3°.
- Obligatoriedad de prestar ciertos servicios públicos por la comunidad. Artículo 5°, párrafo cuarto.
- Concesión de servicios o la explotación, uso o aprovechamiento de los bienes del dominio de la federación. Artículo 28, párrafo noveno.
- Facultades del Congreso para establecer contribuciones sobre los servicios públicos concesionados o explotados directamente por la federación. Artículo 73, fracción XXIX, apartado cuarto.
- Servicios públicos a cargo de los municipios. Artículo 115, fracción III.
- Bienes inmuebles propiedad de la federación, destinados al servicio público por el gobierno federal, sujetos a la jurisdicción de los Poderes federales en términos que establezca el Congreso de la Unión. Artículo 132.

4.4 CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

De acuerdo con el derecho administrativo, los servicios públicos se clasifican en:²¹⁷

²¹⁷ RUELAS CLAUDIO, Juventino y Juan M. Reséndiz Arredondo, *Los servicios públicos, esencia de la administración municipal*, Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Guanajuato, México, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, 1994, p. 29.

a) Federales

- De modo exclusivo. Se señalan en la Constitución, en los artículos 27 y 28; se trata de servicios públicos considerados como prioritarios y estratégicos; por lo tanto, no pueden ser concesionados. Por ejemplo, generación y distribución de energía eléctrica, explotación de hidrocarburos, generación de energía nuclear y el manejo y control de satélites.
- Concurrentes con otras entidades federativas, inclusive con los municipios. Son aquellos servicios de alta significación social, tales como servicios de salud, educación, recreación y deporte, etcétera.
- Concurrentes con particulares. Se llevan a cabo por vía de concesión de servicios públicos o de uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la federación, tales como comunicaciones y transportes, servicios financieros y de bolsa de valores, explotación minera.

b) Estatales. Son, por exclusión, aquéllos no reservados de manera exclusiva para la federación.

c) Municipales. Son aquéllos establecidos en el artículo 115 constitucional, fracción III.

d) Aquéllos que otorgan ventajas personales directamente al particular. Estos servicios proporcionan un beneficio directo al particular que los emplea, e indirectamente al resto de la población, tales como vías generales de comunicación, servicios sanitarios de salud, servicios de turismo. El particular es beneficiado en la medida en que hace uso de estos servicios.

e) Aquéllos que satisfacen directamente a los particulares por medio de prestaciones individualizadas. Al hacer uso de ellos, el particular recibe un beneficio personalizado e individual, tales como servicios de correo, telégrafos, transporte público de pasajeros o de carga, servicios de empleo.

- f) **Sociales.** Su finalidad es dar satisfacción a las necesidades de índole netamente social, tales como asistencia social, seguro social, vivienda de interés social.

4.5 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Los servicios públicos municipales son aquellos que el Estado atribuye al municipio conforme a la Constitución General de la República, a través de las Constituciones locales de las entidades federativas y las leyes orgánicas municipales. La importancia que revisten radica en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de administración y la respuesta a las demandas planteadas por la comunidad.²¹⁸

Conforme a lo anterior, el servicio público municipal surge como respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales son satisfechas por el ayuntamiento a través de acciones y tareas que lleva a cabo, por vía de la prestación de servicios, o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del Estado nacional.

De conformidad con la Constitución federal, las Constituciones estatales y leyes orgánicas municipales, la definición de los servicios públicos que tienen a su cargo los municipios son los siguientes:

- **Agua Potable y Alcantarillado**

El agua potable y el alcantarillado son servicios públicos que comprenden dos funciones básicas: abastecer de agua en condiciones adecuadas al consumo humano, así como el alejamiento y disposición de las aguas servidas y los desechos a lugares convenientes para que se les pueda tratar. La relación que guardan el abasto de agua potable y el alcantarillado es muy estrecha, en virtud de que una localidad requiere dar una disposición conveniente a las aguas utilizadas para mantener condiciones de salubridad.²¹⁹

²¹⁸ *Gobierno y administración municipal en México, op. cit.*, p. 125.

²¹⁹ *Manual de servicios públicos municipales, op. cit.*, p. 73.

El servicio de agua potable implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, su potabilización, distribución y vigilancia, tanto de la calidad del vital líquido, como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

El abastecimiento de agua potable a una población sigue un proceso en el cual es posible identificar las siguientes fases:²²⁰

- Etapa de captación de agua cruda. Es la fase de aprovisionamiento de la materia prima. Consiste en obtener el agua cruda de depósitos superficiales o subterráneos. Entre éstos se encuentran los pozos profundos, los ríos y las lagunas.
- Etapa de potabilización. Esta fase consiste en la transformación de agua cruda en potable. Se cuenta para ello con diversos procedimientos entre los que destacan la clarificación química, seguida del proceso de filtración en lecho de antracita y arena, y la desinfección con cloro. El producto de esta etapa es el agua potabilizada.
- Etapa de conducción o transporte. Es la fase de envío del agua potabilizada de los depósitos de la planta de potabilización a la red de distribución. El producto de esta fase es el agua potable transportada.
- La etapa de distribución. Incluye la parte física que lleva el agua potable a los usuarios del sistema, así como la parte administrativa que verifica las cantidades entregadas, la facturación y el cobro respectivo.

Por su parte, el servicio de alcantarillado comprende el drenaje sanitario y el pluvial. El drenaje sanitario tiene como finalidad la eliminación de aguas usadas —conocidas también como aguas negras— hasta aquellos lugares en donde no provoquen efectos nocivos para la población, al medio ambiente u otros recursos naturales, para que se les pueda dar el debido tratamiento y posterior reutilización.

²²⁰ SORIA ROMO, Rigoberto, "Hacia un modelo alternativo en el financiamiento de prestación de los servicios públicos", en *Federalismo y desarrollo*, México, BANOBRAS, 1996, pp. 155-156.

El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvia con el fin de evitar inundaciones en la zona urbana.

De manera análoga al caso del agua potable, en el alcantarillado se ofrecen tres servicios diferentes:

- En primer lugar, se captan las aguas servidas.
- En segunda instancia, se produce el alejamiento de las aguas servidas.
- El tercero es el tratamiento de aguas servidas. Este servicio tiene características de bien social por los beneficios que produce sobre el medio ambiente, el equilibrio ecológico y las condiciones de salud y bienestar de la sociedad en su conjunto.

- **Alumbrado público**

El alumbrado público consiste en el establecimiento de un sistema de iluminación, por medio de energía eléctrica, de los sitios públicos tales como calles, avenidas, parques, jardines y plazas de uso común, que permita la visibilidad nocturna a los habitantes de una localidad. Implica, además de iluminar las dependencias y áreas públicas, la vigilancia de los programas de mantenimiento de las áreas de alumbrado necesarias para su buen funcionamiento.

Este es un servicio a cargo de la administración pública que por lo general no puede ser prestado por particulares. Son los ayuntamientos, obligados por ley, los que deben prestar este servicio en forma regular, continua y uniforme.²²¹

- **Limpia**

Es un servicio público municipal que consiste en la recolección de basura y residuos sólidos que producen los habitantes en el desarrollo de sus actividades cotidianas, ya sea en el hogar, oficinas, comercios, industrias, hospitales, etcétera.²²²

²²¹ *Manual de servicios públicos municipales, op. cit.*, p. 89.

²²² *Idem*, p. 97.

Este servicio realiza la recolección, selección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos, a fin de preservar el medio ambiente y la salud de la población. El servicio se puede subdividir en diversas actividades.²²³

- Limpieza de áreas públicas como calles, banquetas, plazas, predios, jardines, parques, mercados y caminos.
- Recolección de basura, desperdicios o residuos provenientes de la vía pública, casas habitación, edificios públicos y demás, así como su transportación a su lugar de procesamiento o destino final.
- Procesamiento. Consiste en el aprovechamiento posterior de la basura. En esta etapa se da el tratamiento de residuos sólidos, es decir, la transformación que sufren éstos como resultado de la aplicación de un método específico, con el fin de aprovechar o en su caso eliminar algunos materiales contenidos en ellos. También se puede hablar de un proceso de industrialización mediante la selección de sus componentes, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el cartón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.
- La disposición final es la última etapa del servicio de limpia y consiste en colocar los residuos sólidos en los lugares destinados para tal fin. Entre los sistemas de disposición final más utilizados destacan el relleno sanitario y los tiraderos a cielo abierto. El relleno sanitario es el proceso mediante el cual se utiliza la basura para relleno de depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertos por una capa de tierra, pueden convertirse en áreas verdes. Finalmente, está el proceso de incineración, cuya oxidación rápida de los residuos sólidos, impide la reproducción de plagas por efecto de los tiraderos al aire libre.

- **Mercados y centrales de abasto**

Es un servicio municipal que comprende el establecimiento, organización y funcionamiento de instalaciones adecuadas para la comercialización de mercancías o servicios de primera necesidad.²²⁴

²²³ *Ibidem.*

²²⁴ *Idem*, p. 112.

En otras palabras, es un servicio por medio del cual la administración municipal proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales, asegurando el abasto y verificando las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano.

Una central de abasto es una unidad comercial que proporciona servicios de abastecimiento de productos a la población, a través de instalaciones que permiten concentrar los productos derivados de diversos centros de producción destinados a surtir a los comerciantes.

El mercado es el lugar destinado por el ayuntamiento para la compra, venta o permuta de mercancías de primera necesidad y de consumo generalizado en pequeña escala o al menudeo. Este servicio tiene carácter de público porque facilita la articulación de la producción con la distribución y el consumo de alimentos dentro de los límites municipales.

En la prestación de este servicio, el municipio se limita a proporcionar la infraestructura y los mecanismos necesarios para que las transacciones comerciales de productos básicos se realicen en un solo recinto y exista una competencia que permita la adquisición de mercancías a precios establecidos por las autoridades competentes.

- **Cementerios y Panteones**

Los panteones son un servicio público municipal mediante el cual se prestan cuando menos tres servicios fundamentales: la inhumación, o sea, el entierro; la exhumación, que se refiere a sacar restos mortuorios principalmente para su traslado a otro sitio, y la cremación, a través de la cual se incineran cadáveres, ya sea por la voluntad expresa de los familiares o por motivos de salud pública.²²⁵

En otras palabras, este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, exhumaciones o cremaciones de cadáveres o restos humanos.

²²⁵ *Idem*, p. 126.

Además de estos servicios básicos, los panteones municipales también controlan los derechos de uso de fosas, expedición de títulos de usufructo o de propiedad de fosas, y su mantenimiento y conservación.

En general, este servicio es un bien público por su positivo impacto en la salud pública.

- **Rastros**

Los rastros constituyen un servicio que tiene como objetivo principal proporcionar instalaciones adecuadas para que los particulares realicen el sacrificio de animales mediante los procedimientos más convenientes al consumo de la población. El rastro es, específicamente, la “instalación física que se destina al sacrificio de animales que posteriormente serán consumidos como alimento por la población”.²²⁶ Asimismo, el rastro es el principal canal de distribución de carnes del municipio.

Al proporcionar este servicio, el municipio se ocupa de llevar a cabo el sacrificio, verificación sanitaria y distribución de los productos del ganado sacrificado, para consumo de la población.

Existen dos tipos de rastro:

- Tipo Secretaría de Salud (TSS). Estos rastros son los que comúnmente se conocen como rastros municipales; se caracterizan porque su equipamiento es elemental para proporcionar servicios básicos como la matanza o sacrificio de ganado, evisceración de animales, servicios extraordinarios tales como esquilmos y desperdicios, y distribución de carnes. El control sanitario es realizado por la Secretaría de Salud.
- Tipo Inspección Federal (TIF). Son aquellos que, además de prestar los servicios asociados a los rastros TSS, permiten una industrialización de los productos derivados de la carne.

²²⁶ *Idem*, p. 130.

Este tipo de rastro opera fundamentalmente para que sus productos se destinen a la comercialización en grandes centros urbanos y a la exportación, razón por la cual la inspección sanitaria se realiza tanto en las carnes como en los procesos de industrialización.

Como el caso de algunos servicios municipales anteriores, el rastro también es un bien social por su impacto en la regulación del mercado de la carne y en el manejo de las condiciones sanitarias de la misma.

- **Calles, Parques y Jardines**

Este servicio público se orienta hacia el alineamiento, el trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como brindar a la población lugares de esparcimiento y áreas verdes que operen como pulmones urbanos. También comprende las fuentes, plazas y los motivos ornamentales.

Algunas de las actividades que se realizan en la prestación de este servicio son:

- La determinación de espacios para las calles, avenidas, calzadas y otras vías de acceso de la cabecera municipal y su conexión con las localidades que forman parte del municipio.
- La arborización, conservación, reforestación y ornamentación de las calles, avenidas, bulevares, calzadas, parques, paseos, plazas públicas y jardines de uso común.
- La construcción de parques, jardines y paseos públicos que mejoren el medio ambiente y el paisaje urbano.
- La capacitación a los usuarios de las calles, parques y jardines para su mejor funcionamiento y conservación.
- La vigilancia del adecuado depósito de la basura y desechos de calles, parques y jardines.

- Seguridad Pública y Tránsito

La seguridad pública “es el conjunto de acciones promovidas y organizadas por la autoridad municipal para guardar el orden, la credibilidad y confianza en los actos de la vida pública y particular, garantizando la protección a la integridad física de las personas y al conjunto de bienes morales, materiales, particulares y colectivos, así como el resguardo de los principios éticos, jurídicos, culturales, políticos y sociales de la comunidad”.²²⁷

La seguridad pública es uno de los asuntos que requieren mayor atención; su prestación se encuentra regulada por diversas disposiciones de la pirámide legislativa en nuestro país, destacando la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la Constitución local de los estados de la federación, las leyes orgánicas municipales, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos interiores de la policía municipal.

Por su parte, el tránsito “es la regulación normativa del libre traslado de las personas por los medios conocidos de transporte y la vigilancia de los movimientos vehiculares y peatonales para que se desarrollen con base en principios de máxima seguridad para la integridad física de las personas y protección de posibles trastornos en los vehículos y objetos transportados”.²²⁸

Los servicios de seguridad pública y tránsito son un bien público, inherente a la función de gobierno, del que ningún ciudadano puede ser excluido, tanto para su disfrute como para su financiamiento, ya que estos servicios son directamente respaldados con contribuciones generales.

Cabe aclarar que existen servicios de seguridad privados que, aunque regulados por la autoridad en sus diferentes ámbitos, son financiados por sus usuarios. De esta manera, es un bien diferenciado de la seguridad pública, pues su competencia es privada.

²²⁷ *Idem*, p. 145.

²²⁸ *Idem*, pp. 145-146.

Es importante destacar que la seguridad pública no es concesionable, porque su ejercicio genera facultades de autoridad.

4.6 EL ARTÍCULO 115 Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Ya hemos mencionado que la Revolución Mexicana manifestó una profunda simpatía por la libertad municipal. A ello obedeció que la Constitución de 1917 hiciese referencia a la institución municipal en diversas disposiciones (artículos 3, 5, 10, 16, 21, 23, 31, 73, 127 y 130). Sin embargo, fue en el artículo 115 donde se le dio un tratamiento sistemático y puntual.

Desafortunadamente, también ha quedado dicho que la redacción original del artículo 115 constitucional fue omisa en considerar los ingresos propios que por derecho debían corresponder a la institución municipal; esta situación también produjo consecuencias lamentables para la prestación de los servicios públicos municipales.

En capítulos posteriores mencionamos que a lo largo de la vida legal de la Constitución de 1917 se han presentado diversos proyectos de reforma al artículo 115 constitucional; algunos de los cuales no han prosperado. En materia de servicios públicos municipales, entre algunas de las propuestas de reforma que no triunfaron destaca la presentada el 3 de octubre de 1922 por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, mediante la cual se dio a conocer una iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional en la cual se proponía, entre otros aspectos, la enumeración de los rubros económicos que correspondían al municipio, así como los servicios que debía prestar. Dicha iniciativa contemplaba, en sus fracciones X, XIV y XV, lo siguiente:²²⁹

X. La hacienda pública de los municipios se formará con los productos de los servicios públicos que tengan a su cargo.

²²⁹ SAYEG HELU, Jorge, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", en *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, p. 16.

XIV. *Se declaran servicios municipales urbanos: La apertura, conservación y pavimentación de plazas, calles y calzadas; las obras de saneamiento y salubridad; las comunicaciones internas de las poblaciones; la provisión de aguas potables; la provisión de cereales; la provisión de combustibles; la provisión de fuerza motriz, y la provisión de luz.*

XV. *Se declaran servicios públicos municipales rústicos: La apertura y conservación de los caminos vecinales; la construcción y conservación de puentes sobre caminos vecinales; la apertura y conservación de obras de defensa contra inundaciones y derrumbes que puedan perjudicar a las poblaciones; la conservación y limpieza de los manantiales y corrientes del municipio; las obras de desagüe y canalización de pantanos; la provisión de aguas para riego por obras de captación de las pluviales o de aprovechamiento de las que por concesión obtenga del estado o de la federación, y la conservación y repoblación de los bosques existentes y la formación de bosques nuevos.*

Sin embargo, esta iniciativa finalmente no prosperaría; el Constituyente queretano había dejado inconclusa la materia municipal en el artículo 115 y parecía imposible tratar de completar su obra.

Otra iniciativa de reformas a las fracciones I y II del artículo 115, que tampoco prosperaría, fue presentada el día 1 de octubre de 1959 ante la Cámara de Diputados; los promoventes de esta nueva propuesta fueron los diputados EMILIO SÁNCHEZ PIEDRAS, ARTURO LLORENTE GONZÁLEZ y MANUEL YÁÑEZ RUIZ. Su iniciativa de reforma establecía, para el artículo 115 constitucional, lo siguiente:

II. *Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los derechos por prestación de servicios de carácter municipal, tales como los de agua potable, drenaje, rastros, mercados, registro civil, cementerios, autorizaciones, licencias, certificaciones y legalizaciones, así como los de cooperación para obras de urbanización.*

El Congreso de la Unión establecerá un régimen de cooperación al que podrán acogerse los municipios cuya economía no les permita la prestación de los servicios públicos indispensables.

*El Congreso de la Unión expedirá la Ley Reglamentaria de estas disposiciones.*²³⁰

Sin embargo, esta iniciativa de reforma tampoco prosperaría. Al mismo tiempo, la generación de servicios básicos seguía siendo muy lenta debido a la existencia de problemas dentro y fuera del municipio que limitaban la acción de los ayuntamientos en este sentido. Al interior, el problema principal era la escasez de recursos propios y la insuficiencia de las participaciones estatales y federales para cubrir los costos de la construcción de servicios públicos. A esto se aunaba la deficiente distribución de recursos dentro del municipio. Hacia afuera, la existencia de un marco constitucional omiso en cuanto a lo relativo a los servicios públicos municipales también coadyuvaba al poco avance en esta materia.

Una prueba de esto es la proporción en que se dividieron los gastos de los municipios en 1970. En este año, de los 2, 083 millones del total de egresos municipales, 63 por ciento se dedicó a gastos de administración y sólo 21.32 por ciento para obras públicas.

De acuerdo a ciertos autores, la política seguida por los gobiernos federal y estatal en cuanto a la dotación de servicios públicos a los municipios era ineficaz e inclusive había actuado de manera contraproducente, acentuando las diferencias entre los municipios. Existía una desigual dotación de servicios públicos, regida más por criterios políticos que por el de proporcionar beneficios reales a los grupos mayoritarios de los municipios del país.²³¹

²³⁰ *Idem*, p. 17.

²³¹ *El desafío municipal*, op. cit., pp. 113-114.

Otro ejemplo de lo anterior se observó en la distribución de algunos de los créditos otorgados por BANOPSA (hoy BANOBRAS) para el financiamiento de obras públicas entre 1970-1975. El total de créditos ascendió a 4,282 millones, de los cuales el 50.2% se asignó a cuatro estados. Los municipios del estado de México recibieron 1,173 millones, es decir, el 27% del total; a los municipios de Nuevo León se les asignó 528 millones (12%); a los de Chihuahua, 400 millones (9%) y a los de Yucatán 51 millones (1.1%).

Esta desigual asignación de recursos, aunada a la desigual densidad de población de los municipios, dio como resultado un gasto municipal *per capita* con agudas diferencias. Por ejemplo, en el Distrito Federal, el gasto *per capita* en 1970 fue de 1,000 pesos, mientras que en el municipio de Garza García, Nuevo León, fue de 316 pesos; en Veracruz, Veracruz, 102 pesos; en Guanajuato, Guanajuato, 69 pesos, y en Choapan, Oaxaca, únicamente dos pesos. Los datos anteriores son representativos del centralismo operado por parte de la federación y los estados hacia los municipios, y de éstos hacia sus comunidades.

Otro de los problemas fundamentales que dificultaron —y aún dificultan— el funcionamiento eficiente de la organización administrativa de los municipios en cuanto a la prestación de servicios públicos, es el de la pulverización municipal o existencia de pequeños municipios que en su mayoría padecen de una anemia demográfica y se encuentran aislados geográficamente de los centros de mayor desarrollo. Esta pulverización causa altos costos al llevar servicios públicos a una gran cantidad de pequeños municipios, los que en muchas ocasiones se encuentran geográficamente cercanos y con problemas comunes.

Todos estos problemas se constituyeron en la fuente principal de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, principalmente en lo relativo a los servicios públicos municipales. Es cierto que el constituyente de 1917 había hecho suyos los postulados de autonomía política municipal, elección directa de los ayuntamientos, libre administración de la hacienda y la suficiencia económica, así como la atribución de personalidad jurídica. Sin embargo, estos principios nunca tuvieron una cabal vigencia debido, entre otras causas, a la insuficiencia del texto constitucional y a una fase histórica de consolidación que se tradujo en una implacable centralización.

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional trató hacer realidad los postulados antes citados. Sobre la materia objeto del presente capítulo, la reforma enumeró los servicios públicos municipales, en la fracción III, hasta en nueve renglones. Sobre el particular, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial estableció:

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

Conscientes de la heterogeneidad de los municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital precisar los servicios que deba tener la incumbencia municipal, y aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.²³²

Como consecuencia, la fracción III del nuevo artículo 115 constitucional definió como servicios públicos municipales los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, así como seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrían proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinaran las leyes. De igual forma, podían obtener el carácter de servicios públicos aquellos otros que se fijaran por las legislaturas locales, en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

Por otro lado, la reforma también reconoció el derecho de los municipios de una misma entidad para coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos, con la sola sujeción a las leyes de la materia.

²³² SAYEG HELÚ, Jorge, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", *op. cit.*, p. 28.

A lo largo del proceso legislativo, la iniciativa presidencial no sufrió modificación alguna en este aspecto; por lo tanto, la nueva fracción III del artículo 115 constitucional quedó de la siguiente manera:

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

- a) Agua potable y alcantarillado.*
- b) Alumbrado público.*
- c) Limpia.*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastros.*
- g) Calles, parques y jardines.*
- h) Seguridad pública y tránsito.*
- i) Los demás servicios públicos que las legislaturas de los estados determinen, de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

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

De esta forma, la reformada fracción III del artículo 115 constitucional aparecía como una barrera contra la fuerte tendencia centralizadora que había caracterizado al Estado mexicano durante muchos años; en efecto, tanto la federación como los gobiernos de los estados habían venido absorbiendo muchos de los servicios que debían ser prestados por los municipios. Dicha tendencia centralizadora se quiso revertir, de manera definitiva, con la reforma de la fracción tercera del artículo 115, relacionada de manera directa con los servicios públicos municipales.²³³

²³³ VALENCIA CARMONA, Salvador, "El municipio y la nueva legislación local. El caso de Veracruz", en *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, p. 228.

Además, con la reforma se obtuvo una precisión competencial que redujo la confusión en cuanto a las competencias en materia de servicios públicos municipales, dado que sólo en un número reducido de leyes orgánicas municipales (quince casos) se contenía con precisión la definición de los servicios públicos a cargo de los ayuntamientos, difiriendo en su alcance y contenido de uno a otro estado.²³⁴

En síntesis, con relación a los servicios públicos municipales, la reforma constitucional al artículo 115, —aprobada por el Constituyente Permanente y publicada en el *Diario Oficial* del 3 de febrero de 1983— tuvo el propósito de fortalecer a los órganos de gobierno más cercanos a la comunidad, a través de aportaciones jurídicas de gran trascendencia como las siguientes:

- Se fija un ámbito competencial mínimo del municipio, referente a los servicios públicos que estarán a cargo de los mismos.
- Se prevé la sindicación o asociación municipal, previo acuerdo de sus ayuntamientos, para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo. Por cierto, esta facultad de asociación tuvo su origen en la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional presentada por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana en 1922, la cual fue citada en páginas atrás. Con ella se pretende avanzar hacia el reagrupamiento municipal en función de su unidad natural, como respuesta a la pulverización y como factor promotor del desarrollo regional.

Estos dos aspectos iniciaron el proceso de reversión de la minimización competencial del municipio. Es decir, la tendencia consistente en que sus atribuciones estuvieran sujetas a la voluntad de la legislatura local, que por una delegación casuística y precaria de facultades le restaba la posibilidad de integrarse al desarrollo nacional.

²³⁴ GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio E., "Marco jurídico del municipio", *op. cit.*, p. 85.

4.7 MARCO JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

Gracias a la reforma de 1983, los servicios públicos ya cuentan con un marco jurídico formalmente integral, ya que se encuentran normados por distintos niveles legales. Esto es importante ya que la actividad estatal en la sociedad sustenta su marco de acción, como gobierno, en un estado de derecho, el cual rige y delimita las capacidades, obligaciones, responsabilidades y atribuciones de los distintos órdenes de gobierno.

Así, el orden jurídico municipal ha quedado establecido a través de tres niveles de ordenamientos:

- El primero es el nivel constitucional y contiene disposiciones relativas a las leyes tanto federales como estatales.
- El segundo nivel es el orgánico y en él se contempla todo lo referente a las leyes orgánicas municipales de cada entidad federativa.
- Por último, el tercer nivel es el reglamentario, del cual emanan los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes que rigen la vida del municipio con apego a las disposiciones constitucionales y orgánicas que se han mencionado con anterioridad.

En materia de servicios públicos, estos tres niveles quedan conformados de la siguiente forma:

- **Nivel constitucional federal**

En el orden federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en el artículo 115, fracción III, el mínimo de servicios públicos que los municipios pueden proporcionar; además, confiere a las legislaturas locales la facultad de fijar otros servicios públicos que en determinado momento podrían prestar los municipios.

- **Constituciones estatales**

A nivel estatal, todas las Constituciones políticas de las entidades federativas contienen un capítulo en el que se establecen las disposiciones relativas a los municipios de los respectivos estados.

Entre otras normas, se reproduce en general la lista de servicios públicos que aparece en el artículo 115 federal, con la posibilidad de que en el capítulo constitucional estatal se amplíe el número de servicios a cargo de los municipios de la entidad federativa.

- **Leyes orgánicas municipales**

El siguiente dispositivo jurídico es la ley orgánica municipal, destinada a regular las actividades y funciones de todo lo concerniente a los municipios de las entidades federativas. En este sentido, la Constitución local y la Ley Orgánica Municipal son complementarias. Actualmente, gracias a la reforma de 1983, las 31 leyes orgánicas municipales vigentes incluyen un apartado sobre servicios públicos o sobre las atribuciones de los ayuntamientos, apartados donde se establece todo lo relacionado con la prestación de los servicios públicos municipales.

- **Nivel reglamentario municipal**

De acuerdo a la fracción II del artículo 115 constitucional, los ayuntamientos están capacitados para expedir sus reglamentos, bandos, circulares y otras disposiciones administrativas. No obstante, existe la limitación de que esta facultad sólo se puede ejercer conforme a las bases normativas que deben emitir las entidades federativas, a través de su órgano legislativo.

Con este apoyo jurídico, los ayuntamientos deben deliberar en el seno del cabildo, acerca de los contenidos de los reglamentos para que el pleno los apruebe y tenga fuerza legal. De esta manera, surgen los reglamentos municipales sobre servicios públicos. En principio, es deseable que cada uno de los servicios públicos tenga su reglamento específico, por lo que habría tantos reglamentos como servicios se presten.

4.8 ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Ya hemos dicho que el marco jurídico de los servicios públicos está compuesto por la Constitución General de la República, la propia Constitución del estado, la *Ley Orgánica Municipal* y los reglamentos referentes a los servicios públicos.

Sin embargo, en la *Ley Orgánica Municipal* de cada entidad federativa encontramos el marco normativo en el cual se detalla a profundidad la administración municipal. Por lo tanto, en este ordenamiento se contemplan las principales formas de prestación mediante las cuales los ayuntamientos han de cubrir los servicios públicos. A continuación analizaremos dichas formas de prestación.

4.8.1 Administración directa

Por administración directa se entiende la prestación del servicio por el personal y las unidades administrativas propias del ayuntamiento. Esta forma de administración puede tener diversas modalidades.

- **Por Organismos Descentralizados**

La creación de organismos descentralizados es una de las formas tradicionales de prestación de servicios municipales, tales como el agua potable y el alcantarillado. Se entiende por organismo descentralizado aquella persona moral investida de personalidad jurídica y patrimonio propios, creada por iniciativa del ayuntamiento y aprobada por la legislatura del estado, que tiene como fin la prestación de un servicio público, la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio, o la obtención y aplicación de recursos para cumplir los fines de la administración municipal.

El patrimonio de estos organismos se constituye total o parcialmente con fondos o bienes del municipio, de otros organismos descentralizados municipales, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorgan o aporten los gobiernos municipal, estatal o federal

Entre las características de los organismos descentralizados municipales destacan las siguientes:²³⁵

- Régimen jurídico propio, constituido por su acuerdo de creación y, en su caso, por el reglamento interior respectivo.
- Personalidad jurídica propia dada por el acuerdo de creación, previamente autorizado por el Congreso del estado. Esa personalidad tiene los atributos de capacidad, patrimonio, denominación, domicilio y nacionalidad.
- Responden a una finalidad del poder público, por lo que cuentan con un objetivo a cumplir, una estructura administrativa interna y órganos de dirección, administración y representación; están sujetos a la vigilancia y control de la administración pública central municipal.

• Empresas de Participación Municipal

Las empresas de participación municipal forman parte del conjunto más amplio conocido como empresas paramunicipales, las cuales gozaron de gran popularidad en la década de los ochenta. Tenían una gran variedad de fines entre los que se encontraban la prestación de servicios municipales y la producción de bienes o servicios para el mercado.

Sin embargo, esta modalidad de promoción del desarrollo municipal fue abandonada paulatinamente al final de la misma década, quedando la empresa paramunicipal orientada casi exclusivamente a la prestación de servicios públicos.

Estas empresas pueden ser de participación mayoritaria o minoritaria.

- Las primeras se definen como aquellas cuyo capital social se integra con el 51% o más aportado por el gobierno municipal, sus organismos descentralizados, sus empresas de participación municipal mayoritaria o los fideicomisos municipales existentes.

²³⁵ *Federalismo y desarrollo*, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, México, diciembre de 1997, pp. 173-174.

La administración pública central municipal, como accionista en este tipo de empresas, adquiere los derechos y obligaciones derivados del carácter de socio. El objeto de la empresa es prestar o administrar un servicio público; administrar bienes del municipio; prestar servicios que no tengan el carácter de servicio público y realizar actividades en las que los particulares no tengan interés de invertir, pero que sean necesarias para la comunidad.

- Las minoritarias son aquellas en las que el municipio, sus organismos descentralizados, otras empresas de participación municipal o fideicomisos municipales, individual o conjuntamente, poseen menos del 51, pero más del 25%, de acciones o partes del capital total. En este tipo de empresas el control queda sujeto a la vigilancia del ayuntamiento a través de un comisario.

- **Fideicomisos**

Los fideicomisos públicos municipales son aquellas entidades de interés público que se constituyen por acuerdo de cabildo, cuando la legislación aplicable lo disponga. Los recursos del fideicomiso provienen del gobierno municipal y su finalidad es atender un objetivo específico de interés público o la realización de actividades prioritarias como los servicios públicos. En los fideicomisos públicos participan el ayuntamiento como fideicomitente único, una institución bancaria como fiduciario y los habitantes del municipio como fideicomitidos.

El fideicomiso cuenta con patrimonio propio, entregado por el municipio a la institución bancaria, y su órgano de dirección es un comité técnico integrado por funcionarios del ayuntamiento, de la institución fiduciaria y miembros de la comunidad. El director general del fideicomiso, nombrado por la institución bancaria, es responsable de ejecutar los acuerdos del comité técnico en materia de planeación, organización, control y evaluación de los programas aprobados. El control y la vigilancia son realizados por un comisario designado por el propio ayuntamiento.

- **Colaboración**

En esta variante de prestación de los servicios públicos, existen dos variantes de colaboración:

- **Convenio estado-municipio.** En este proceso intervienen las autoridades estatales en apoyo de los municipios, tomando como base jurídica los términos establecidos en el artículo 116 constitucional, fracción VII.
- **Asociación Municipal.** Es un proceso que abre la posibilidad para la coordinación y asociación entre las autoridades de varios municipios de una misma entidad federativa, tal como lo establece el artículo 115 constitucional en el párrafo segundo de la fracción III.

4.8.2 Modalidades de Prestación de Servicios Públicos con Inversión Privada

Existen algunas modalidades bajo las cuales es posible la inversión privada en el financiamiento de servicios municipales.

- **Concesión Total**

Se produce esta figura jurídica cuando el municipio se ve imposibilitado a prestar los servicios públicos en forma directa, ya sea por carencia de recursos económicos, técnicos, materiales o humanos; en este caso existe la opción de concesionar su suministro, siempre y cuando esté permitido por la ley, para evitar que los usuarios se vean afectados por la carencia de los servicios públicos que satisfagan sus necesidades vitales.²³⁶

Para el ámbito municipal, la concesión es el instrumento por el cual el municipio como autoridad otorgante confía a una persona, física o moral, llamada concesionaria, la prestación o manejo del servicio público. En la concesión figuran dos elementos fundamentales; por un lado, el ayuntamiento y los particulares, y por el otro, un objeto que es la prestación de un determinado servicio público.

²³⁶ *Manual de servicios públicos municipales, op. cit.*, pp. 41-44.

La base general de la concesión es que el ayuntamiento declare y haga del dominio público la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio.²³⁷

El servicio concesionado se formaliza mediante un contrato entre el ayuntamiento y la persona o empresa concesionario de acuerdo con la legislación vigente. La estructura tarifaria inicial y las condiciones y circunstancias bajo las cuales ésta se puede modificar, se fijan en el título de la concesión del servicio. Este título también determina las fechas y cláusulas que permiten realizar renegociaciones que conciernen a las modificaciones del sistema u obra de expansión.

- **Concesión por Operación**

Una segunda modalidad de la participación de la inversión privada en la prestación de los servicios públicos es la concesión por operación. Con este mecanismo, el sector público realiza la inversión en infraestructura, por lo que nunca deja de ser el propietario del servicio, mientras que el concesionario asume el riesgo del mismo.

El concesionario administra bajo su propio riesgo. Esto implica que el inversionista privado asume los riesgos de la operación, pero el control de las inversiones permanece en la autoridad municipal.²³⁸

4.9 LA CONCESIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

En virtud de su importancia actual, consideramos importante dedicar un apartado especial para el análisis de la concesión. Esta figura jurídica surge ante los graves y urgentes problemas financieros que a diario enfrenta la administración pública para la mejor atención de las necesidades colectivas.

²³⁷ *Ibidem.*

²³⁸ Al respecto véase BAROCIO RAMÍREZ, Rubén, *La participación de la iniciativa privada en la operación del sistema de agua potable y alcantarillado de Aguascalientes*, ponencia presentada en el 1er. simposium internacional sobre proyectos de infraestructura concesionados, México, noviembre de 1991.

Para enfrentar estos problemas, la concesión aparece como el procedimiento por el cual se entregan a los particulares ciertas actividades o la explotación de bienes que la administración no está en condiciones de desarrollar, ya sea por su incapacidad económica o porque así se estima más conveniente para el interés público.

La concesión se integra por tres elementos:

- La autoridad administrativa a la cual le interesa la prestación de los servicios públicos a que está obligada.
- Los particulares o particular, al que le interesa —además de coadyuvar a la administración pública— la satisfacción de intereses colectivos, la obtención de una exclusividad, y por supuesto, un margen de utilidad lícito.
- El usuario, quien es el beneficiario de la prestación de los servicios públicos.

De esta forma, la concesión administrativa para establecer y explotar un servicio público “es el procedimiento por el cual una persona pública, llamada autoridad concedente, confía a una persona física o moral llamada concesionario, el cuidado de manejar un servicio público, bajo el control de la autoridad concedente, mediante una remuneración que consiste en las cuotas que el concesionario percibirá de los usuarios del servicio”.²³⁹

Las bases constitucionales de la concesión administrativa, en lo general, se encuentran plasmadas en los párrafos noveno y décimo del artículo 28, ya que a través de ellos se establece:

El Estado, sujetándose a las leyes, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes del dominio de la federación, salvo las excepciones que las mismas prevengan. Las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia de la prestación de los servicios y la utilización social de los bienes, y evitarán fenómenos de concentración que contraríen el interés público.

²³⁹ NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel, “Algunos aspectos constitucionales de la concesión administrativa”, en *Revista INDETEC*, núm. 83, Guadalajara, Jalisco, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 1993, p. 389.

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley.

El siguiente dispositivo constitucional que hace referencia a las concesiones, es el artículo 32, en su primer párrafo, el cual establece:

Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadano.

- **Servicios Públicos Concesionables del Gobierno Municipal**

En el ámbito de la actividad pública, referida a los servicios que el gobierno municipal puede concesionar a los particulares o empresas, se encuentran los establecidos en el artículo 115 constitucional, fracción III. Sin embargo, sobre el particular existe mayor precisión en las Leyes Orgánicas Municipales, en las cuales se establecen las reglas generales sobre la materia, a excepción de la del estado de Durango, la cual en su artículo 109 remite a su Constitución estatal.

Del análisis de las Leyes Orgánicas Municipales encontramos que, en el ámbito municipal, la concesión de servicios públicos se encuentra regulada en términos de exclusión, esto es, son concesionables todos los servicios que no estén reservados a la autoridad municipal. De esta manera, se establece una gran diversidad de opciones de servicios que pueden ser susceptibles de concesionar, a partir de los requerimientos de cada municipio.²⁴⁰

En este contexto, diversos municipios mexicanos han concesionado recientemente los servicios de agua potable, el de limpia o recolección de desechos, el de rastros, estacionamientos o estacionómetros; de igual forma, se discute también la conveniencia de implementar el sistema de concesiones en algunos servicios de naturaleza empresarial, como es el caso de los mercados municipales.

²⁴⁰ HERNÁNDEZ CLARO, Edmundo, "Experiencias recientes de concesión de servicios públicos municipales", en *Revista INDETEC*, núm. 83, Guadalajara, Jalisco, México, 1993, p. 110.

- **Concesión del Servicio de Agua Potable**

Sobre este caso se cuenta con diversos lineamientos dictados a nivel federal,²⁴¹ los cuales orientan sobre su uso racional, además de proponer la conveniencia de la participación social y privada en su operación, conservación y mantenimiento. Los casos recientes de concesión de este servicio público municipal son los siguientes:

- Municipio de Aguascalientes, Aguascalientes. En 1989, el H. Ayuntamiento firmó un contrato de prestación de servicios con la empresa Servicios de Agua de Aguascalientes, S. A. de C. V., la cual se comprometió a prestar los servicios de levantamiento del padrón de usuarios, catastro y adaptación del sistema comercial, así como la planeación técnica y financiera del servicio.
- El Distrito Federal. Durante 1993 concesionó diversos servicios relacionados con la distribución pública de agua potable y drenaje a cuatro grupos de empresarios nacionales, asociados con inversionistas de Inglaterra, Francia y Estados Unidos. Las cuatro empresas tienen el control de la distribución en las 16 delegaciones.

- **Concesión del servicio de aseo público**

Algunos de los casos más interesantes de concesión de este servicio público son los siguientes:

- El municipio de Guadalajara, Jalisco. A principios de 1993, se concesionó a una empresa de Estados Unidos el manejo integral de la basura, desde la recolección hasta el tratamiento y su disposición final.
- El municipio de Morelia, Michoacán. En 1988, con un crédito que se contrató con BANOBRAS, el ayuntamiento de Morelia adquirió equipo de recolección y transporte; sin embargo, el déficit del servicio era alarmante e iba en aumento. Esto, aunado a la reducida cobertura, hizo improductiva la inversión del ayuntamiento.

²⁴¹ *Plan Nacional de Desarrollo, Programa Nacional de Agua y Alcantarillado, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo, Programa Nacional de Solidaridad, Programa de Abastecimiento de Agua Potable en Áreas Urbanas, Programa Nacional de Aprovechamiento de Agua, etcétera.*

Aunado a ello, la huelga de los trabajadores al servicio del ayuntamiento generó un ambiente caótico en la prestación del servicio. En este contexto, el servicio se concesionó a cuatro uniones mutualistas.

- El municipio de León, Guanajuato. En este caso, al igual que en el anterior, la concesión del servicio de limpia se originó por un conflicto. Sin embargo, se inició con un solo concesionario, el cual fue sustituido por un sistema de múltiples concesionarios.

Otras experiencias interesantes en materia de concesión del servicio público de limpia se registran en Aguascalientes, Aguascalientes; Acapulco, Guerrero; y Benito Juárez en Quintana Roo; estos dos últimos se centran en el servicio a la industria hotelera.

• Servicios Públicos No Concesionables

Con base en el análisis hecho a las leyes orgánicas municipales vigentes, nos percatamos que el servicio público que generalmente está fuera de los alcances de la concesión, es el de seguridad pública y tránsito. Esto sucede en 19 estados: Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

Por ejemplo, en el caso de Guerrero, esta limitación tiene como argumento el artículo 45 de la *Ley que establece las bases para el régimen de permisos, licencias y concesiones para la prestación de servicios públicos, la explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público del estado y ayuntamientos*, publicada en el *Periódico Oficial* del gobierno del estado de Guerrero el 10 de octubre de 1989. Dicho artículo a la letra establece:

ARTÍCULO 45. Por su naturaleza y características propias, no podrán concesionarse los servicios públicos siguientes:

- Seguridad pública y tránsito, y
- Cualquier servicio que involucre el uso de facultades de autoridad.

Con el objeto de ilustrar un poco más acerca de los servicios públicos que no pueden ser objeto de una concesión, hemos considerado conveniente elaborar el cuadro siguiente:

Entidad Federativa	Servicios Públicos que no Pueden ser Objeto de Concesión
Aguascalientes	*
Baja California	*
Baja California Sur	Seguridad pública y tránsito; alumbrado público. Artículo 67.**
Campeche	Seguridad pública y alumbrado. Artículo 107.
Coahuila	*
Colima	Seguridad pública y tránsito; alumbrado público. Artículo 75.
Chiapas	Agua potable y alcantarillado; alumbrado público y seguridad pública. Artículo 82.
Chihuahua	*
Durango	Seguridad pública y tránsito. Artículo 49.
Guanajuato	Seguridad pública, tránsito y vialidad. Artículo 153.
Guerrero	Seguridad pública y tránsito. Artículo 187.
Hidalgo	*
Jalisco	Alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública y tránsito. Artículo 105.
México	Seguridad pública, tránsito y alumbrado. Artículo 126.
Michoacán	*
Morelos	Aquéllos que afecten a la estructura y organización municipal. Artículo 118.
Nayarit	Aquéllos que afecten a la estructura y organización municipal. Artículo 97.
Nuevo León	Seguridad pública, tránsito y transporte público. Artículo 88.
Oaxaca	*
Puebla	*
Querétaro	Seguridad pública y tránsito. Artículo 80.

Quintana Roo	Seguridad pública y tránsito. Artículo 80.
San Luis Potosí	Seguridad pública y tránsito; agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado. Artículo 78.
Sinaloa	Seguridad pública y tránsito; agua potable, drenaje y alcantarillado; alumbrado; calles, parques y jardines. Artículo 74.
Sonora	*
Tabasco	Seguridad pública y tránsito; alumbrado público, limpia y mercados; calles, parques y jardines. Artículo 20.
Tamaulipas	Seguridad pública y tránsito; agua potable y alcantarillado. Artículo 171.
Tlaxcala	Suministro de agua; instalación y limpieza de alcantarillado; alumbrado público, mercados; seguridad pública y vialidad; capacitación de trabajadores y bolsa de trabajo. Artículo 54.
Veracruz	*
Yucatán	Seguridad pública y tránsito. Artículo 114.
Zacatecas	Seguridad pública y alumbrado. Artículo 130.

* No establece cuáles son los servicios municipales no concesionables.

** El artículo señalado es de la Ley Orgánica Municipal correspondiente.

4.10 FORMAS DE FINANCIAMIENTO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

La prestación de los servicios públicos representa un gasto para el ayuntamiento y un costo que, para las condiciones reales de las haciendas municipales, no puede ser gratuita.

Los servicios públicos tienen una utilidad social que debe valorarse con cierta consideración; por lo tanto, las autoridades municipales fijan un valor o precio a los servicios públicos, de manera que éstos puedan utilizarlos de forma adecuada, se eviten descuidos y se logre su mejor aprovechamiento por parte de la población del municipio.

De esta manera, las formas de financiamiento de los servicios públicos municipales es el conjunto de mecanismos —tanto institucionales como de colaboración vecinal— que permiten al ayuntamiento obtener ingresos adicionales para subsanar las insuficiencias financieras de su hacienda, así como la promoción del desarrollo y bienestar social, con un criterio de equidad y armonía.

A través de las formas de financiamiento, los ayuntamientos captan recursos a través del mercado de dinero o de capital, ya sean préstamos de las instituciones de la banca de desarrollo o de crédito privado, con cargo a sus ingresos propios (impuestos, aprovechamientos, derechos, productos, etc.) o con la participación y/o contribución de los estados. Su objetivo es apoyar las acciones que requieren de obras importantes para la prestación de los servicios públicos que le corresponden al ayuntamiento.

En general, existen cinco medios de financiamiento con que cuenta un ayuntamiento:

- **Recursos Propios.** Es el monto de recursos financieros o materiales del ayuntamiento que son parte del presupuesto municipal de egresos y que se destinan para la realización de obras y servicios públicos.
- **Contribuciones Particulares.** Son las aportaciones que hacen los particulares de forma individual o colectiva; se producen cuando un vecino o vecinos del municipio se ven beneficiados con la realización de una obra, por lo cual aportan recursos humanos, materiales o financieros.
- **Recursos Federales.** Son los recursos que el gobierno federal destina para fortalecer la realización de obras públicas municipales; están previstos en el Convenio de Desarrollo Social que firma con los gobiernos estatales. En ellos se acuerdan las obras a realizarse en los municipios y se definen las acciones que, en el marco de coordinación, ejecutarán las dependencias federales y estatales durante ese año. Con ello, cada ayuntamiento puede conocer la cantidad y la modalidad en que su municipio recibirá los apoyos y acciones de los gobiernos federal y estatal.

- **Recursos Estatales.** En los Comités de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) se pueden establecer los convenios estado-municipio, donde se determinan los programas de obras municipales con cargo al presupuesto de egresos de los estados, o bien, se señalan los montos con que el gobierno del estado participa y colabora en las obras municipales. También pueden existir acuerdos de apoyo en la gestión de créditos que el gobierno del estado realiza a nombre, y en forma global o particular, de uno o varios ayuntamientos.
- **Créditos.** Son una de las fuentes de financiamiento a las que recurren los municipios, generalmente con objeto de obtener recursos para la realización de obras públicas municipales, dada la insolvencia económica o falta de disponibilidad inmediata de recursos financieros. El crédito público es el que adquiere el ayuntamiento con alguna institución u organismo público, e implica la necesidad de contar con la capacidad de pago.²⁴²

4.11 LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES

En este apartado realizaremos un análisis que tiene por objetivo determinar los alcances y las limitaciones jurídicas acerca de la prestación de los servicios públicos municipales establecidos en las leyes orgánicas municipales vigentes.

Para tal efecto, es interesante señalar que todas las *leyes orgánicas municipales* del país contienen un capítulo con el título "*De los servicios públicos*", a excepción de algunos estados que abordan esta materia en un capítulo llamado "*De las facultades y obligaciones de los ayuntamientos*".

De igual forma, con base en este análisis, podemos observar que en todas las leyes orgánicas municipales se tienen contemplados los servicios públicos establecidos en la fracción III del artículo 115 constitucional, a excepción de Campeche y Nuevo León; además, en algunas se enuncian otro tipo de servicios, de acuerdo con las condiciones territoriales y socioeconómicas de sus municipios.

²⁴² *Manual básico para la administración municipal*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2a. edición, 1997, p. 105.

Este último caso es el de Quintana Roo, el cual regula, en el artículo 71 de su *Ley Orgánica Municipal*, el embellecimiento y conservación de los lugares de interés turístico y arqueológico, centros recreativos, culturales y deportivos, así como servicios destinados a preservar y mejorar la salud pública.

En virtud de lo anterior, es tiempo de presentar un cuadro que ilustra el tratamiento que dan las *Leyes Orgánicas Municipales* sobre la prestación de servicios públicos diferentes a los establecidos en el artículo 115 constitucional.

Entidad Federativa	Servicios Públicos Diferentes a los Establecidos en la Fracción II del Artículo 115 Constitucional
Aguascalientes	Embellcimiento de las ciudades, villas y pueblos; establecimiento, conservación y vigilancia de lugares de recreo y práctica deportiva; conservación de obras de interés cultural o histórico; arreglo de las calles con asfalto o materiales similares; establecimiento y conservación de parques infantiles. Artículo 94.*
Baja California	Transporte. Artículo 43, fracción II.
Baja California Sur	Conservación de obras de interés social; fomento y conservación de áreas verdes, catastro, registro público de la propiedad y comercio. Artículo 66.
Campeche	No determina cuáles son los servicios públicos municipales.
Coahuila	Bomberos, transporte urbano, regulación urbana y construcción; estacionamientos públicos, asistencia y previsión social; educación, conservación ecológica y protección ambiental. Artículo 110.
Colima	Registro civil. Artículo 73.
Chiapas	Los mismos del artículo 115 constitucional. Artículo 81.
Chihuahua	Áreas verdes, deportivas y recreativas. Artículo 180.
Durango	Hace referencia al artículo 109 de la Constitución estatal; en éste se establecen los mismos del artículo 115 constitucional.
Guanajuato	Áreas ecológicas y recreativas; estacionamientos públicos; educación, bibliotecas públicas, asistencia pública, protección civil, desarrollo urbano y rural. Artículo 140.

Guerrero	Los mismos del artículo 115 constitucional. Artículo 177.
Hidalgo	Conservación de obras de interés social, registro civil, obras públicas, plano regulador, transportes, legislación municipal, sanidad, espectáculos.
Jalisco	Centros deportivos. Artículo 97.
México	Saneariamiento y aguas residuales; áreas verdes y recreativas; embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social; asistencia social; empleo. Artículo 125.
Michoacán	Pavimentación, educación pública, transporte urbano, conservación de obras de interés social. Artículo 86.
Morelos	Saneariamiento ambiental, estacionamientos públicos; archivo municipal y autenticación de documentos; embellecimiento y conservación de centros urbanos y poblados. Artículo 117.
Nayarit	Embellecimiento y conservación de centros urbanos y poblados; conservación de obras de interés social; fomento y conservación de áreas verdes y recreativas; salud, educación, instalaciones deportivas; actividades artísticas y culturales. Artículo 96.
Nuevo León	No determina cuáles son los servicios públicos municipales.
Oaxaca	Asistencia social, registro civil, embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social. Artículo 116.
Puebla	Los mismos del artículo 115 constitucional. Artículo 86.
Querétaro	Los mismos del artículo 115 constitucional. Artículo 77.
Quintana Roo	Embellecimiento y conservación de los lugares de interés turístico y arqueológico; centros recreativos, culturales y deportivos; servicios destinados a preservar y mejorar la salud pública. Artículo 71.
San Luis Potosí	Archivo municipal y autenticación de documentos; pavimentos y estacionamientos públicos. Artículo 76.
Sinaloa	Estacionamientos públicos. Artículo 72.
Sonora	Estacionamientos públicos y campos deportivos. Artículo 37, fr. XI.
Tabasco	Los mismos del artículo 115 constitucional. Artículo 18.

Tamaulipas	Los mismos del artículo 115 constitucional. Artículo 170.
Tlaxcala	Conservación de obras de interés social; capacitación de trabajadores y bolsas de trabajo; fomento de actividades cívicas, culturales, artísticas y deportivas; embellecimiento y conservación de los centros de población. Artículo 53.
Veracruz	Los mismos del artículo 115 constitucional. Artículo 92.
Yucatán	Nomenclatura de calles, parques, jardines y plazas. Artículo 84.
Zacatecas	Los mismos del artículo 115 Constitucional. Artículo 129.

* El artículo corresponde a la Ley Orgánica Municipal respectiva.

4.12 LOS AYUNTAMIENTOS Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En este apartado presentaremos una síntesis jurídica de las facultades políticas y administrativas de los ayuntamientos en la prestación de los servicios públicos. Para lograr tal objetivo, se llevó a cabo el siguiente desglose:

- En primer lugar, se tomó como unidades de análisis a las 31 leyes orgánicas municipales
- En segundo lugar, se tomó como categoría general de análisis la facultad de los municipios para organizar y reglamentar la administración, prestación, conservación y explotación de los servicios públicos.
- En tercer lugar, las categorías particulares establecen la presencia política y administrativa de los ayuntamientos en cuanto a su poder de decisión en la prestación de los servicios públicos municipales.

Con base en los puntos anteriores, del análisis realizado a las Leyes Orgánicas Municipales del país encontramos los siguientes datos:

En primer lugar, los ayuntamientos tienen establecidas las facultades para reglamentar sobre servicios públicos en sus respectivos municipios, ya que toda actividad de los ayuntamientos debe tener un fundamento legal que permita el libre ejercicio del poder político y administrativo. Un ejemplo de lo anterior lo encontramos en el siguiente precepto:

*ARTÍCULO 76. Los municipios organizarán y reglamentarán la administración, prestación, conservación y explotación en su caso, de los servicios públicos municipales.*²⁴³

En segundo lugar, la seguridad pública, como una forma de servicio público en los municipios, estará bajo el mando del presidente municipal y de los ayuntamientos, con las reservas de ley. A manera de ejemplo, tenemos la *Ley Orgánica Municipal* del estado de Querétaro:

ARTÍCULO 35. Los presidentes municipales, como ejecutores de las determinaciones de los ayuntamientos, tienen las facultades y obligaciones siguientes:

XX. Disponer de la fuerza pública municipal para preservar, mantener y restablecer la tranquilidad, la seguridad y la salubridad públicas.

ARTÍCULO 147. Son atribuciones de los ayuntamientos en materia de seguridad pública las siguientes:

I. Garantizar el bienestar y tranquilidad de las personas y sus bienes, así como preservar y guardar el orden público en el territorio municipal, expidiendo para tal efecto los reglamentos, planes y programas respectivos.

²⁴³ *Ley Orgánica Municipal del Estado de San Luis Potosí*, México, Gobierno del estado de San Luis Potosí/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, p. 37.

*ARTÍCULO 145. En los municipios donde resida o se encuentre de paso el gobernador del Estado con motivo del desempeño de sus funciones, tendrá el mando inmediato del cuerpo de seguridad pública y tránsito municipales. En el municipio de Querétaro, el titular del Ejecutivo ejercerá permanentemente el mando de dicho organismo.*²⁴⁴

En tercer lugar, las Leyes Orgánicas Municipales plantean la capacitación de la policía municipal. Algunos ejemplos son:

*ARTÍCULO 92. El presidente municipal podrá celebrar convenios con las dependencias estatales que estime pertinente para la capacitación de la policía municipal.*²⁴⁵

En cuanto a la capacitación de los trabajadores municipales, existe un gran vacío jurídico, pues únicamente ocho estados establecen algo al respecto. Entre ellos tenemos a Baja California, Baja California Sur, Jalisco, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán. Un ejemplo de lo anterior lo tenemos en:

ARTÍCULO 228. Son obligaciones del ayuntamiento:

*VI. Establecer cursos de capacitación en administración pública, conforme a su capacidad económica y necesidades, en los que se impartan los conocimientos necesarios, para que los trabajadores puedan adquirir ascensos conforme al escalafón y procurar el mantenimiento de sus aptitudes profesionales.*²⁴⁶

²⁴⁴ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro*, México, Gobierno del estado de Querétaro/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, pp. 28, 30, 35 y 62.

²⁴⁵ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo*, México, Gobierno del estado de Michoacán/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, p. 34.

²⁴⁶ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Tamaulipas*, México, Gobierno del estado de Tamaulipas/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1996, p. 78.

Con relación a los aspectos referentes a las formas de prestación de los servicios públicos establecidos en las leyes orgánicas municipales, regularmente se alude a la prestación directa por parte de los municipios, así como a la indirecta a través de la participación de la iniciativa privada como una forma alternativa a la administración pública. Todas las leyes orgánicas establecen esas dos formas de prestación.

ARTÍCULO 171. Los municipios, 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, con la aprobación del Congreso. Los servicios públicos municipales serán prestados preferentemente por los municipios, directamente o a través de organismos o empresas paramunicipales. Asimismo, podrán ser concesionados a particulares cuando no se lesione el interés público o social, previa autorización del Congreso y conforme a las bases que se determinen en este Código.²⁴⁷

Respecto a las limitaciones establecidas a la concesión de la prestación de los servicios públicos municipales, encontramos lo siguiente:

ARTÍCULO 173. Se prohíbe el otorgamiento de los actos a que se refiere el artículo 172, que se refiere a la concesiones, contratos de obra pública, así como la prestación de servicios de cualquier naturaleza que otorgue el municipio, en favor de servidores públicos, su cónyuge, parientes consanguíneos en línea directa sin limitaciones de grado; los colaterales hasta el segundo grado y los parientes por afinidad, así como las empresas en las cuales sean representantes o tengan intereses económicos las personas referidas.²⁴⁸

²⁴⁷ *Idem*, p. 64.

²⁴⁸ *Idem*, p. 65.

Sobre la municipalización de los servicios públicos en caso de estar en manos de la iniciativa privada, tenemos como ejemplo:

ARTÍCULO 144. El ayuntamiento, como titular de los servicios públicos que sean de su competencia, podrá municipalizarlos cuando estén en poder de particulares, ya sea prestándolos directamente o participando conjuntamente con éstos.²⁴⁹

ARTÍCULO 145. Se municipalizarán los servicios públicos en los casos siguientes:

- I. Cuando sea irregular o deficiente su prestación, y*
- II. Cuando su prestación por los particulares cause perjuicios graves a la colectividad.²⁵⁰*

Acerca de la posibilidad que tienen los municipios para coordinarse con otros para la más eficaz prestación de los servicios públicos, observamos que en muchas Leyes Orgánicas Municipales este indicador a veces no se expresa de manera específica.

4.13 COBERTURA DE SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Regularmente, la demanda de servicios públicos crece a un ritmo mayor que la capacidad administrativa y presupuestal no sólo de los ayuntamientos, sino también de las entidades federativas y de la federación.

Sin embargo, en el medio urbano, la cobertura de los servicios públicos²⁵¹ fluctúa entre el 82 y el 91 por ciento, sin que estos índices se manifiesten cualitativamente, ya que es en las grandes ciudades, precisamente, donde se evidencia la relación de proporcionalidad entre su cobertura y su calidad.

²⁴⁹ *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Baja California, Periódico Oficial del Estado, 30 de septiembre de 1989.*

²⁵⁰ *Ibidem.*

²⁵¹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Eduardo, *Los servicios públicos en la modernización municipal*, ponencia presentada en la Reunión Regional de Institutos de Administración Pública, Hermosillo, Sonora, México, mayo de 1991.

Así como Guadalajara o Monterrey tienen una cobertura de servicios del 70%, otros municipios como los de la sierra de Guerrero o Oaxaca disfrutaban de una cobertura prácticamente nula.

Podemos ejemplificar lo anterior gracias al análisis de un servicio público en particular: el abastecimiento de agua potable. Sobre este servicio, los indicadores nos muestran que existe un importante rezago en la cobertura de agua potable, la cual tiene un crecimiento inferior al de la tasa poblacional. En 1980, 70.2% de la población estaba cubierta, mientras que en 1990 se calculó en 70.1%. En cifras absolutas, la situación cambia: en 1980 había 19 millones de personas sin servicio domiciliario de agua potable, en tanto que hacia 1987, había 26 millones. No cabe duda que los centros urbanos más desarrollados son los más beneficiados con la prestación de este servicio, ya que cuanto mayores son las localidades, mayor es la cobertura.

La oferta total del servicio de agua a nivel nacional se estima en 170 mil litros por segundo; de éstos, 53% se destina para las zonas metropolitanas de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Si a éstas se les suma el consumo de las ciudades medias —que es de 39%— se obtiene un total de 92% de agua consumida, dejando así el 8% a disposición del restante 8% de los municipios.²⁵²

El agua potable se liga naturalmente al sistema de alcantarillado que permite la descarga de las aguas utilizadas y cuyo mal manejo puede crear focos insalubres. De acuerdo al último Censo de Población y Vivienda, se calcula una cobertura promedio del servicio de alcantarillado de 49%, lo que significa que 51% de la población carece de drenaje. En el medio urbano alcanza 69% de cobertura, mientras que en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey alcanza un promedio de 82%, el cual contrasta con localidades menores de 2, 500 habitantes, con solamente nueve por ciento.²⁵³

²⁵² MEJÍA LIRA, José, *Los servicios públicos municipales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1996, p. 170.

²⁵³ XI Censo General de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México, 1990, pp. 325-347.

Finalmente, tenemos los datos de la encuesta elaborada en 1995 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática y el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, formulada para determinar la cobertura de servicios públicos municipales en 2,395 municipios. Sus resultados arrojaron la necesidad de una mayor cobertura de servicios públicos municipales tanto en las cabeceras municipales, como en las localidades fuera de ella.

Porcentaje Nacional de la Cobertura de Servicios Públicos Municipales

	Agua Potable	Drenaje y Alcantarillado	Almbrado Público	Seguridad Pública	Tránsito y Vialidad
En la Cabecera Mpal.	80	51	78	74	34
Fuera de ella	55	20	53	48	14

	LIMPIEZA DE CALLES	RECOLECCIÓN DE BASURA	PAVIMENTACION	MERCADOS	CENTRAL DE ABASTO
En la Cabecera Mpal.	59	65	43	34	4
Fuera de ella	28	27	15	6	2

	PANTEONES CEMENTERIOS	RASTROS	PARQUES	JARDINES	TRANSPORTE
En la Cabecera Mpal.	85	33	52	48	59
Fuera de ella	58	7	21	20	39

Fuente: Encuesta INEGI-CEDEMUN, Porcentaje Nacional de la Cobertura de Servicios Públicos Municipales, México, 1995.

CAPÍTULO V

LA REFORMA DE 1983 EN EL ÁMBITO TRIBUTARIO MUNICIPAL

OBJETIVO

Con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se establecieron diversos aspectos de carácter económico en favor de las haciendas de los municipios, con la finalidad de fortalecerlas. A lo largo del presente capítulo intentaremos describir dichas modificaciones, así como su impacto en la hacienda municipal.

5.1 LA IMPORTANCIA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Dentro de las principales funciones de los administradores financieros resalta la planeación, adquisición y ejercicio de los recursos para llevar a cabo la máxima contribución a la eficaz operación de la administración pública. En el mundo de hoy,, día con día más complejo y cambiante resulta cada vez más difícil lograr en forma exitosa tal objetivo. Si a lo anterior añadimos la persistencia de la crisis inflacionaria convertida en un verdadero problema con efectos significativos en los individuos, en las empresas y en los gobiernos, se hace más determinante enfatizar en la eficacia y ejercicio de los recursos públicos.

Resulta interesante destacar la necesidad de análisis y planeación de las actividades financieras del gobierno, , pues si en el ámbito privado se procura la transformación de los datos financieros de modo que puedan utilizarse para controlar la posición financiera de la empresa y con ello evaluar la necesidad de incrementar la capacidad productiva y determinar el financiamiento adicional que se requiere, cuanto más esto se hace necesario tratándose del ente público, quien teniendo a su cargo la tutela de los intereses de una tercera persona (colectividad) que día con día exige más y mejores obras y servicios públicos necesarios para la vida moderna en común, enfrenta el reto de fortalecer e incrementar su hacienda pública para así mantener vigente la función primordial del gobierno, sobre todo si se trata del ente municipal, a quien corresponde la administración de la comunidad básica.

De esta manera, si bien es cierto que las finanzas municipales derivan de un marco jurídico constituido por la legislación federal, estatal y municipal vigentes y los convenios suscritos como resultado de las relaciones fiscales y financieras gubernamentales, también es cierto que los ingresos ordinarios se obtienen por un acto unilateral, no de la institución municipal sino del Congreso estatal, al aprobar año con año su ley de ingresos, en la que se contemplan los diversos conceptos o fuentes que percibirán los municipios a través de sus tesorerías. La satisfacción de las necesidades colectivas locales sólo puede ser posible mediante la obtención de recursos por parte de los gobiernos municipales; y aún cuando durante los últimos veinte años ha habido una preocupación por lograr el fortalecimiento de las haciendas públicas municipales, desde el nivel federal a través de diversas reformas constitucionales, cabe señalar el hecho de que aunque dichas reformas precisen mayores y nuevas atribuciones al municipio, la nueva estructura de su hacienda pública no ha resultado fortalecida con recursos suficientes para hacer frente a tales atribuciones; pues los mismos resultan más reducidos que los gastos que demandan para el ejercicio de la función pública municipal.

A diecisiete años de coordinación fiscal en vigor, el presupuesto de las entidades federativas como de los municipios se han visto incrementados vía participaciones federales de tal manera que este renglón ocupa el primer nivel de importancia dentro del catálogo de los ingresos municipales. Ello ha implicado que las participaciones federales sean una fuente normal de ingresos, llevando a los municipios a una mayor dependencia político financiera.

Por ello, uno de los temas que en los últimos años ha estado en las prioridades de la agenda gubernamental en diversos países del mundo, particularmente en América Latina, ha sido la cuestión de la reforma fiscal. México no ha sido la excepción a estos procesos, sobre todo porque una de las características principales de nuestro federalismo ha sido la de un alto grado de centralización fiscal.

El federalismo mexicano ha operado de manera peculiar, pues al contrario de un modelo federal clásico, el cual significa equilibrios entre niveles de gobierno y regiones, en México ha generado una subordinación de los niveles locales de gobierno hacia el nivel federal, así como la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios. Así, con relación al municipio, CABRERO MENDOZA señala lo siguiente:

El nivel de centralización fiscal en México es un caso extremo, lo cual ha propiciado una debilidad estructural de la institución municipal, ya que dicha instancia de gobierno ha sido un espacio de subordinación a la voluntad del nivel central, sin recursos, por lo tanto, sin autonomía.²⁵⁴

Esto es sumamente grave si tomamos en consideración que la administración municipal está orientada a satisfacer las necesidades primordiales en materia de servicios públicos y asistenciales de la población. En consecuencia, la institución municipal sólo estará en condiciones de llevar a cabo sus objetivos en la medida en que sus capacidades financieras, humanas, estructurales y de procedimientos se lo permitan.

No cabe duda que las actividades que realiza el ayuntamiento de manera continua y uniforme buscan satisfacer las necesidades básicas de la comunidad municipal; para ello es necesario que cuente con los recursos que permitan el desempeño de sus actividades. En materia de ingresos municipales, esto se puede lograr mediante el cobro de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos obtenidos mediante instrumentos jurídico-administrativos que coadyuven a la integración de los recursos financieros que permitan la planeación de su gasto, sus ingresos y su patrimonio.

5.2 MARCO CONCEPTUAL

En nuestro país se han presentado diversas teorías para fundamentar el derecho que tiene el Estado para cobrar tributos. El doctrinario EMILIO MARGAÍN MANATOU señala dichas teorías:

- **Teoría de los servicios públicos.** La finalidad del tributo es costear los servicios públicos que el Estado presta, de tal suerte que lo que el particular paga por concepto de gravamen es el equivalente a los servicios que recibe.

²⁵⁴ CABRERO MENDOZA, Enrique, "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", en CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 54.

- **Teoría de la relación de sujeción.** La obligación de pagar tributos surge simplemente de la condición de súbditos que tienen las personas en relación con el Estado.
- **Teoría de la necesidad social.** El fundamento esencial del tributo es la satisfacción de las necesidades sociales que están a cargo del Estado.
- **Teoría del seguro.** Los tributos se consideran como el pago de una prima de seguro por la protección que el Estado otorga a la vida y al patrimonio de los ciudadanos.²⁵⁵

La *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* se apega a la teoría de la necesidad social, pues establece como fundamento jurídico para la tributación la necesidad de sufragar los gastos públicos, entendiéndose por éstos, "aquellos que se destinan a la satisfacción atribuida al Estado de una necesidad colectiva, quedando por tanto excluidos de su comprensión los que se destinan a la satisfacción de una necesidad individual".²⁵⁶

Con relación a los tributos, "es el derecho financiero y como su derivado, el derecho fiscal, ambos pertenecientes al derecho público, los que se ocupan de la hacienda pública, es decir, se refieren a los ingresos y egresos del Estado y en general a la administración de los recursos económicos para satisfacer las necesidades sociales".²⁵⁷

Independientemente de la teoría a la que nos aliemos para justificar el derecho a la tributación por parte de los órganos del estado, no cabe duda que el municipio tiene el derecho de recolectar tributos para solventar los gastos derivados de la prestación de los servicios a su cargo, así como de los causados por su actividad diaria.

²⁵⁵ GONZÁLEZ ARENAS, Cecilia, "Hacienda municipal. Autonomía y dependencia", en *Estudios municipales*, núm. 20. México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988, p. 77.

²⁵⁶ FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, op. cit., p. 123.

²⁵⁷ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, op. cit., p. 275.

De esta manera, la hacienda municipal se forma del “conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno, y se conforma con la suma de los bienes, ingresos y créditos de que dispone”.²⁵⁸

5.3 ANTECEDENTES DE LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

Para analizar los aspectos que comprende la hacienda pública municipal es necesario hacer un recuento de sus antecedentes jurídicos en las Constituciones que han regido la vida política y administrativa de México; esto permitirá definir la evolución de las estructuras jurídicas que han regido la materia hacendaria.

- La *Constitución de la Monarquía Española* o *Constitución de Cádiz* estableció en su artículo 321, fracciones tercera y cuarta, que corresponde a los ayuntamientos tanto la administración de los caudales de *propios* y *arbitrios* conforme a las leyes y reglamentos, como hacer el repartimiento y la recaudación de las contribuciones para remitirlas a la tesorería respectiva.

Esta Constitución tuvo una vigencia breve e introdujo dentro de la jerarquía gubernamental a las jefaturas políticas, autoridades superiores dentro de cada provincia, quedando sometidos los ayuntamientos a su autoridad, perdiendo con ello su autonomía para manejar los fondos públicos, ya que éstos quedaron sujetos a la supervisión del jefe político.

- La Constitución de 1836 establecía el marco jurídico de la institución municipal en diez artículos, siendo el 25 donde planteaba que la recaudación e inversión de los *propios* y *arbitrios* estaría a cargo de los ayuntamientos.
- La Constitución del 12 de septiembre de 1857 establecía que toda municipalidad, con acuerdo de su colegio electoral, puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio, así como votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ello no perjudique a otra municipalidad o al estado. Sin embargo, al momento de hacer una clasificación de las rentas públicas, únicamente las dividió entre la federación y las entidades federativas, olvidándose de los municipios.

²⁵⁸ *Manual de administración municipal, op. cit., p. 39.*

- Bajo el imperio de MAXIMILIANO DE HABSBURGO todo el aspecto financiero se manejaba por medio de los consejos departamentales a través del administrador de rentas.
- En 1897, se decretó la *Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana* en la que se establecía que los municipios podían obtener los ingresos siguientes:
 - Impuestos sobre rentas propias.
 - Impuestos asignados por los propios municipios.
 - Asignaciones de impuestos federales.
 - Subvenciones del gobierno federal.
 - Ingresos extraordinarios y accidentales.

Sin embargo, a pesar de tales disposiciones, los ingresos de los municipios fueron deficientes y hubo de pasar largo tiempo para que se incrementaran sus recursos.

- En su proyecto de Constitución, VENUSTIANO CARRANZA determinó al municipio como la base del gobierno libre, concepción que no sólo daría libertad política a la vida municipal, sino también independencia económica, pues se suponía que tendría fondos y recursos propios para la atención de sus necesidades.

Sin embargo, a pesar de los planteamientos jurídicos que se han llevado a cabo en el nivel federal, las limitaciones en materia de hacienda pública municipal han sido evidentes en los hechos, ya que tales imprecisiones han dado lugar a una falta de equidad en la distribución del ingreso y del gasto público. Para ilustrar la poca atención que han recibido los municipios mexicanos en materia financiera, basta observar la siguiente estadística:

“En 1929 —principios de la crisis mundial— el municipio recibía el 7.7%; en 1932, 8.9% que fue el máximo histórico; en 1940, el 5.3%; en 1950, el 3.3%; en 1960, el 2.8%; en 1970, el 1.6%; en 1980, el 1.1%, el más bajo porcentaje en la historia moderna de la distribución de los ingresos públicos.²⁵⁹

²⁵⁹ GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías, “Marco jurídico del municipio”, *op. cit.*, p. 85.

Esta realidad condujo a la necesidad de precisar el capítulo mínimo de competencia tributaria de los municipios. Así, en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se le atribuyó al municipio básicamente la exclusividad impositiva en lo que se conoce como tributación inmobiliaria, así como la facultad de cobrar derechos por la prestación de los servicios públicos a su cargo, elevándose a rango constitucional la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en el rendimiento de los impuestos federales.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reforma al artículo 115 se trajeron a colación esas ideas:

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica.²⁶⁰

5.4 MARCO JURÍDICO DE LA HACIENDA MUNICIPAL

- **Nivel Federal**

A partir de la reforma de 1983, la observancia de las disposiciones legales que integran el marco normativo de la hacienda municipal tiene una gran trascendencia; por ello, resulta importante establecer que este marco está formado un conjunto de disposiciones constitucionales de orden federal y estatal, así como varias disposiciones reglamentarias aplicables al ámbito de la administración pública municipal.

Así, es importante el estudio del contexto jurídico federal que repercute en el ámbito de la hacienda pública municipal, ya que nos permite entender el peso de condicionantes externos que pueden explicar en parte las características de la gestión financiera municipal

²⁶⁰ En CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 514.

En primer lugar, analizaremos la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la cual establece, en la fracción IV del artículo 115, las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios. El texto de dicha fracción establece:

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 refiere los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

Esta fracción del artículo 115 constitucional es muy importante en el aspecto fiscal y financiero para la institución municipal, así como para las relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, ya que representa la posibilidad de que los gobiernos municipales obtengan los recursos suficientes para el desempeño de sus actividades.

Otro importante ordenamiento jurídico federal es la *Ley de Coordinación Fiscal*, la cual, en el último párrafo del artículo primero, establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece dicha Ley. Los estados y el Distrito Federal participarán en el total de impuestos federales y en los otros ingresos que señale la Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

Del párrafo anterior se deduce que por el hecho de adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante el Convenio de Adhesión, los estados tienen derecho a recibir participaciones federales. Este derecho se deriva del compromiso adquirido con la firma de tal convenio, con el que se obligan a suspender los gravámenes estatales y municipales que se contrapusieran con el Impuesto al Valor Agregado y el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios.

El resarcimiento de la pérdida económica emanada de la renuncia al poder tributario de estados y municipios fue establecido en el mismo Convenio de Adhesión, en el que se indica que la distribución de los ingresos recaudados se realizará a través de fondos de participaciones, los que se integrarán con un porcentaje fijo de la recaudación que el gobierno federal obtenga de todos sus impuestos.

• Nivel Estatal

El marco jurídico global de la hacienda municipal también está constituido por las Constituciones estatales y las leyes locales. A continuación analizaremos brevemente las más importantes.

En lo relativo a la Constitución estatal, es importante señalar que, con motivo de la reforma de 1983, las constituciones locales adecuaron sus textos en materia hacendaria, estableciendo puntualmente lo dispuesto en la fracción IV del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

A partir de entonces, las constituciones políticas de los estados regulan los aspectos de la integración y el manejo de la hacienda pública municipal, estableciendo las disposiciones para los congresos locales y los ayuntamientos en los siguientes aspectos:

- La integración de la hacienda municipal.
- La revisión y aprobación de la ley de ingresos y la cuenta pública que cada uno de los diferentes municipios que formen el estado deberá elaborar y presentar, periódicamente, ante el Congreso local.
- La elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de los presupuestos de egresos anuales, por parte de los ayuntamientos.²⁶¹

Otro ordenamiento importante, a nivel local, es la *Ley de Ingresos*, la cual establece las fuentes y conceptos de ingresos que en un ejercicio fiscal deberá percibir el estado; de esta manera, sólo los conceptos que queden señalados en esta ley podrán hacerse efectivos por el estado. Cabe señalar que, con motivo del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el campo de los ingresos propios del estado, así como el de sus municipios, es bastante reducido.

²⁶¹ *Manual de hacienda pública*, Colección de manuales de administración y organización municipal, México, Instituto Nacional de Administración Pública/Banobras, 1987, p. 55.

También es importante, en los estados, el *Presupuesto de Egresos*, documento en el que se establecen los aspectos del ejercicio y control de gasto estatal. Asimismo, contiene las medidas aplicables tanto para el estado como para sus municipios relativas a la racionalidad del gasto público.

Por su parte, la *Ley de Coordinación Fiscal del Estado o Decreto de Distribución de Participaciones*, es un texto jurídico en el cual se establecen las disposiciones y las reglas aplicables a los recursos que la entidad federativa debe hacer llegar a sus municipios, vía participaciones federales y estatales, en su caso. El objetivo de este documento es regular lo relativo a la materia de coordinación fiscal del estado con sus municipios; por ejemplo, la distribución de participaciones federales y estatales, las reglas de colaboración administrativa y el establecimiento de órganos de vigilancia del sistema de coordinación.

Por otro lado, la *Ley de Deuda Pública Estatal o Municipal* establece las bases para que los municipios puedan contratar obligaciones financieras o empréstitos, los cuales únicamente podrán ser efectivos previa autorización del Congreso local. A través de las disposiciones de esta ley se regula la capacidad para contraer créditos por parte de los municipios y contiene los lineamientos para la vigilancia y el control de endeudamiento de cada uno de los municipios.

Este ordenamiento jurídico tiene repercusión en el aspecto hacendario, tanto en la parte de ingresos, como en el rubro de gasto, ya que al permitir a los municipios contraer créditos, estos significan nuevos recursos por esa vía y, por otra parte, al establecer lineamientos para regular el endeudamiento de los municipios, esto se refleja en la parte del gasto a liquidar o cubrir los pagos del crédito correspondiente. Por otra parte, es probable que en lo referente al pago de la deuda, es esta ley se establezca alguna disposición relativa a la afectación de participaciones.²⁶²

La *Ley de Catastro y su Reglamento* es un ordenamiento jurídico que tiene por objeto regular los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del estado.

²⁶² CABRERO MENDOZA, Enrique, "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", *op. cit.*, p. 54.

Dentro de las disposiciones de esta ley, por lo general, encontramos lo referente a los valores unitarios; esto es importante, ya que al aplicarlos como base para la determinación de las contribuciones que incidan sobre la propiedad inmobiliaria, significará beneficios económicos en cuanto a la recaudación de dichas contribuciones.

A su vez, la *Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto* establece los lineamientos para las materias citadas en beneficio de la entidad estatal. Sin embargo, en lo que se refiere al presupuesto y específicamente a los programas que lo integran, éstos deberán estar acordes con los respectivos planes tanto estatal como municipales.

Otro ordenamiento importante es el *Código Fiscal*, documento que establece los lineamientos que rigen la administración de las contribuciones de carácter fiscal. Al establecer los aspectos relativos a las contribuciones, dicho Código tiene aplicación en materia de coordinación entre la federación y los estados.

Por otro lado, en la *Ley de Hacienda Municipal* se establecen las tarifas y cuotas a cobrar por las distintas contribuciones que aparecen en la *Ley de Ingresos*. Asimismo, el ayuntamiento, vía el funcionario municipal correspondiente, deberá enviar la propuesta sobre el monto que deben comprender aquéllas. Esta ley es expedida por los congresos estatales y contiene las disposiciones jurídicas referentes a dos aspectos básicos de la hacienda municipal:

- La identificación de las fuentes y conceptos de ingresos propios de los municipios de cada estado.
- El establecimiento de las facultades y obligaciones de las autoridades fiscales y de los órganos administrativos municipales responsables de la hacienda municipal.²⁶³

El último ordenamiento jurídico importante, a nivel estatal, que incide en los aspectos financieros del municipio, es la *Ley Orgánica Municipal*. En esta ley se definen la forma de integración de la hacienda municipal en cada entidad federativa, las facultades y obligaciones de la tesorería municipal, así como sus integrantes.

²⁶³ *Manual de hacienda pública, op. cit.*, p. 55.

Asimismo, se establecen, como autoridades fiscales, las siguientes:

- Ayuntamiento.
- Presidente municipal.
- Síndicos.
- Tesoreros.
- Las demás autoridades auxiliares municipales a quienes las leyes fiscales confieren atribuciones sobre esa materia, por ejemplo: delegados, comisarios y/o agentes municipales.

• Nivel Municipal

A nivel municipal también es posible encontrar ordenamientos jurídicos que inciden de manera directa en la hacienda pública municipal. En primer lugar, encontramos la *Ley de Ingresos Municipales*, la cual se puede definir como el conjunto de disposiciones jurídicas que determinan y regulan las fuentes, concepto y montos de ingresos que tiene derecho a recaudar el gobierno municipal durante un año determinado.

Se trata del principal instrumento legal, fiscal y financiero que tiene el gobierno municipal para obtener recursos financieros que garanticen el cumplimiento de sus fines durante un año; en esta ley se establecen de manera precisa los diferentes rubros y conceptos por los que el municipio percibirá sus ingresos.

De conformidad con el artículo 115 constitucional, el proyecto de esta ley debe ser elaborado anualmente por la tesorería municipal con estricto apego a lo dispuesto en la Constitución política del estado, al *Código Fiscal Municipal*, la *Ley de Hacienda Municipal* y demás disposiciones fiscales vigentes; posteriormente deberá ser enviado para su revisión y aprobación al Congreso local, de acuerdo con los plazos y términos señalados en la Constitución estatal o en la *Ley de Hacienda Municipal*.

Otro ordenamiento importante a nivel municipal es el *Presupuesto de Egresos* municipales, principal instrumento mediante el cual el gobierno municipal puede calcular, programar, aplicar, controlar y evaluar el gasto público, principalmente en aquellos municipios que cuentan con un sistema de planeación-programación-presupuestación y/o se encuentran en un proceso de cambio. A diferencia de la *Ley de Ingresos*, el *Presupuesto de Egresos* municipal es elaborado y aprobado por el ayuntamiento, de ahí que la observancia periódica de éste sea obligatoria y está sujeta a revisión por el Congreso local.

5.5 LA HACIENDA MUNICIPAL ANTES Y DESPUÉS DE LA REFORMA DE 1983

A partir de 1983, cuando se reforma el artículo 115 constitucional, se transforma substancialmente la hacienda pública municipal con la intención de fortalecerla. Para comprender mejor las consecuencias que implicó dicha reforma, es procedente analizar antes la situación en que se encontraba la hacienda de los municipios mexicanos.

5.5.1 La Hacienda Municipal Antes de la Reforma

Antes de la reforma, la situación de cada uno de los ramos de la hacienda municipal se encontraba conformada de la manera siguiente:

- **Ingresos.** Las principales fuentes de ingresos municipales de aquel tiempo eran las siguientes:
 - En materia de *impuestos*, estos existían sobre diversiones públicas, transmisiones patrimoniales y algunas otras cuestiones de menor importancia.
 - Por lo que respecta a *derechos*, existían sobre licencias y registros, inspección y vigilancia, rastros, certificaciones, agua y drenaje, registro civil, aseo público, estacionamientos y derechos no especificados.
 - En cuanto a *productos*, se contemplaban los siguientes: enajenación, arrendamiento o explotación de bienes muebles e inmuebles, uso de piso en la vía pública, cementerios y productos diversos.
 - En materia de *aprovechamientos*, se contemplaban los siguientes: rezagos, recargos, multas, participaciones y aprovechamientos diversos.

Cabe mencionar que las legislaturas de los estados tenían plena facultad para determinar el proyecto presupuestario de ingresos municipales.

- **Egresos.** Se encontraban clasificados de la siguiente manera: servicios personales, materiales y suministros, servicios no personales, transferencias, maquinaria y equipo, obras y, por último, erogaciones especiales.

La Contaduría Mayor de Hacienda del estado contaba con la plena facultad de exigirle a los municipios su proyecto presupuestario de egresos, con el objeto de realizar un estudio que diera como resultado la emisión de un dictamen, que posteriormente se turnaba al H. Congreso, para que éste emitiera la decisión final de aprobación del proyecto. El proyecto presupuestario de egresos se presentaba con una periodicidad anual.

El Congreso participaba de la misma forma en los momentos en que los municipios solicitaban modificaciones al presupuesto de egresos, debido a que, por alguna razón, no hubieran contemplado algún gasto dentro del mismo; en ese caso, el Congreso tenía la decisión final para modificar o no el presupuesto.

- **Patrimonio.** En esta materia, el municipio tenía plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la prestación de servicios públicos solicitados por la población; las leyes estatales determinaban los casos en que fuera de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada mediante el proceso de expropiación.

En casos eventuales se obtenían ingresos derivados de operaciones de la enajenación del patrimonio. Para llegar a realizar dichas operaciones, el municipio tenía que contar con previa autorización del H. Congreso del estado.

- **Deuda.** El municipio no contaba con autorización para contraer obligaciones o empréstitos, excepto cuando se destinaban a la inversión pública productiva; inclusive, los empréstitos que contraían las empresas descentralizadas y públicas estaban sujetas a las bases que establecieran las legislaturas en una ley, y por los conceptos y hasta por los montos que les fijaran anualmente en los presupuestos respectivos. Los Ejecutivos de los estados informaban del uso de los recursos provenientes de empréstitos al rendir su informe de la cuenta pública.

5.5.2 La Hacienda Municipal Después de la Reforma

La hacienda municipal, después de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, presentaba el siguiente panorama:

- **Ingresos**

- En materia de *impuestos*, la definición jurídica de los conceptos en materia de ingresos destinados para la hacienda municipal se fortaleció con el cobro del impuesto predial, por adquisiciones de inmuebles, fraccionamientos, divisiones y consolidaciones de inmuebles, así como impuestos extraordinarios sobre los mismos.
- En lo que respecta a *contribuciones especiales*, el municipio recibe aquellas contribuciones que se establezcan sobre el incremento del valor y de mejoría específica de la propiedad raíz por la realización de obras o servicios públicos dentro de los términos de las leyes urbanísticas aplicables.
- En cuanto a *derechos*, están compuestos por: licencias, permisos y registros de construcción, alineamientos, designación de número oficial o supervisión, servicio de sanidad, aseo público contratado, agua y alcantarillado (servicio medido y de cuota fija), del rastro, del registro civil, de los estacionamientos, de las certificaciones y otros servicios municipales.
- En lo que se refiere a los *productos*, se encuentran los provenientes del arrendamiento, enajenación o concesión de los bienes muebles e inmuebles, de los cementerios, del piso y productos diversos.
- Una fuente más de ingresos son los *aprovechamientos*, los cuales se integran por recargos, multas, intereses, aprovechamientos diversos, empréstitos y financiamientos otorgados al ayuntamiento con autorización previa del H. Congreso del estado.
- Asimismo, encontramos las *participaciones*, federales y estatales. Este rubro es otro de los grandes cambios de la reforma, ya que las participaciones no se encontraban contempladas en el artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Antes de la reforma, los municipios recibían ingresos por participaciones, las cuales —aunque no se encontraban contempladas en la Constitución en el artículo 115— sí se encontraban respaldadas jurídicamente por la *Ley de Coordinación Fiscal*. A partir de la reforma, la Constitución establece que el importe que corresponda a los municipios por concepto de participaciones, será cubierto por la federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados. En resumen, se puede afirmar que los municipios actualmente reciben casi un 6.0% de la recaudación federal participable de un ejercicio fiscal. No obstante, si bien esto es producto de la evolución del sistema de participaciones desde su entrada en vigor, tales recursos resultan insuficientes para poder proporcionar los servicios públicos que la población demanda.²⁶⁴

- **Egresos.** Se estructuran de la manera siguiente: sueldos y salarios, materiales y suministros, gastos administrativos, deuda pública, transferencias, prestaciones laborales, servicios generales, apoyo a organizaciones y asistencia social, adquisiciones y construcciones. Otro importante cambio en la hacienda municipal es lo concerniente a la aprobación del proyecto presupuestario de egresos, cediéndole a la autoridad municipal las facultades para su autorización, tomando en cuenta sus ingresos disponibles. Con este cambio se deja a un lado a la Contaduría Mayor de Hacienda del estado y al H. Congreso del estado en la aprobación del proyecto presupuestario de egresos municipal.
- **Patrimonio.** Después de la reforma, el municipio sigue teniendo la capacidad plena para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para la prestación de servicios públicos; las legislaturas de los estados determinan los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada. Por lo que respecta a la enajenación de los bienes propiedad del municipio, éstos tendrían que contar con la previa autorización del H. Congreso, del mismo modo que antes de la reforma.

²⁶⁴ ORTIZ RUIZ, Miguel, "Los ingresos establecidos para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal", en *Hacienda municipal*, núm. 63, México, Indetec, 1998, p. 8.

- **Deuda.** En esta materia no se realizaron cambios constitucionales, continuando las disposiciones tal y como se encontraban antes de la reforma de 1983.

Estos son los renglones del campo de acción de la hacienda pública municipal en nuestro país.

La Hacienda Municipal Antes de la Reforma del Artículo 115	La Hacienda Municipal Después de la Reforma del Artículo 115
<p style="text-align: center;">Impuestos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Espectáculos públicos • Diversiones públicas • Transmisiones patrimoniales <ul style="list-style-type: none"> • Otros impuestos 	<p style="text-align: center;">Impuestos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Espectáculos públicos • Diversiones públicas <ul style="list-style-type: none"> • Impuesto predial • Impuestos inmobiliarios extraordinarios <ul style="list-style-type: none"> • Adquisición de inmuebles • Fraccionamientos de inmuebles • División de inmuebles • Consolidación de inmuebles
<p style="text-align: center;">Tributos Inmobiliarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eran controlados por los estados 	<p style="text-align: center;">Tributos Inmobiliarios</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pasan al poder del municipio
<p style="text-align: center;">Contribuciones Especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se encontraban establecidos 	<p style="text-align: center;">Contribuciones Especiales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establecen constitucionalmente
<p style="text-align: center;">Derechos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licencias y registros • Inspección y vigilancia <ul style="list-style-type: none"> • Rastros • Certificaciones <ul style="list-style-type: none"> • Agua y drenaje • Registro civil • Aseo público contratado • Estacionamientos • Derechos no especificados 	<p style="text-align: center;">Derechos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licencias, permisos y registros de construcción, lineamientos, designación de número oficial o supervisión <ul style="list-style-type: none"> • Rastros • Certificaciones <ul style="list-style-type: none"> • Agua y alcantarillado • Registro civil • Aseo público contratado <ul style="list-style-type: none"> • Estacionamientos • Servicios de sanidad • Otros servicios municipales
<p style="text-align: center;">Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Arrendamiento o concesión de bienes muebles e inmuebles <ul style="list-style-type: none"> • Cobro de piso • Cementerios • Productos diversos 	<p style="text-align: center;">Productos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son los mismos que antes de la reforma

<p>Aprovechamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rezagos • Recargos • Multas • Aprovechamientos diversos 	<p>Aprovechamientos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son los mismos que antes de la reforma
<p>Participaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se encontraban establecidas 	<p>Participaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son establecidas constitucionalmente
<p>Egresos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los presupuestos eran aprobados por el Congreso estatal 	<p>Egresos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los presupuestos son aprobados por los ayuntamientos
<p>Patrimonio</p> <ul style="list-style-type: none"> • No se encontraba establecido 	<p>Patrimonio</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se establece su manejo conforme a la ley • Forman parte de la hacienda los rendimientos de los bienes que les pertenezcan

Fuente: *Hacienda Municipal*, núm. 63, México, Indetec, 1998, p. 73.

En síntesis, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, en el ámbito hacendario, implicó que las leyes de ingresos de los ayuntamientos sean aprobadas por las legislaturas locales, las que revisarán sus cuentas públicas. A su vez, se dispone que los presupuestos de egresos sean aprobados por los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

Los ingresos que tendrán los municipios, de acuerdo con la Constitución, se integrarán con los rendimientos de sus bienes y las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan, pero en todo caso percibirán: a) lo relacionado con el impuesto predial, b) las participaciones federales, y c) los ingresos por la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Respecto al impuesto predial, se estableció que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las labores relativas a la administración de esas contribuciones.²⁶⁵

²⁶⁵ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, op. cit., p. 514.

5.6 LAS FINANZAS MUNICIPALES

Tomando como parteaguas la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, es posible construir una especie de revisión histórica de las finanzas públicas municipales, para lo cual hemos decidido analizar el periodo 1975-1992 con el objeto de ponderar el avance o retroceso de las finanzas municipales a nivel nacional.

Sobre el particular es conveniente mencionar que con relación a los ingresos municipales es posible observar claras tendencias a su incremento, el cual, a través del periodo señalado, llega al orden del 286% en precios constantes. Los años en que se registraron los incrementos más significativos fueron en 1984 con un 33% y en 1989 con un 22%. Sin embargo, también es posible observar ciertos años en los cuales se han producido disminuciones importantes en los ingresos municipales, sobre todo en 1982, 1983, 1986 y 1987.

Estos años corresponden a los periodos de crisis económica más agudos y de fuerte contracción del gasto público; el primero de ellos se da en el peor momento de la crisis de la deuda, mientras que el segundo en el contexto de la caída del precio del petróleo con sus naturales consecuencias sobre las participaciones federales, además de la fuerte canalización de recursos que se orientó a la ciudad de México como consecuencia de los sismos de 1985. El análisis anterior parte del establecimiento de la composición de los ingresos con base en la clasificación del ingreso público en *ordinario* y *extraordinario*. El ingreso público *ordinario* se divide de la siguiente manera:

- Ingreso público directo: Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos.
- Ingreso público indirecto: Participaciones federales y otros ingresos.

Por su parte, los ingresos de carácter *extraordinario* se refieren a subsidios, transferencias, contribuciones ciudadanas y deuda.

El promedio obtenido para todo el periodo analizado demuestra que los ingresos públicos *ordinarios* son los que aportaron la gran mayoría de recursos al erario municipal con un 97%. Particularmente, los ingresos públicos ordinarios de carácter *directo* fueron los que recaudaron un porcentaje mayor del total de ingresos municipales. En el siguiente cuadro se puede observar la gran diferencia entre los diferentes tipos de ingresos para las municipalidades:

**Ingreso Público Ordinario Municipal
1978-1992**

Ingreso Público Ordinario	95.7%
Ingreso público directo	41.3%
Impuestos	13.4%
Derechos	8.2%
Productos	7.3%
Aprovechamientos	12.4%
Ingreso Público Indirecto	40.1%
Participaciones Federales	32.0%
Otros ingresos	

Fuente: CABRERO MENDOZA, Enrique, "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", *op. cit.*, p. 24.

Con base en el cuadro anterior, es claro que el impacto más importante para los incrementos en ingresos municipales por rubros ha provenido de las participaciones federales, lo cual muestra la alta centralización fiscal del sistema mexicano.

En el periodo estudiado, las participaciones se incrementaron en más de un mil por ciento en términos reales, aunque se observa que a partir de 1985 el ritmo de crecimiento se ha venido frenando, teniendo un menor peso en la composición de ingresos dado el dinamismo de las fuentes de ingresos directos propios.

Es este fenómeno el que interesa destacar para los fines de este análisis: el importante crecimiento de los ingresos directos de los municipios. A partir de ellos se ha venido ampliando la autonomía relativa de este nivel de gobierno y su capacidad de acción.

Particularmente, el rubro de impuestos municipales ha mostrado un dinamismo importante a lo largo del periodo, observándose en este renglón un significativo incremento en el año de 1984 (130%) y posteriormente en el lapso de 1989-1992, periodo en el que la propensión creciente se fortaleció, ya que estos cuatro años dichos tributos crecieron en promedio un 35% anual. Los impuestos mostraron un crecimiento del 354% en términos reales.

El incremento de 1984 se explica como un efecto de la reforma al artículo 115, la cual transfiere el beneficio de la recaudación del impuesto a la propiedad raíz en el nivel municipal. Sin embargo, cabe mencionar que si bien a partir de ese año se registra como ingreso municipal, muchos gobiernos estatales lo siguen administrando, cobrando a los municipios una comisión por ello, debido a que dichos municipios no tienen la capacidad administrativa para recaudarlos adecuadamente.²⁶⁶

Por su parte, el incremento mantenido a partir de 1989 parecería entenderse gracias al proceso de maduración de las reformas de 1983. Es decir, se observa el hecho de que un conjunto de municipios urbanos asumen la administración directa de dicho impuesto, actualizando y modernizando los sistemas catastrales y, por lo tanto, haciendo más eficiente y amplia la recaudación del predial. Es necesario enfatizar que el impuesto predial indudablemente ha significado el peso más importante en esta ampliación de ingresos vía impuestos. Además, este impuesto es el que mayor dinamismo y funcionalidad ha tenido para mejorar la capacidad tributaria de las haciendas municipales. Otros impuestos como el de traslación de dominio también observan una expansión importante.

Además del rubro de impuestos, también el de derechos (precios y tarifas de servicios municipales) crece de una forma importante y explica buena parte de los incrementos en los ingresos directos municipales.

²⁶⁶ ORTEGA LOMELÍN, Roberto, "Federalismo y finanzas públicas municipales", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, op. cit., p. 127.

Los derechos municipales crecieron en este periodo en un 225% en términos reales; particularmente, a partir de 1989, se observa una tendencia al incremento. Este crecimiento de los derechos parece explicarse por el esfuerzo que poco a poco han venido emprendiendo algunos municipios medianos y grandes por modernizar los sistemas de gestión y de prestación de los servicios públicos y la actualización de los precios y tarifas.

Por último, es importante señalar que parte del incremento en los ingresos municipales se explica también por los ingresos extraordinarios, es decir, por concepto de deuda. Este renglón registró un incremento de más de 400%; esto puede explicarse debido a mayores niveles de captación de ingresos propios, mayor confianza para endeudarse y de la percepción de mayores márgenes de maniobra en las haciendas municipales.

Con relación a los egresos es obvio que éstos se han venido incrementando al mismo ritmo que los ingresos. A lo largo del periodo, en promedio la composición de los egresos fue de 57.8% para el rubro de gasto corriente, 26.3% para el gasto de inversión, 4.9% para el de deuda, 4.7% para el de transferencias y 6.3% para otros gastos.

Se observa el fuerte peso del gasto corriente (pago al personal, recursos materiales, servicios y demás gastos de administración) en el total de egresos, abarcando casi las dos terceras partes.

En el periodo analizado, el gasto corriente se elevó en 265% en términos reales. En contraste con el fuerte peso del gasto corriente, el de inversión sólo concentró poco más de la cuarta parte del gasto municipal, el cual creció en términos reales 276%.

Este aspecto es muy importante dado que se observa que no necesariamente el incremento en los ingresos municipales favorece la capacidad de inversión de las administraciones municipales, más bien se mantiene la misma estructura del gasto aún cuando se fortalezca el ingreso.

Este hecho es hasta cierto punto explicable dado que las administraciones municipales se caracterizan por grandes carencias en su infraestructura de gestión, es decir: personal, materiales, recursos técnicos, capacitación, etcétera. Sin embargo, a partir de un cierto momento podría estarse dando más bien un proceso de burocratización de las administraciones municipales. En 1984 se rompe esta tendencia muy posiblemente por la captación no prevista de excedentes en ingresos debido a las reformas de 1983. Sin embargo, para los años siguientes se da claramente un proceso de ajuste del gasto corriente al nuevo nivel de ingresos.

En síntesis, si bien los ingresos municipales han aumentado considerablemente, no debemos perder de vista que ello se debe a que los municipios anteriormente prácticamente no recibían gran cosa por parte de los estados y la federación. Por eso se observan altos porcentajes de incremento en los niveles de ingreso, pero debido a que los datos comparativos inician casi de cero antes de la reforma municipal de 1983. Lo cierto es que a pesar de dichos aumentos, el municipio aún continúa recibiendo una mínima parte de los ingresos que se recaudan en todo el país, lo que origina que la hacienda municipal siga siendo ampliamente insuficiente para dar respuesta a las innumerables demandas que se generan en el ámbito municipal.

5.7 LAS PARTICIPACIONES FEDERALES HACIA LOS MUNICIPIOS

En este punto se hará mención de los recursos que tanto para los municipios como las entidades federativas reciben del gobierno federal en forma adicional a sus ingresos ordinarios para financiar algunas de sus necesidades prioritarias. Dichos recursos se originan mediante subsidios, transferencias, inversión pública, créditos y participaciones.

Inversión pública federal

Las inversiones públicas federales que encuentran su marco jurídico administrativo en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las leyes que de ella emanan, "son las erogaciones de las dependencias del sector central, organismos descentralizados y empresas de participación estatal destinadas a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas, en general todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar el capital nacional".²⁶⁷

Subsidios

Los subsidios, como aportaciones federales o estatales a los municipios, se otorgan con la finalidad de promover el desarrollo o prestación de los servicios públicos municipales. Asimismo, se considera que las relaciones financieras intergubernamentales dan lugar a una política de subsidios, entendiéndose como tales a "las asignaciones otorgadas por los niveles superiores de gobierno a los niveles inferiores de gobierno y a las empresas públicas o privadas con la finalidad de compensar el déficit o las pérdidas de operación como consecuencia de la política de gobierno encaminada a asegurar el cumplimiento de sus obligaciones".²⁶⁸

La falta de puntualidad jurídica federal en materia de subsidios da lugar a una variedad de criterios para su asignación, pues podemos considerar que el otorgamiento de los mismos está condicionado por el tipo de relaciones políticas existentes entre los diversos niveles de gobierno, por el interés o prioridad que el nivel superior le otorgue al proyecto presentado por el nivel inferior, o por el interés o prioridad del servicio u obra pública que el superior le encomiende al nivel inferior de gobierno.

²⁶⁷ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *El ingreso y el gasto público en México, 1981-1990*, México, p. 270.

²⁶⁸ MARTÍNEZ ALMAZÁN, Raúl, *Las finanzas del sistema federal mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1998, p. 228.

El crédito municipal

Es importante mencionar a este tipo de crédito como fuente de financiamiento tanto de los estados como de los municipios, pues aun cuando sus fuentes corrientes de ingreso derivan, entre otros, de ingresos tributarios que año con año les autoriza la legislatura local respectiva, toda vez que sus necesidades siempre resultan ser mayores a los recursos de que disponen para satisfacerlas, los gobiernos de los estados y los municipios se ven ante la imperiosa necesidad de recurrir a otras fuentes de financiamiento como el empréstito o crédito público para el cumplimiento de sus funciones.

El crédito así visto, constituye un ingreso por concepto de préstamos que obtienen los estados y los municipios ante la imposibilidad de poder financiar su actividad gubernamental con recursos propios. El crédito puede ser obtenido de diversas instituciones crediticias, de particulares e inclusive del gobierno federal mediante transferencias de recursos del nivel superior a los niveles inferiores.

Como decíamos anteriormente, la distribución del gasto público nacional por niveles de gobierno se ha caracterizado por ser históricamente inequitativo. De acuerdo a MARCO ANÍBAL CANTÚ, "en materia fiscal, se puede observar que éste tiene en 1975 su más cruda e injusta expresión: 86.4% Federación; 12% estados y 1.6% municipios. Ni en los tiempos aciagos del porfiriato se tuvo una distribución tan desigual del presupuesto nacional. Incluso, sin que ello signifique exoneración alguna a los excesos de aquel régimen, debe reconocérsele que la distribución porcentual del gasto nacional en 1900, por niveles de gobierno era 64% federal, 23% estados y 13% municipios".²⁶⁵

²⁶⁵ CANTÚ ELIZONDO, Marco Anibal, "La reforma municipal: un punto de vista sobre este proceso inacabado", en *Civitas*, núm. 2, México, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, 1990, p. 38.

Es necesario recordar que en virtud de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, estados y municipios dejaron de percibir numerosos ingresos al renunciar a su potestad tributaria en numerosos rubros, compromiso adquirido con la firma del *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal*, con el que estados y municipios se obligaron a suspender los gravámenes estatales y municipales que se contrapusieran con el impuesto al valor agregado y el impuesto especial sobre producción y servicios.²⁷⁰

Este nuevo mecanismo de recaudación y distribución se derivó de la *Ley de Coordinación Fiscal*, la cual estableció en el último párrafo de su artículo primero que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebraría convenio con los estados que solicitaran adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establecido en esa Ley. Dichos estados y el Distrito Federal participarían en el total de impuestos federales y en los otros ingresos señalados en la Ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecieran.

De esta forma, el mecanismo jurídico que tuvo como objetivo resarcir la pérdida económica emanada de la renuncia al poder tributario de estados y municipios fue establecido en el mismo *Convenio de Adhesión*, en el que se indicó que el resarcimiento se realizaría a través de fondos de participaciones, los que se integrarían con un porcentaje fijo de la recaudación que el gobierno federal obtuviera de todos sus impuestos.

Los fondos de participaciones que se encontraban establecidos en el *Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* eran el *Fondo General de Participaciones* y el *Fondo Financiero Complementario de Participaciones*. Estos fondos, a partir de 1990, se fusionaron en uno sólo denominado *Fondo General*, mientras que, por su parte, en 1981 se había creado el *Fondo de Fomento Municipal*. Desafortunadamente este sistema de distribución de los recursos a través de los fondos ha resultado enormemente inequitativo, tanto para estados como municipios.

²⁷⁰ ORTIZ RUIZ, Miguel, "Los ingresos establecidos para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal", *op. cit.*, p. 5.

Respecto a la ineficiencia de las fórmulas de distribución cabe señalar que cuando se estableció el sistema de coordinación fiscal en 1980, las fórmulas originales se basaban en el principio de resarcimiento, esto es, los estados recibían el equivalente a la recaudación que habían dejado de percibir por los impuestos que eliminaron.

Sin embargo, los estados y municipios se beneficiaron de los recursos adicionales que recibieron del fondo financiero complementario y del fondo de fomento municipal, este último a partir de 1981. Posteriormente, las fórmulas fueron modificadas para incluir criterios de equidad, de esfuerzo recaudatorio y de población.

Para muchos el arreglo actual de distribuir un porcentaje en función del número de habitantes, por ejemplo, es más equitativo que uno basado en el principio de resarcimiento. Sin embargo, el debate sobre la eficiencia de las fórmulas de distribución es de fondo, ya que mientras el monto de participaciones a distribuir esté fijo, para que algún estado vea incrementadas su participación, otro estado tendrá que recibir un monto menor (efecto suma cero).²⁷¹

En consecuencia, el problema no es la falta de recursos financieros, sino la concentración extrema de ellos en el nivel federal y estatal, toda vez que las aportaciones del gobierno federal hacia los estados y municipios son determinantes para la aplicación de los planes y programas, así como para el desarrollo de sus administraciones.

La *Ley de Coordinación Fiscal* establece que los municipios recibirán al menos el 20% de las participaciones que reciban los estados. Sin embargo, en pocos casos los gobiernos estatales establecen criterios claros y eficientes para distribuirlas. Cabe señalar que sólo 15 estados han expedido legislación en materia de coordinación fiscal estableciendo las bases, montos y plazos de distribución de las participaciones.²⁷²

²⁷¹ ORTEGA LOMELÍN, Roberto, "Federalismo y finanzas públicas municipales", *op. cit.*, p. 126.

²⁷² *Idem*, p. 129.

Un ejemplo de un problema de actualidad derivado por la distribución del gasto público estado-municipios está presente en el estado de Puebla. Es necesario recordar que la *Ley de Coordinación Fiscal* y el *Presupuesto de Egresos* de la federación para 1998 estableció fondos de nueva creación para los municipios, tales como el Fondo de Infraestructura Social Municipal como el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y el Distrito Federal.

Sin embargo, el Congreso del estado de Puebla estableció, en la llamada Ley BARTLETT²⁷³, una fórmula distinta a la determinada por la *Ley de Coordinación Fiscal* para distribuir los recursos de esos fondos hacia los municipios del estado, toda vez que el artículo quinto de dicha ley obligó a los ayuntamientos a aplicar, administrar y ejercer los fondos a través del gobierno del estado.²⁷⁴

La Ley BARTLETT vino a ubicar el debate sobre el centralismo en el nivel de los estados y sus municipios. Abrió un paréntesis en la discusión sobre el control que la Federación tiene sobre los estados y planteó el problema en el espacio regional. En ese ámbito, se han replanteado las añejas y urgentes cuestiones como el desarrollo social, la variedad y desigualdad municipales, la autonomía y el fortalecimiento institucional del municipio.

En el origen de la nueva discusión está la descentralización de los fondos financieros que introdujo el *Presupuesto de Egresos* de la federación de 1998. Al crear los Fondos de Aportaciones Federales y modificar la *Ley de Coordinación Fiscal*, se obligó a los estados a reorganizar sus modalidades locales de asignación de recursos.

En algunos casos, las condiciones dictadas por los gobernadores para redistribuir el gasto público han generado irritación en los municipios, que sienten que esta descentralización les hizo un favor flaco: el centro controlador se movió de la ciudad de México hacia las capitales de los estados.

Ahora existen conflictos generados por las disposiciones estatales sobre la forma de distribución de los recursos, gracias a intereses y rivalidades políticas que tienen una

²⁷³ El nombre verdadero es el de *Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla*.

²⁷⁴ Para un comentario negativo sobre la ley BARTLETT véase CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, "Algunos puntos de la ley de Puebla", en *Reforma*, 19 de febrero de 1998, p. 14-A.

dimensión tanto nacional como local. La primera dimensión está relacionada con los acuerdos entre el gobierno federal y los partidos políticos para la negociación del *Presupuesto de Egresos* y la carrera presidencial; la segunda tiene que ver con la competencia entre gobernadores y presidentes de municipios urbanos poderosos.

De igual forma, la creación del ramo 33 en el *Presupuesto de Egresos* y las últimas reformas a la *Ley de Coordinación Fiscal* tendrán una serie de implicaciones que afectarán a la vida de los municipios.

Con estos antecedentes se puede afirmar que la descentralización de las aportaciones federales hizo ganadores a los estados por encima de los municipios, e hizo ganadores a los municipios grandes y desarrollados sobre los municipios pequeños y pobres. Más que el incremento real de los fondos, lo que se ha trasladado hacia la periferia es parte de la normatividad y control de los mismos.

Estos recursos ya se transferían a los municipios, pero eran controlados por la federación a través de las diferentes secretarías de Estado en las entidades federativas. Ahora los municipios pueden hacer uso de esos fondos con la supervisión estatal y bajo ciertas condicionantes que impuso la propia federación.

Por otro lado, debido a que los gobernadores tienen muchos más recursos políticos que los presidentes municipales y poseen un poder considerable sobre las legislaturas estatales, es posible suponer que se vea a lo largo del país treinta y un formas y grados distintos de centralismos regionales. De acuerdo a GUERRERO AMPARÁN:

Pese a la alta significación de estos cambios a favor del fortalecimiento de los ayuntamientos, el gobierno federal ha dado una respuesta parcial a las reiteradas demandas por descentralizar los recursos federales y con ello ha abierto la oportunidad para algunos municipios de ganar autonomía y eficiencia gubernamental para atender mejor a las demandas ciudadanas. Sin embargo, el problema es que tal vez se dieron pasos agigantados en una sola medida. El riesgo es evidente: que la descentralización nacional favorezca la concentración de los poderes locales, lo cual puede ocurrir tanto a nivel estatal como municipal.²⁷⁵

²⁷⁵ GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo et al., *La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998, p. 1.

CAPÍTULO VI

EVALUACIÓN DE LA REFORMA DE 1983 AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL

OBJETIVO

A lo largo del presente capítulo analizaremos, a la luz de la realidad actual, algunas de las principales modificaciones que trajo consigo la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional. En los capítulos precedentes establecimos los aspectos principales que arrojó dicha reforma; ahora es tiempo de realizar una especie de evaluación para determinar si efectivamente tales cambios cumplieron con el objetivo que formalmente constituyó el espíritu de toda la reforma de 1983: el fortalecimiento municipal.

Es conveniente señalar que en esta ocasión no abundaremos sobre todos los aspectos de la reforma, sino sólo de los que consideramos más importantes, toda vez que se trata de cuestiones que hoy se encuentran en la arena del debate público. Sin embargo, continuaremos la metodología iniciada en los capítulos anteriores, consistente en dividir los aspectos de la reforma de 1983 en cuestiones políticas, jurídicas, de servicios públicos y hacendarias.

6.1 EVALUACIÓN DE LOS ASPECTOS POLÍTICOS DE LA REFORMA DE 1983

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional trajo consigo varios aspectos de índole política que incidieron de manera directa en el municipio mexicano. La idea general de la llamada *reforma municipal* era rescatar al municipio del profundo centralismo en que había caído nuestro sistema federal, así como convertir a la institución municipal en un espacio político en el cual convivieran distintas fuerzas políticas en un ambiente de pluralismo democrático.

Pese a ello, hoy es evidente que ese esfuerzo ha sido insuficiente para lograr un verdadero desarrollo y fortalecimiento político del municipio, toda vez que ha quedado demostrado que los cambios a la ley o la creación de nuevas disposiciones legales no son suficientes si éstas no están acompañadas de verdadera decisión política para impulsar el cambio.²⁷⁶

6.1.1 El Sistema de Representación Proporcional en los Municipios

Ya hemos dicho que en virtud de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se estableció que todos los municipios, ya no tan sólo aquellos cuya población fuera de 300,000 habitantes o más, integrarían sus ayuntamientos conforme al principio de representación proporcional de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas. En virtud de lo anterior, es conveniente analizar cual ha sido el resultado de la introducción de este sistema en la composición política de los ayuntamientos del país.

Desafortunadamente, el análisis nos muestra que el sistema de representación proporcional no ha producido todos los beneficios que supusimos serían generados, sobre todo en materia de participación de las minorías en la toma de decisiones al interior del ayuntamiento, lo que derivaría en mayor democracia. Esto se debe, sobre todo, a que la mayoría de las entidades federativas han mantenido un sistema en el cual los regidores de representación proporcional son la minoría del total de regidores. Es decir, su número no conforma ni siquiera la mitad de los integrantes del ayuntamiento.

Esto ha generado que la toma de decisiones y las resoluciones en los ayuntamientos siguen estando centralizadas en el presidente municipal, ya que éste —junto con el síndico y los regidores de su partido— constituyen la mayoría requerida para resolver y decidir sobre los asuntos municipales.

²⁷⁶ DÖRING GONZÁLEZ HERMOSILLO, Erika, "Cultura y participación social en el municipio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, op. cit.*, p. 101.

De esta manera, la forma en que están conformados los ayuntamientos —hablando de partidos— se ha convertido en un obstáculo para democratizar los gobiernos municipales, ya que su conformación actual se caracteriza por una mayoría absoluta de integrantes de los ayuntamientos para un partido político. Esta conformación partidista de los ayuntamientos, a su vez, lleva a que en ellos se reproduzca el régimen de gobierno presidencialista que en el ámbito federal ha sido tan criticado.²⁷⁷

De esta forma, la obtención de una garantía por mayor democracia a nivel municipal, sobre todo al interior de los ayuntamientos, requiere la reforma de los procedimientos a través de los cuales se eligen a las autoridades municipales. Sin perder su naturaleza colegiada, el cabildo necesita integrarse con procedimientos diferentes que aseguren una plena representación política de la sociedad municipal como un requisito indispensable para la construcción de la democracia.

Una de las propuestas que se han presentado en este sentido, siguiendo a RODRÍGUEZ OBREGÓN, es que los actuales sistemas electorales mixtos, con dominante de mayoría, se transformen en sistemas con dominante de representación proporcional, sin que esto implique eliminar los regidores de mayoría relativa. De esta manera se fijaría una cantidad de regidores de representación proporcional, superior al número de los integrantes de las planillas, en el entendido de que al partido político ganador de la elección, se le igualaría, de ser necesario, su porcentaje de representación en el ayuntamiento con su porcentaje de votación, recurriendo a los regidores de representación proporcional.²⁷⁸

Otro esquema novedoso para la integración del ayuntamiento consiste en que los regidores que se eligen en las planillas —junto con el presidente municipal y el síndico— por el sistema de mayoría, sigan siendo electos por el mismo sistema pero por separado, y en distritos uninominales.²⁷⁹

²⁷⁷ RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, op. cit., pp. 105-106.

²⁷⁸ *Idem*, p. 113.

²⁷⁹ *Idem*, p. 114.

Algunas otras propuestas se van al extremo, como la que solicita que el total de regidores se elija a través del sistema de representación proporcional, como ya es el caso de los municipios de cuatro estados de la República.²⁸⁰

En lo particular nos declaramos partidarios de la propuesta que establece un esquema en el cual la elección del presidente municipal sea realizada de manera separada de la de los regidores, para que la conformación del ayuntamiento se integre de manera separada a la del presidente municipal. Esto implicaría la conformación de verdaderos tres Poderes en el nivel municipal. Por un lado, el Ejecutivo, con el presidente municipal; por otro lado, el Legislativo, con el ayuntamiento y, por último, el Judicial, con los juzgados municipales.

Esta nueva conformación de los poderes municipales vendría a solucionar los problemas derivados de la posición que tiene actualmente el presidente municipal, ya que actúa simultáneamente como miembro del ayuntamiento y como ejecutor de las decisiones que se toman a su interior. Además, daría la oportunidad de que la teoría de los pesos y contrapesos tuviera una expresión práctica en el ámbito municipal.

Como consecuencia de lo anterior, se definiría el régimen político del municipio como un sistema presidencial, en el cual los municipios cuentan con tres poderes y los respectivos controles entre ellos. Sobre este aspecto es conveniente señalar que algunos autores han propuesto un sistema parlamentario municipal, con reglas institucionales que se ajusten a un modelo parlamentario democrático, principalmente en cuanto a la reelección inmediata de los municipios, al sistema electoral y a los mecanismos de control parlamentario.²⁸¹ Sin embargo, consideramos que el modelo apropiado es el presidencial en el cual actúen los tres poderes, tal y como se realiza en el modelo federal y estatal, pero sin las contradicciones o excesos que se observan en estos dos ámbitos de gobierno, tales como el presidencialismo o la nula división de poderes.

²⁸⁰ *Ibidem.*

²⁸¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, op. cit., pp. 91-92.

Precisamente, para evitar los problemas derivados de un presidencialismo municipal, la conformación de los ayuntamientos mantendría el sistema proporcional conjuntamente con el de mayoría, pero de manera equitativa entre uno y otro sistema. Esto obligaría a todos los regidores a comprometerse con la toma de decisiones en el ayuntamiento, haciéndose a un lado la nefasta práctica actual de los regidores de representación proporcional consistente en declararse en contra de todas las propuestas que provengan del presidente municipal y de los regidores de mayoría, toda vez que sus votos a final de cuentas no sirven para detener alguna iniciativa proveniente de los miembros del partido que conforman el grupo mayoritario al interior del ayuntamiento. Al haber una existencia paritaria, todos los regidores, independientemente del partido al cual pertenezcan, gozarán de un poder de voto suficiente para cambiar el resultado final de una decisión.

Así, lo señala CÁRDENAS GRACIA, para quien “es conveniente que el sistema electoral para los municipios sea el de representación proporcional con algún umbral de acceso a los asientos en el ayuntamiento, dado que la experiencia nacional de conflictos municipales apunta a que los municipios mexicanos no pueden seguir gobernándose con reglas de suma cero producto de la preponderancia del sistema electoral de mayoría en las contiendas locales”.²⁸²

De igual forma, podría permitirse que la primera minoría representada en el ayuntamiento eligiera a los titulares de ciertos cargos administrativos, tales como la Contraloría Interna, la Comisión Municipal de Derechos Humanos y otros órganos de control y vigilancia. Ello permitiría una mayor y mejor vigilancia de la actuación de la administración municipal. Dichos titulares deberán ser ratificados por el Ayuntamiento del municipio ante quien también deberán rendir informes periódicamente.²⁸³

²⁸² *Idem*, p. 92.

²⁸³ AGUILAR TINAJERO, Noé, “El municipio mexicano hacia el siglo XXI”, en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, op. cit., p. 75.

En este sentido, estamos en contra de aquellos que sostienen que una conformación más plural de los órganos colegiados de gobierno lleva implícito el riesgo de la ingobernabilidad, ante la posibilidad de que no se logren mayorías requeridas para gobernar. Aunque puede darse el caso, es necesario reconocer que el problema tiene que ver más con la ausencia de una cultura de la tolerancia y el diálogo que con la conformación de los órganos de gobierno.²⁸⁴

Una última observación acerca de la integración de los ayuntamientos tiene que ver con los órganos encargados de la elección. En efecto, la elección de los ayuntamientos en nuestro país hoy está a cargo no de la propia municipalidad o de los ciudadanos del municipio, sino que órganos centrales estatales y federales se encargan de promulgar las leyes y reglamentos a que se sujeta el proceso de renovación del ayuntamiento, elaborar el padrón electoral, acreditar a los ciudadanos con derecho a votar, convocar a la elección, designar los funcionarios de los organismos responsables de conducir el proceso y calificar la elección.²⁸⁵

Esta situación no hace sino reafirmar la convicción que considera a los municipios de nuestro país como menores de edad, privados de la capacidad política para elegir a sus propios gobernantes, en procesos electorales normados y conducidos por ellos mismos.²⁸⁶ Si hasta hoy ha resultado adecuado que los poderes centrales federales normen y conduzcan los procesos electorales para elegir al presidente de la República, diputados federales y senadores, así como los Poderes estatales norman y conducen los procesos electorales para elegir gobernador y diputados al congreso del estado, también debe ser adecuado que los Poderes municipales normen y conduzcan los procesos electorales para elegir al presidente municipal y al cabildo.²⁸⁷

²⁸⁴ RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, op. cit., p. 117.

²⁸⁵ CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, "Política y administración municipal", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, op. cit., p. 63.

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ *Idem*, pp. 63-64.

6.1.2 Los Procesos de Desaparición, Suspensión y Revocación de los Ayuntamientos

En el capítulo correspondiente establecimos que mediante la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se uniformaron en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley. Para estos casos se otorgó el derecho de audiencia, y el quórum de votación es calificado, es decir, necesita del acuerdo de las dos terceras partes del total de las legislaturas locales.

Esta cuestión se convirtió en uno de los aspectos políticos más importantes de la reforma de 1983; sin embargo, nos parece bastante objetable la forma en que quedó establecida. Sobre el particular es conveniente señalar que los mecanismos de intervención política de los órganos estatales en los municipales deben ser limitados. El actual procedimiento de suspensión de ayuntamientos ni a nivel constitucional ni a nivel secundario logra determinar con claridad cuáles son las causales de procedencia.

Además, esta disposición que se introdujo como parte de la reforma municipal se ha prestado y continúa prestándose a decisiones de carácter político partidista en condiciones irregulares, bajo el amparo de la facultad que la Constitución otorga a los congresos estatales, ya que permite que éstos atenten contra la libertad y autonomía de las autoridades municipales.

Para BURGOA ORIHUELA, los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros, frecuentemente son objeto de inconstitucionalidad. Para este autor:

Esa disposición es un ataque a la libertad municipal y, en consecuencia, debe desaparecer, porque es intromisoria en el régimen interior de los ayuntamientos que son los cuerpos edilicios.²⁸⁸

²⁸⁸ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "No a la ley reglamentaria del 115", en *El Municipal*, año 1, núm. 1, 26 de junio de 1995, p. 1.

Por otro lado, este recurso político se ha constituido —en los últimos años— en una moda, generando infinidad de hechos violentos y desestabilización social. En parte, los conflictos devienen de los propios procesos electorales, toda vez que el resultado de los mismos son cuestionados por el partido que perdió en las urnas; al ser rechazadas sus impugnaciones por los órganos electorales correspondientes, el siguiente paso es la toma de los palacios municipales, el secuestro de funcionarios electorales, mítines de protesta y manifestaciones, entre otras actividades. Ante esta situación, los Congresos locales se acogen a lo establecido en el artículo 115, en el sentido de que por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender o revocar el mandato a algunos de los miembros del ayuntamiento, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga.

El siguiente paso es que, al declararse desaparecido un ayuntamiento —ya por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros— si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se realicen nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Como puede advertirse, esta práctica se ha venido prestando para atender acuerdos interpartidistas, negociaciones oscuras, conflictos maquillados o ficticios, pero ignorándose la voluntad de los ciudadanos que sufragaron mayoritariamente en favor de determinados candidatos.

En conclusión, si se desean mantener estos mecanismos, al menos debe quedar precisada la diferencia entre ellos y las posibles causales que dan origen a ambos procedimientos,²⁸⁹ ya que actualmente son atentatorios de la autonomía municipal y no cumplen el objeto para el cual fueron creados, es decir, fortalecer la autonomía de los ayuntamientos. Por ello se requiere de procedimientos que cumplan con las verdaderas garantías de seguridad jurídica y legalidad para los afectados, pues de lo contrario nos encontramos con procesos que se pueden ejercitar para constreñir y presionar a los miembros del ayuntamiento.

²⁸⁹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, p. 93.

Por otro lado, si estos procesos desaparecen, en su lugar se deben prever otros mecanismos como la declaración de procedencia, tanto ante la legislatura local o en su caso ante el propio ayuntamiento, para que el Poder Judicial estatal o municipal, según se trate, entre al conocimiento de la posible responsabilidad del munícipe.²⁹⁰

6.1.3 Los Municipios Indígenas

Otro aspecto que no fue recogido por la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional fue el de los municipios indígenas. Ya hemos visto que esta cuestión ha entrado de lleno al debate público nacional, por lo que su análisis nos tomaría mucho espacio.

Por el momento, simplemente proponemos que la Constitución debe reconocer, en el artículo 115, al municipio indígena y respetar, cuando así lo decida su población, los mecanismos de integración, participación y representación política de sus ciudadanos —sus usos y costumbres— siempre y cuando no contravengan ciertos principios democráticos del Estado mexicano.²⁹¹

6.1.4 Participación Ciudadana en el Municipio

Otro aspecto de naturaleza eminentemente política que requiere ser analizado es el de la participación ciudadana a nivel municipal. Sobre este aspecto, la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional no realizó grandes aportes; sin embargo, hoy en día es de importancia primordial para la buena marcha de la administración municipal, así como el mantenimiento de la gobernabilidad. Ahora, más que antes, resulta impostergable la atención a las demandas de la sociedad, no de acuerdo a las formas tradicionales, sino con una nueva visión en la que la participación social juegue un papel determinante.²⁹²

²⁹⁰ *Idem*, pp. 93-94.

²⁹¹ *Idem*, pp. 96-97.

²⁹² DÖRING GONZÁLEZ HERMOSILLO, Erika, "Cultura y participación social en el municipio", *op. cit.*, p. 101.

En este sentido, consideramos necesario hacer diversos señalamientos sobre esta materia, los cuales deben ser tomados en cuenta para la construcción de una institución municipal más fuerte. De esta manera, en primer lugar es necesario otorgar mayores mecanismos de democracia directa a los ciudadanos y organizaciones sociales, que impliquen el control ciudadano de los actos de autoridad. En particular, el control ciudadano debe versar sobre las adquisiciones municipales, la introducción de mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los programas de obras y servicios, así como en el uso de suelo y el desarrollo urbano.

Es decir, los ciudadanos tendrían los siguientes derechos: el derecho a la información sobre las cuentas y resoluciones municipales; el derecho de proposición sobre proyectos municipales; mecanismos de denuncia y de solicitud de investigación sobre los funcionarios municipales (malversación de fondos o desviación de los mismos); derecho de consulta; derecho al referéndum para la aprobación de las normas municipales más importantes, así como el derecho de revocación de autoridad.²⁹³ Todas estas propuestas requieren ser incluidas en diversos reglamentos municipales, tal y como lo han venido haciendo ya algunos municipios de la República. Sobre la reglamentación municipal abundaremos más adelante.

En segundo lugar es necesario que los órganos de participación ciudadana o consejos ciudadanos se integren no por designación de las autoridades sino mediante elección directa de los ciudadanos para garantizar su representatividad y eliminar la injerencia de los órganos municipales de autoridad en la vida interna de los consejos. La función de tales órganos no debe ser sólo de consulta sino también de vigilancia, seguimiento, evaluación, control e impugnación de la gestión de las autoridades municipales. En algunos casos, será necesario su consentimiento para la aprobación de programas municipales como el plan municipal, el programa de obras, los planes de uso de suelo o el de seguridad pública.²⁹⁴

²⁹³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, pp. 97-98.

²⁹⁴ *Idem*, p. 98.

En tercer lugar, se deben alentar y precisar otras formas de organización municipal como los cabildos abiertos en donde los ciudadanos tienen derechos de participación, impugnación e interpelación a las autoridades municipales. Esta idea de los cabildos abiertos debe ser aplicable en los municipios grandes a través de las agencias o delegaciones, en donde sus autoridades deben ser elegidas directamente por los ciudadanos, y éstos tener derechos de participación, aprobación e impugnación.²⁹⁵

Todas estas propuestas deben ser incluidas en el artículo 115 constitucional a fin de garantizar una real participación ciudadana en el ámbito municipal, ya que el fortalecimiento del municipio depende, en gran medida, de la capacidad del ayuntamiento de convocar y movilizar a la sociedad en torno a las tareas de gobierno.²⁹⁶ Es necesario recordar que la fuerza del Estado radica en la fuerza del municipio, que la de éste está en su autonomía y en permitir, a su vez, la autonomía de sus habitantes.²⁹⁷

El impulso a la libre participación ciudadana y a los movimientos sociales organizados es una forma de valorar al ciudadano. Esto implica lograr una confianza en los procesos y las autoridades municipales, capaz de generar una participación política, económica y social. Para ello, los procesos de organización y vinculación con la ciudadanía serán esenciales. No sólo se requiere una participación limitada a ciertos aspectos; es fundamental la participación política, social y económica de todos los agentes del ámbito municipal.²⁹⁸

²⁹⁵ *Idem*, p. 97.

²⁹⁶ CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, "Política y administración municipal", *op. cit.*, p. 65.

²⁹⁷ MONTERROSO SALVATIERRA, Neptali, "Cultura y participación social municipal", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, *op. cit.*, p. 111.

²⁹⁸ MEJÍA LIRA, José, "Economía y servicios públicos municipales", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, *op. cit.*, p. 274.

Como dice SÁNCHEZ FLORES, la búsqueda es por un municipio más cercano a la población que atiende a la comunidad en una forma totalmente transparente en su accionar; esto implica motivar la participación ciudadana directa en uno de los asuntos más delicados en la operatividad cotidiana de un gobierno: el conocimiento claro de qué se hace y cómo se manejan los recursos que él ha puesto a su disposición.²⁹⁹

Aquí se destaca nuevamente la importancia de realizar —de manera regular, calendarizada y periódica— cabildos públicos y abiertos, ampliamente convocados, en los cuales se someta a la soberanía ciudadana las decisiones fundamentales de planeación, rendimiento de cuentas y aquellas cruciales que afectan a la vida municipal.³⁰⁰ Además, la obligación constitucional del rendimiento del informe sobre la administración municipal podría realizarse como evento de evaluación, sujeto a diálogo y debate, con la entrega previa del documento por escrito a los regidores, a los partidos, a los comisarios y a la sociedad en general.³⁰¹

Tal y como señala AGUILAR VILLANUEVA, el poder político no es algo externo y tal vez hostil a la comunidad política. Es, en cambio, algo propio de la comunidad política —un recurso, una estrategia de acción colectiva— a disposición de ella, por lo que hay que sumar, potenciar su fuerza con la participación y cooperación. La tradición democrática ha impulsado siempre la idea de la participación de los ciudadanos en la cosa pública y la creencia de que esta participación es posible y efectiva por la existencia de colectividades o comunidades de vida con causas, intereses y valores afines.³⁰²

²⁹⁹ SÁNCHEZ FLORES, Alfredo A., "La contraloría social: Una nueva forma de participación ciudadana", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, op. cit.*, p. 117.

³⁰⁰ NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, "Política y municipio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, op. cit.*, pp. 37-38.

³⁰¹ *Ibidem.*

³⁰² AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Hacia un nuevo federalismo", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, op. cit.*, p. 23.

Es más sólido el Estado nacional cuanto más los regímenes y gobiernos locales estén cargados de la iniciativa y la participación de los ciudadanos. La fuerza de un Estado nacional radica en su base, no en el vértice de la pirámide. El secreto de la estabilidad y el desarrollo político general se encuentra en los gobiernos locales, más susceptibles de estar alimentados por la inteligencia y la acción pública de los ciudadanos.³⁰³

Todos los puntos que hemos revisado hasta ahora no tienen otro propósito más que el de favorecer a la instauración de la democracia en el ámbito municipal, requerimiento indispensable para cualquier proceso de desarrollo del municipio mexicano. Sobre el particular abundaremos en el siguiente punto.

6.1.5 Centralismo, Federalismo y Democracia

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional en 1983 se centraron en el ataque al excesivo centralismo, buscando una mayor descentralización política y administrativa hacia los municipios. Sin embargo, a pesar de que ese objetivo era el propósito principal de la reforma, debemos señalar que se ha logrado muy poco al respecto. De acuerdo con RUIZ ALANÍS, más bien parece que el alcance deliberado de la reforma municipal fue simplemente mejorar las condiciones y los recursos municipales para que pudiera otorgar mejores servicios, no tanto asumir las consecuencias de una amplia autonomía.³⁰⁴

Desgraciadamente, el artículo 115 de nuestra Constitución contempla exclusivamente un modelo municipal como si la realidad y el perfil de la institución municipal en nuestro país fuera homogénea. Las reformas a la Constitución precisan regular la existencia y funcionamiento de otros modelos municipales y la normación de mecanismos de coordinación para su apoyo institucional y económico.³⁰⁵

³⁰³ *Idem.* p. 24.

³⁰⁴ Citado por MONTERROSO SALVATIERRA, Neptalí, "Cultura y participación social municipal", *op. cit.*, p. 108.

³⁰⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, p. 97.

Hoy los niveles de gobierno concurren al ejercicio de la función pública bajo un régimen oprobiosamente centralista, de tutelaje del gobierno del centro en perjuicio de las soberanías estatales y principalmente en detrimento de la libertad y la autonomía de los municipios.³⁰⁶

De esta forma, es necesaria una reforma constitucional al artículo 115 que devuelva al municipio y a los ayuntamientos las facultades que les arrebató el centralismo exacerbado, a fin de que el municipio adopte nuevas capacidades.³⁰⁷ Lo anterior en virtud de que el gobierno municipal ha sido reducido, por el presidencialismo y el centralismo, a simple ventanilla de quejas y lamentaciones. En el mejor de los casos, el municipio, al ser mutilado de sus capacidades como poder y como orden del gobierno federal, ha sido convertido en mera instancia de administración.³⁰⁸

ERIKA DÖRING es concluyente en este aspecto:

Una consecuencia del tipo de federalismo implantado en nuestro país, es sin duda, la generación de extrema pobreza y desigualdad en muchas regiones y municipios a lo largo y ancho del territorio nacional. Pobreza y desigualdad generadas entre otras cosas, por la falta de una adecuada distribución de recursos financieros, materiales y de información del gobierno federal a los estados y municipios, por la falta de creación de fuentes de empleo, por la falta de prestación de servicios públicos y por el abandono total que han sufrido muchas de las comunidades del país. Lo anterior puede sintetizarse en la falta de auténtica voluntad política de descentralización, no sólo de recursos, sino, más importante aún, de poder hacia los estados y de éstos a los municipios.³⁰⁹

³⁰⁶ CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, "Política y administración municipal", *op. cit.*, p. 59.

³⁰⁷ NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, "Política y municipio", *op. cit.*, p. 34.

³⁰⁸ *Ibidem*.

³⁰⁹ DÖRING GONZÁLEZ HERMOSILLO, Erika, "Cultura y participación social en el municipio", *op. cit.*, pp. 100-101.

Lo peor es que el centralismo tiende también a reproducirse en el interior del municipio, en este caso, en la cabecera municipal, relegando a las comunidades.³¹⁰ Si los diferentes estudios en los ochenta destacaron la diferencia en el desarrollo de los municipios y regiones, algunos trabajos que comenzaron a realizarse en la presente década encontraron que al interior de los municipios se presentan grandes desigualdades. Lo que mostró que la diferenciación en los procesos de desarrollo social a nivel nacional en algunos casos se repite al interior de los municipios. Este tipo de estudios han revelado que a nivel municipal se encuentran zonas que tienen niveles de desarrollo social incluso superiores a los que se presentan en su estado de referencia y otros que se encuentran con niveles de marginación mayores que los peores municipios del país.³¹¹

Por otro lado, es pertinente recordar que en el municipio transcurren todos los conflictos, los electorales, los de tierras, los comunales, los del transporte, los desastres, los de seguridad pública, los del narcotráfico; sin embargo, gracias al centralismo que aún subiste en el país, el gobierno municipal carece de facultades para solucionarlos o encauzarlos.³¹²

Por ello, es importante revalorar la importancia del sistema federal que ha adoptado nuestro país, como un instrumento político y jurídico que puede coadyuvar en la revitalización de la institución municipal. De acuerdo con AGUILAR VILLANUEVA, el valor del federalismo reside en que aumenta y facilita las oportunidades de participación ciudadana en la definición de los problemas políticos de la comunidad y su tratamiento. Aumenta también las oportunidades de colaborar con el gobierno en el desarrollo de las políticas, de vigilar la administración pública y de evaluar sus resultados.³¹³

³¹⁰ OLMEDO CARRANZA, Raúl, "La modernización de la administración pública municipal: la reordenación interna del municipio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, op. cit., p. 227.*

³¹¹ JACOB ROCHA, Enrique, "Un nuevo federalismo hacendario para el desarrollo municipal", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, op. cit., p. 145.*

³¹² NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, "Política y municipio", *op. cit., p. 34.*

³¹³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Hacia un nuevo federalismo", *op. cit., p. 23.*

Así, la construcción del federalismo democrático debe bajar del municipio a las comunidades, barrios, colonia, pueblos y pequeñas ciudades, dotándolos, además, de recursos y funciones debidamente reglamentadas. Aquí resalta la necesidad de realizar cabildos en los pueblos y comunidades, en las ciudades distintas a la cabecera, para aproximar más el gobierno y la toma de decisiones a la sociedad.³¹⁴

En virtud de lo anterior, tendrá que superarse la limitada idea de que el federalismo se traduce sólo en una descentralización, entendida como la transferencia de algunas responsabilidades a los poderes locales. Habrá que precisar facultades y acciones para evitar que los gobiernos municipales se conviertan en brazos ejecutores del centro.³¹⁵

Por ello, debemos repensar la naturaleza constitucional del municipio. Con la reforma al artículo 105 de la Constitución de 3 de diciembre de 1994, se puede sostener que el municipio es un poder, tal como cualquier entidad federativa o la federación. En consecuencia, el municipio no puede ser considerado más un organismo descentralizado por región por las consecuencias jurídicas y políticas que de ello se deriva, entre ellas, porque se suele entender que los gobernadores y los órganos legislativos de los estados son superiores jerárquicos de las autoridades municipales, lo que limita la autonomía municipal, pues tradicionalmente se ha impedido que sus autoridades puedan mantener relación directa con las autoridades federales y con las de otros estados; además, al no considerarse al municipio como poder o haber duda sobre ello, su estructura y competencias legislativas y administrativas se subordinaron totalmente a las otras esferas.³¹⁶

³¹⁴ NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, "Política y municipio", *op. cit.*, pp. 37-38.

³¹⁵ TINOCO GARCÍA, Rogelio, "Relación política y municipio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, *op. cit.*, p. 69.

³¹⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, p. 91.

De acuerdo con TINOCO GARCÍA, “si los problemas municipales no son uniformes, ni definitivos, por la interacción de los factores a que están expuestos, sean estos políticos, económicos, sociales o de otra naturaleza, entonces por su magnitud y diversidad, el análisis y las probables soluciones, lejos de tomar un sólo curso, habrán de considerar la experiencia histórico-local, en la solución de los problemas.

No es el centro el que tiene la información, comprensión y mayor capacidad para resolver los problemas locales. Son los propios ayuntamientos los que tienen esa gran responsabilidad”.³¹⁷

En conclusión, en México la democracia será plena y real, si edificamos un municipio democrático, y si lo convertimos en el escenario preferido de la política.³¹⁸ El impulso al municipio como promotor del desarrollo económico-social y de la democratización del país, debe ser la base que sustente las diversas políticas encaminadas a superar la crisis que sufre la nación.³¹⁹

6.2 EVALUACIÓN DE LOS ASPECTOS JURÍDICOS DE LA REFORMA DE 1983

6.2.1 La Facultad Reglamentaria de los Municipios

Sin duda que uno de los aspectos más positivos de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional fue el otorgamiento de la facultad reglamentaria a los ayuntamientos del país. Se trata de un gran avance en materia municipal, el cual permitió, entre otros aspectos:

- Reconocer la personalidad jurídica del ayuntamiento.
- Reconocer la necesidad de la autonomía municipal.
- Otorgar libertad de acción jurídico-reglamentaria a favor de los ayuntamientos, a fin de que no se vean limitados en la creación de ordenamientos normativos, que les ayuden a solucionar y atender las necesidades y problemas que les son propios.

³¹⁷ TINOCO GARCÍA, Rogelio, “Relación política y municipio”, *op. cit.*, p. 70.

³¹⁸ NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, “Política y municipio”, *op. cit.*, p. 31.

³¹⁹ JACOB ROCHA, Enrique, “Un nuevo federalismo hacendario para el desarrollo municipal”, *op. cit.*, p. 145.

A través de la facultad reglamentaria se reconoce que el municipio es la instancia política de mayor contacto con la ciudadanía en todos los aspectos, además de dar la oportunidad a mejor atención y solución de los problemas que se viven en la comunidad. De esta forma, la facultad reglamentaria permite al ayuntamiento convertirse en responsable de la regulación de su ámbito de competencia.

Gracias a la facultad reglamentaria, ya se han observado diversas experiencias innovadoras en esta materia. Al respecto, el Estado de México es un ejemplo de una estructura completa en cuanto al ejercicio de la facultad reglamentaria con que cuentan los municipios, ya que en el artículo 162 de su *Ley Orgánica Municipal* se establecen las materias que deben incluirse dentro del *Bando de Policía y Buen Gobierno de cada Municipio*. Entre esas materias encontramos el nombre y escudo del municipio, las autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento, los servidores públicos municipales, el desarrollo económico y bienestar social, la protección ecológica y el mejoramiento del medio ambiente, la actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares, así como las infracciones, sanciones y recursos.

De igual forma, se establece el fundamento para la expedición de una gran variedad de reglamentos como los interiores de cada municipio, los de trabajo, adquisiciones, hacienda municipal, obras públicas, servicios públicos, vialidad y tránsito, espectáculos y diversiones públicas, expendios de bebidas alcohólicas, del buen ciudadano o de visitantes distinguidos.

En el estado de Querétaro,³²⁰ el *Código Municipal* de la capital del estado incorpora los siguientes rubros: desarrollo urbano, protección al ambiente y equilibrio ecológico, actividades comerciales, espectáculos, comercio ambulante, puestos fijos y semifijos en la vía pública, zonas de conservación del centro histórico y barrios tradicionales, estacionamientos públicos y concesionados, resguardo y prestación del registro civil, salud pública, servicios públicos, atención al turista, fijación de anuncios, sistema de participación social municipal, defensoría de los vecinos, atención a la juventud, cultura, protección civil, deporte y recreación, así como participación social para obras de beneficio directo.

³²⁰ *Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1997, pp. 2-3.

Otro caso que merece destacarse es el del *Bando Municipal* del municipio de Durango.³²¹ Sobre el particular, MIGUEL ACOSTA ROMERO afirma que en este reglamento:

... se prevén disposiciones de vanguardia al incorporar algunas cuestiones que son muy interesantes y que seguramente podrán ser ejemplo para una futura legislación municipal; éstas son:

- El plebiscito como instrumento de la comunidad para la toma de decisiones trascendentales en la vida pública del municipio.
- La iniciativa popular, el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas para la reforma legislativa municipal y estatal en materia de administración municipal.
- La afirmativa ficta, plazo establecido de tres meses para que la autoridad municipal dé respuesta a las peticiones de los ciudadanos; en ausencia de ésta, la petición se tendrá como resuelta a favor del ciudadano.
- El control del cabildo de las adquisiciones de bienes y servicios y adjudicaciones de obras públicas. Con ello, la lucha tendiente a terminar con el presidencialismo antidemocrático que impera en el sistema político mexicano ya es una realidad en nuestro municipio, en donde se limita el poder del presidente municipal.
- Voz ciudadana en las sesiones de cabildo, práctica establecida por el actual ayuntamiento duranguense mediante el presente documento.
- El derecho de los ciudadanos a elegir a su propia autoridad en los centros de población del interior del municipio de más de 500 habitantes.
- La reducción a seis horas del término perentorio dentro del cual debe definirse la situación jurídica de los detenidos.
- Derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas en la conformación del programa anual de obra pública y de servicios públicos.
- Un apartado en materia ecológica y de protección al medio ambiente.
- El control del municipio sobre el uso del suelo y el desarrollo urbano.
- La desregulación del comercio y en general de las actividades económicas particulares.³²²

³²¹ *Bando Municipal de Durango*, tomo CXCIV, número 52, *Periódico Oficial del estado de Durango*, 29 de diciembre de 1994, pp. 1690-1712. El *Bando* entró en vigor a partir del primero de enero de 1995.

Otro ejemplo de experiencias innovadoras en materia de reglamentación municipal lo tenemos en el *Código de Procedimientos Administrativos* del gobierno del Estado de México,³²³ documento donde se otorga sustento legal tanto a la *afirmativa* como a la *negativa ficta*.

La primera otorga certeza jurídica a las gestiones de los particulares ante las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y de los organismos auxiliares de carácter estatal o municipal; se precisa que tales gestiones deberán ser resueltas en forma escrita, en un plazo que no exceda 30 días hábiles posteriores a la fecha de su presentación o recepción.

La segunda procede en los casos en que no opera la resolución *afirmativa ficta*, tratándose de peticiones que impliquen:

- La adquisición de la propiedad o posesión de bienes del estado, municipios y organismos auxiliares de carácter estatal o municipal.
- El otorgamiento de concesiones para la prestación de servicios públicos.
- La autorización de fraccionamientos o subdivisiones de terrenos.
- La autorización de exenciones para el pago de créditos fiscales
- La resolución del recurso administrativo de inconformidad.
- Si la petición se hubiere presentado ante la autoridad incompetente y cuando los particulares no hayan reunido los requisitos que señalan las normas aplicables.

Una falta de respuesta por parte de las autoridades en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la presentación o recepción de la petición, se considerará como resolución *negativa ficta*, que significa desfavorable para los derechos e intereses de los peticionarios, para efectos, si así lo considerasen, de su impugnación en el juicio administrativo.

³²² ACOSTA ROMERO, Miguel, "El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo", en *El municipio en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Archivo General de la Nación, 1996, pp. 63-64.

³²³ Véase el *Código de Procedimientos Administrativos*, *Gaceta del gobierno del Estado de México*, 7 de febrero de 1997.

Estos han sido sólo algunos ejemplos de avances en materia reglamentaria municipal; es cierto que aún falta mucho por hacer en la mayoría de los municipios mexicanos en este aspecto; sin embargo, poco a poco se ha ido generando la conciencia acerca de la importancia que reviste contar con una adecuada reglamentación municipal. En este sentido, nuestra visión es optimista sobre el particular, pues esperamos que en unos pocos años todos los municipios cuenten con un sistema reglamentario integral y actualizado.

Esto es importante porque cuando el municipio no posee su propia legislación, la relación entre la autoridad municipal y sus gobernados resulta carente de legalidad y está sujeta a la discrecionalidad; además, ese vacío legal frecuentemente es ocupado por las legislaturas o los gobiernos de los estados.³²⁴ Por lo tanto, para evitar estados de ilegalidad y vacíos jurídicos en la vida cotidiana municipal, es imperativo que los municipios ejerzan efectivamente su facultad reglamentaria.

Sobre este mismo aspecto sería conveniente ir más allá de la sola reglamentación y comenzar a analizar la posibilidad para que el ayuntamiento no sólo expida reglamentos sino leyes para el ámbito municipal. Se habla de leyes municipales porque eso le daría al municipio realmente un nivel de poder público; se acrecentaría su autonomía respecto a las autoridades estatales y federales, y permitiría que los municipios desplegaran sus capacidades de innovación. Debemos recordar que el reglamento tiene una categoría inferior en el sistema jurídico que por sí mismo hace parecer los poderes de los ayuntamientos como inferiores respecto a los de las legislaturas locales.

En fin, las leyes municipales serían el reflejo de que la primera y más inmediata instancia de comunicación entre ciudadanos y gobierno tiene la misma dignidad y poderes que los órganos estatales o de la federación. En consecuencia, los ayuntamientos también deben tener el derecho de iniciativa legal regulado para otros órganos y funcionarios en el artículo 71 de la Constitución.³²⁵

³²⁴ CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, "Política y administración municipal", *op. cit.*, pp. 64-65.

³²⁵ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, p. 93.

Además, la propuesta para que los ayuntamientos puedan emitir leyes para su jurisdicción está en consonancia con una de nuestras propuestas anteriores, la de considerar la existencia de tres Poderes en el ámbito municipal. Como sea, esto último debe ser sujeto de mayores análisis y estudios que demuestren su viabilidad.

6.2.2 La Controversia Constitucional Municipal

En el capítulo correspondiente dejamos asentado que algunos podrían considerar que la controversia constitucional, con relación al municipio, no es producto de la reforma de 1983. Sin embargo, nosotros consideramos que sí lo es, toda vez que la controversia constitucional, en el ámbito municipal, es resultado del reforzamiento de la personalidad jurídica a los municipios mexicanos.

De igual forma, establecimos que por controversia constitucional entenderíamos una forma institucionalizada para resolver los conflictos que se presenten entre los diferentes órganos y poderes del Estado mexicano por supuestas invasiones de competencia entre la federación, los estados y los municipios, siendo facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer y resolver acerca de estos juicios. A su vez, la controversia constitucional municipal sería la controversia constitucional en la cual un municipio aparece, ya sea como actor o bien como demandado.

Por último, también señalamos que lo novedoso con relación a las controversias constitucionales era la reforma realizada en 1994 al artículo 105 de la Constitución, mediante la cual se facultó al municipio para ser parte en este procedimiento, lo que dio origen a la *controversia constitucional municipal*. Esta reforma, publicada el 31 de diciembre de 1994, genera que los municipios ya sean considerados sujetos jurídicos legitimados para promover controversias constitucionales frente a otros municipios, su estado, un estado diverso, el Distrito Federal o la federación.

Ahora procederemos a realizar un breve análisis de la forma en la cual ha operado la controversia constitucional municipal, para estar en condiciones de emitir una conclusión acerca de su beneficio en favor de los municipios mexicanos.

En primer lugar, observamos un aspecto negativo, ya que por tratarse de un procedimiento federal, la controversia constitucional municipal es resuelta por el Poder Judicial Federal. Esto genera una inconveniencia material derivada de la altísima carga de trabajo que enfrenta este Poder, lo que origina un gran retraso en la resolución de los asuntos.

En un estudio elaborado por FIX FIERRO se observa que en un período de casi 80 años apenas se interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia 55 controversias constitucionales, mientras que entre 1995 y 1997 se plantearon más de 100,³²⁶ número que ha aumentado gracias a la legitimación concedida al municipio para iniciarlas (ver cuadro).

**Controversias Constitucionales planteadas ante la Suprema Corte de Justicia
(1o. de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 1997)**

Años	1994-1995	1995-1996	1996-1997	Total
Controversias Constitucionales	21	63	32	116

Fuente: FIX FIERRO, Héctor, Documento de trabajo, s/f, s/e, con base en informes anuales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De acuerdo al estudio de FIX FIERRO, la duración promedio de la tramitación de las controversias ha sido de trece meses y medio, término calculado desde la fecha de la demanda hasta el día en que se dicta resolución, con base en 25 sentencias y resoluciones publicadas.³²⁷

Esta situación es grave, sobre todo si hablamos de la controversia constitucional municipal, ya que el período de tres años de gestión municipal no da oportunidad para que el municipio en cuestión obtenga ventaja de una resolución, suponiendo que le sea favorable.

³²⁶ FIX FIERRO, Héctor, Documento de trabajo, s/f, s/e, citado por RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique, *El juicio de amparo y la controversia constitucional municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias*, op. cit., p. 6.

³²⁷ *Idem*, p. 7.

En el supuesto de que el gobierno municipal interpusiera su demanda el primer día en que se inicia su gestión, entonces la resolución vendría produciéndose poco después de iniciado el segundo año de gobierno; en consecuencia, le restaría sólo poco más de la mitad de su término legal de gestión para adecuar la maquinaria administrativa municipal en función de la resolución de la Corte, algo difícil de realizar.

Otro aspecto negativo con relación a la controversia constitucional municipal es que se ha convertido en un procedimiento muy costoso, lo que contrasta con la carencia de recursos económicos para promoverlos por parte de la mayoría de los municipios, ya que se trata de un juicio que requiere de un alto nivel de conocimientos jurídicos, así como de numerosas promociones, audiencias y requisitos legales.

En este sentido, este proceso ha adquirido gran sofisticación técnica, lo que obliga a los interesados en promoverlos a acudir a la asesoría de personas calificadas; desgraciadamente, la mayoría de quienes cuentan con la habilidad o los conocimientos necesarios para iniciar esta clase de litigios generalmente solicitan honorarios bastante altos, los cuales están en proporción de los conocimientos requeridos para este tipo de asuntos.

Sin embargo, la gran mayoría de los municipios no cuentan con los recursos económicos suficientes para sufragar los gastos que demanda un procedimiento como la controversia constitucional, por lo que ésta se coloca fuera de su alcance, con los perjuicios políticos, económicos y legales que ello significa.

Otro aspecto negativo en la controversia constitucional municipal es el desconocimiento que existe entre la gran mayoría de nuestras autoridades municipales hacia este instrumento. De la observación de las controversias constitucionales municipales que se han presentado a partir de 1993, es fácil advertir que un alto porcentaje de ellas han sido promovidas por autoridades que representan a municipios con un alto grado de desarrollo, tales como Guadalajara, Monterrey, San Pedro Garza García, Ciudad Victoria o San Luis Potosí, por citar sólo algunos ejemplos.³²⁸

³²⁸ Para una descripción somera de algunas de las controversias constitucionales municipales más destacadas, véase CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., "El municipio en las controversias constitucionales", *op. cit.*, pp. 73-90.

En este sentido, la conclusión es evidente:

A mayor desarrollo municipal, existe una mayor posibilidad de que las autoridades municipales tengan el conocimiento y los recursos necesarios para iniciar una controversia constitucional contra la federación o el gobierno estatal. Por lo tanto, es necesario iniciar un proceso de concientización municipal a nivel nacional para dar a conocer a todas las autoridades municipales la existencia de este nuevo instrumento que está a su disposición en el campo de las relaciones intergubernamentales para evitar la injerencia directa y autoritaria de los otros órdenes de gobierno. Es imprescindible que el gobierno municipal se entere de la defensa potencial que ofrece la controversia constitucional.

Otro aspecto negativo de la controversia constitucional municipal es su resultado final. En el trabajo elaborado por FIX FIERRO se analizan 50 resoluciones definitivas sobre controversias constitucionales dictadas entre abril de 1995 y junio de 1998 (ver cuadro).

Partes en las Controversias Constitucionales

	Municipio vs. Estado	Municipio vs. Federación	Estado vs. Federación	Estado vs. Municipio	Federación vs. Municipio
Controversias Constitucionales	47 (94%)	1 (2%)	1 (2%)	1 (2%)	1 (2%)

Fuente: FIX FIERRO, Héctor, Documento de Trabajo, s/f, s/e, elaborado con base en el Semanario Judicial de la Federación y su gaceta, 9a. época. El número total de las controversias es de 51, porque en una, la parte actora -ayuntamiento- demandó tanto al gobierno estatal como al federal. Estado se refiere aquí a uno o a varios de los tres poderes locales. Federación se refiere aquí al Ejecutivo federal o a alguna de sus dependencias.

De acuerdo al cuadro presentado, más del 90% de las controversias constitucionales han sido iniciadas por algún ayuntamiento contra el Ejecutivo o el Legislativo de su estado y, en algunos casos, también contra el Tribunal Superior de Justicia de la entidad.

No obstante, el dato más revelador que se rescata del trabajo de FIX FIERRO tiene que ver con el porcentaje de éxito de las partes actoras, el cual ha sido de apenas un 4%, ya que sólo 2 demandas fueron consideradas fundadas. En cambio, 34 demandas (68%) fueron declaradas infundadas; 8 (16%) se declararon improcedentes; 5 (10%) fueron sobreesidas y en 3 (6%) operó la caducidad.³²⁹

La declaración de la controversia como infundada significa que la Corte efectivamente ha examinado el problema jurídico planteado por la parte demandante pero el veredicto no le ha otorgado la razón. En cambio, en las controversias declaradas improcedentes, sobreesidas o caducas, la Corte —por alguna cuestión procesal— no entró al análisis del fondo de la cuestión planteada.

Para FIX FIERRO, la razón de que se haya producido este porcentaje tan alto de controversias infundadas e improcedentes se debe a que existe todavía bastante desconocimiento de los supuestos de procedencia de las controversias constitucionales lo que ha originado que las partes actoras no hayan podido plantear problemas de verdadero peso constitucional.³³⁰

Evidentemente, una de las razones por las cuales no han prosperado las controversias constitucionales —sobre todo las municipales— se debe al profundo desconocimiento que de dicho procedimiento aún tienen las autoridades municipales, lo que las lleva —en muchos casos— a plantear de manera poco fundamentada el meollo del conflicto o a omitir requisitos de procedibilidad, lo que le brinda a la Corte la oportunidad de no entrar al análisis de fondo de la controversia.

Sin embargo, existe otro aspecto determinante para impedir que proceda una controversia constitucional en favor del municipio. Nos referimos al mismo marco constitucional y a todo el andamiaje legal que se ha construido en torno a él, mismo que le impide al municipio entrar a la controversia en igualdad de condiciones con la federación o el estado.

³²⁹ Véase FIX FIERRO, *op. cit.*

³³⁰ *Ibidem.*

Es decir, la Corte no puede favorecer a los municipios simplemente porque es la misma Constitución la que no le reconoce al municipio un sinnúmero de derechos a los cuales debería acceder por su misma naturaleza de poder público y como orden de gobierno. Es más, los pocos derechos que la Constitución le reconoce al municipio (personalidad jurídica, administración libre de su hacienda, entre otros), han sido hechos a un lado por las legislaciones secundarias y por las mismas prácticas políticas, las cuales aún ven en el municipio un ente en minoría de edad, tal y como hemos dejado establecido a lo largo del presente trabajo de investigación.

Lo anterior se vio reafirmado por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la nación al declarar improcedentes 22 demandas de alcaldes oaxaqueños, quienes reclamaban el manejo del presupuesto destinado al combate a la pobreza extrema, conocido como ramo 25, y que actualmente es manejado por la Sedesol.

Los alcaldes habían solicitado, por separado, juicios de controversia constitucional contra los diputados, el presidente de la República y el propio gobierno estatal. Los alcaldes argumentaban en sus demandas que, de acuerdo al artículo 115 constitucional, les correspondía combatir los índices de marginalidad. Sin embargo, los juicios ni siquiera llegaron al conocimiento de los Ministros de la Corte, ya que la propia Secretaría de Acuerdos determinó que no existían elementos para su procedencia.

El argumento que se ofreció para rechazar las demandas estableció que los recursos provenientes del ramo 26 podían tener aplicaciones dentro del municipio, pero el dinero en realidad no pertenece ni forma parte de la hacienda municipal.³³¹ Por supuesto, se trata de un argumento que se basa en la convicción de considerar a los municipios como entes subordinados a los otros dos ámbitos de gobierno.

³³¹ *Reforma*, 15 de octubre de 1998, p. 16-A.

En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ve impedida a favorecer al municipio en una controversia constitucional importante porque ello significaría poner en entredicho todo el entramado institucional que se ha construido en torno a la institución municipal, lo que generaría grandes problemas para los otros dos órdenes de gobierno que se han acostumbrado a mantener sojuzgadas a las autoridades municipales, tanto en el orden político como en el económico.

En conclusión, las controversias constitucionales municipales comenzarán a operar en favor del municipio hasta en tanto se equiparen sus derechos constitucionales con los de la federación y los estados; al mismo tiempo, se requiere una reformulación muy amplia de toda la legislación secundaria a fin de que represente realmente la condición de poder político y orden de gobierno que caracterizan al municipio.

Tal y como lo señala CÁRDENAS GRACIA, el problema constitucional y político reside en que un medio de defensa constitucional como es la controversia, "seguramente no tendrá el éxito adecuado si el resto del entramado constitucional no se modifica, en este caso, el esquema federal y las atribuciones municipales: poco favorece a la democracia y al estado de derecho ir a la reforma constitucional por partes sin tener un marco integral que auxilie mutuamente a las instituciones, mecanismos y procedimientos".³³²

No obstante lo mucho que falta por hacer, la controversia constitucional municipal aparece ahora en el horizonte municipal como una opción interesante de la cual pueden echar mano los municipios. Ahora corresponde a todos nosotros completar la renovación del municipio como poder público para que deje de ser el eslabón más débil de la cadena de gobierno en el país.

6.2.3 La Coordinación Intergubernamental

Con las reformas y adiciones de 1983 al artículo 115 constitucional, se estableció en su fracción X (hoy derogada) la posibilidad de celebrar convenios entre las diferentes esferas de gobierno. Dicha fracción, con las reformas realizadas a la Constitución en 1987, pasó a ser la fracción VI del artículo 116.

³³² CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., "El municipio en las controversias constitucionales", *op. cit.*, p. 87.

Finalmente, con las reformas de agosto de 1996, dicha fracción quedó como fracción VII del último artículo citado. De este modo, se elevó a nivel constitucional la celebración de convenios, los cuales ya se venían efectuando entre la federación y los estados.

Así, la nueva fracción VII del artículo 116 dio sustento constitucional a la práctica de celebración de convenios y otras formas de coordinación intergubernamental entre el gobierno federal y los estatales, posibilitándose que los beneficios de dicha coordinación cubrieran también a los ayuntamientos.

Sin embargo, las relaciones existentes entre el municipio y los gobiernos estatal y federal han resultado bastante paradójicas, toda vez que el ayuntamiento está sometido en algunas de sus atribuciones. El resultado de estas relaciones es que frente a la autoridad del gobierno del estado, la capacidad de disposición y de decisión del municipio está muy limitada, y frente a la autoridad del gobierno federal está anulada.

De acuerdo con RAMÍREZ GAXIOLA, en la práctica, ninguna autoridad municipal es considerada como interlocutor de altura, proporcionalmente coordinada con la del gobierno estatal y la del federal, sino que se espera que ésta acate, en nombre del cuerpo al que representa y conduce, las directrices que se le proponen.³³³

En este sentido, se hace necesaria la existencia, a nivel de legislación secundaria, de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, que detalle las líneas básicas de los órganos municipales respecto a sus competencias políticas, administrativas, financieras y sociales, así como sus mecanismos de relación con el resto de los Poderes estatales.³³⁴ Al respecto comenta OCHOA CAMPOS:

³³³ Citado por MONTERROSO SALVATIERRA, Neptali, "Cultura y participación social municipal", *op. cit.*, p. 108.

³³⁴ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, p. 92.

El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional.³³⁵

Otra propuesta interesante sobre los mecanismos de relación entre municipios, estados y federación, consiste en la introducción del Senado estatal, como un órgano de representación de los municipios ante las instancias estatal y federal.³³⁶

De esta forma, el tema de la coordinación intermunicipal en sus modalidades de relación con la federación, el estado y los restantes municipios, puede resolverse con el Senado municipal. A este Senado concurrirían representantes municipales con mandato imperativo, ya sea de los electores municipales, o como representantes de los ayuntamientos, los que en todo momento tendrían el derecho de removerlos. El Senado local coordinaría las atribuciones concurrentes con la federación y el estado, y también mantendría relaciones de coordinación con Senados locales de otros estados, y sería, junto con el legislativo local, el órgano encargado de enfrentar los problemas de metropolización o conurbación municipal.³³⁷

Otro problema que surge con motivo de los convenios intergubernamentales de coordinación que pueden suscribir los estados y los municipios es que se vulnera la división rígida de competencias del Estado federal mexicano, asentada en el artículo 124 constitucional, toda vez que la actual redacción constitucional, con relación a los convenios, acaba con la idea que ha sido parte esencial de nuestro sistema federal, de nuestras garantías individuales y de nuestro juicio de amparo, en el sentido de que los mexicanos tenemos el derecho de conocer cuál es la autoridad competente que puede actuar y que si actúa una autoridad no competente, podemos recurrir al juicio de amparo. Lo anterior en virtud de que la división de competencias entre la federación, los estados y los municipios ya no se encuentra exclusivamente regulado por la Constitución, sino también por leyes y convenios.³³⁸

³³⁵ OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal, op. cit.*, p. 345.

³³⁶ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, p. 92.

³³⁷ *Idem*, p. 96.

³³⁸ CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales, op. cit.*, p. 516.

6.2.4 El Servicio Civil de Carrera

Un aspecto no contemplado por la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional fue el relativo al establecimiento de un servicio civil de carrera a nivel municipal. Hoy en día es indispensable que la selección de los funcionarios del aparato administrativo municipal se realice según el principio de idoneidad, de acuerdo a un catálogo de puestos, y siempre mediante concurso o convocatoria pública, a través de una calificación de los requisitos establecidos en los perfiles para cada puesto de trabajo.³³⁹

Es conveniente recordar que en el artículo 115 constitucional, fracción IX, se estableció que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirían por las leyes expedidas por las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución, y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios debían observar estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere. De esta manera, aparentemente se dejó en manos de las entidades federativas la responsabilidad de establecer o no la carrera administrativa.

Sin embargo, es bien sabido que nuestro federalismo contiene entre sus reglas no escritas las pautas de acción, que a manera de sugerencias funcionan para dirigir a las administraciones estatales hacia objetivos deseados por la administración federal, de tal forma que los estados han renunciado tradicionalmente a hacer uso de su autonomía cuidándose de no tomar iniciativas que pudieran contradecir dichas pautas de acción.³⁴⁰

Esto ha sucedido con el servicio civil de carrera, el cual, al no establecerse a nivel federal, no ha sido creado en los estados; por consiguiente, tampoco los municipios han podido beneficiarse de la creación de un servicio civil de carrera en su ámbito de actuación.

³³⁹ NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, "Política y municipio", *op. cit.*, pp. 37-38.

³⁴⁰ RUIZ ALANÍS, Leobardo, "La modernización de la administración municipal y los servidores públicos", *op. cit.*, p. 244.

Sin embargo, el servicio civil de carrera es apremiante en el municipio porque el primer contacto del gobernado lo tiene con las autoridades municipales; de nada sirve tener un servicio civil a nivel federal o estatal, si la parte más sensible de la administración no se profesionaliza. Las reglas generales del servicio civil de carrera municipal tendrían que ser parte de una ley reglamentaria o bien establecerse en el actual artículo 115 constitucional.³⁴¹

Es conveniente señalar que ya ha habido algunas experiencias innovadoras en este aspecto, como es el caso del Estado de México, cuya *Ley Orgánica Municipal* establece en su artículo 31, fracción XXIX, —como atribución de los ayuntamientos— la de 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.³⁴²

Sin embargo, lo conveniente sería una disposición constitucional que obligue a todos los municipios del país al establecimiento de un sistema de servicio civil que permita una mayor profesionalización y permanencia en los cargos establecidos en la administración municipal.

6.2.5 Los Jueces Municipales

Este apartado está íntimamente relacionado con algunas ideas que ya hemos expuesto en páginas atrás, en el sentido que es necesario crear una verdadera división de poderes municipal. Hoy, todo municipio precisa de un Poder Judicial propio, que no dependa del Poder Judicial del estado respectivo. La independencia de los jueces municipales está en relación no sólo con los órganos de la entidad federativa sino principalmente en su vinculación con los otros órganos municipales: ayuntamiento y gobierno municipal.

³⁴¹ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, pp. 94-95.

³⁴² RUIZ ALANÍS, Leobardo, "La modernización de la administración municipal y los servidores públicos", *op. cit.*, pp. 244-245.

El Poder Judicial municipal, al igual que el federal o estatal, debe regirse por los principios señalados en el capítulo dedicado al Poder Judicial en la Constitución y contar con el mismo status personal con el que contarían los distintos jueces federales y locales.

La competencia de este Poder Judicial municipal será la que derive de las leyes y reglamentos municipales, así como de las competencias y atribuciones municipales que la Constitución federal y la estatal contemplen, principalmente dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares e impartir la justicia de paz.³⁴³

6.2.6 ¿Reelección Inmediata o Ampliación del Periodo de Gobierno?

Este apartado bien pudo haberse incluido en el punto correspondiente a la evaluación política de la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional. Sin embargo, decidimos incluirlo en el punto relativo a la evaluación jurídica por dos razones. La primera, porque la reforma de 1983 no hizo ninguna alusión sobre este punto. La segunda, porque actualmente existe una confusión jurídica que es preciso clarificar. La confusión a la que nos referimos es la creencia popular que considera que el periodo de tres años de gobierno municipal está determinado por la Constitución federal, lo que no es cierto. A continuación abundaremos más sobre el particular.

En los últimos años ha surgido un debate entre dos posturas distintas; una pugna por analizar la posibilidad de reelección inmediata de los alcaldes y regidores, mientras que la otra defiende la ampliación del periodo de gobierno municipal hasta cuatro años.

Sin entrar de lleno a este debate, el cual no es objeto de nuestra investigación, ya que la reforma municipal de 1983 no lo tocó, únicamente señalaremos que ambas posturas tienen muy diversos seguidores a lo largo de toda la República.

³⁴³ CÁRDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", *op. cit.*, p. 95.

Con relación a la reelección inmediata de presidentes municipales y regidores, antes de 1933 ésta era permitida. Sin embargo, la psicosis del antirreeleccionismo generada tras el asesinato de OBREGÓN prescribió la continuidad electoral de alcaldes y regidores. Por su parte, el periodo de gobierno municipal, antes de 1943, era de dos años. Sin embargo, el presidente Ávila Camacho promovió la reforma según la cual el periodo máximo de los gobernadores se ampliaba a seis años. Siguiendo la inercia iniciada en el nivel federal, se decidió que los estados adoptaran el trienio municipal, en vez del bienio común de entonces.³⁴⁴

De esta forma, es en las Constituciones estatales en donde se ha establecido el famoso periodo de tres años, no en la Constitución federal. En caso de hacerse alguna reforma, la misma tendría que realizarse entidad por entidad, sin necesidad de violentar la Constitución federal.

Esto es interesante porque ahora ha surgido la posibilidad de tener en nuestro país gobiernos municipales no de tres años, sino de cuatro, y gobiernos estatales y federal no de seis años, sino de cuatro. Todos con la posibilidad de una sola reelección inmediata. Como señala CRUZ MARTÍNEZ, "seis años en el poder son muchos para hacer un gran daño al país; cuatro son suficientes para demostrar que se es buen gobernante y una reelección por otros cuatro, conveniente cuando el gobernante le ha demostrado al pueblo ser un buen servidor público".³⁴⁵

Sin embargo, el argumento principal para ampliar los periodos de gobierno de 3 a 4 años se basa en la necesidad de que los planes y programas no se vean truncados; además, con ello se evitaría también una gran carga económica a la sociedad en aspectos electorales.³⁴⁶

Seguramente que este debate se profundizará en los próximos meses, sobre todo si se prevé una futura reforma al artículo 115 constitucional. Sin duda que una nueva modificación a este artículo tendrá que tomar en cuenta este debate e inclinarse por alguna de las dos posturas.

³⁴⁴ ROMERO, Javier, "Alcaldes Reelegibles", en *Excelsior*, 10 de agosto de 1998, p. 6-A.

³⁴⁵ CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, "Política y administración municipal", *op. cit.*, p. 64.

³⁴⁶ AGUILAR TINAJERO, Noé, "El municipio mexicano hacia el siglo XXI", *op. cit.*, p. 75.

6.3 LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES Y LA REFORMA DE 1983

Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, de 1983, precisaron las tareas de los gobiernos municipales en cuanto a su intervención en la planeación y administración urbana, así como en la prestación de los servicios públicos. Por tanto, se esperaba que las atribuciones conferidas a los gobiernos municipales significaría el fortalecimiento de estas instancias; sin embargo, el crecimiento de su población y en consecuencia de las demandas y problemas que tienen que enfrentar han crecido conforme ha avanzado el proceso de urbanización, mientras que su base de ingresos y su competencia no se ha acrecentado de una manera acorde.³⁴⁷

Para MEJÍA LIRA, de manera general se puede evidenciar una serie de problemas que son comunes a los distintos servicios públicos, en la mayor parte de los municipios mexicanos. Estos problemas son de cobertura, de financiamiento y de tipo administrativo.

De cobertura, porque ningún servicio público municipal ha logrado la atención a todos los grupos de su población, y donde la dispersión en ciertos espacios geográficos, particularmente en el ámbito rural, dificulta el alcanzar coberturas totales. A su vez, el financiamiento presenta varias aristas; por un lado, lo limitado de los recursos municipales, pero también los problemas de tarificación y la complejidad y dificultad para acceder a otras fuentes de financiamiento. Dentro de los problemas de tipo administrativo encontramos carencia de personal capacitado, falta de sistemas administrativos adecuados, ausencia de tecnologías modernas y vacíos de tipo legal o normativo.³⁴⁸

³⁴⁷ OSUNA RIVERO, Alejandro, "Gobierno municipal y quehacer político", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, op. cit.*, pp. 55-56.

³⁴⁸ MEJÍA LIRA, José, "Economía y servicios públicos municipales", *op. cit.*, p. 261.

En suma, puede decirse que los principales problemas de los servicios municipales serían:

- Cobertura insuficiente que excluye a una parte importante de la población. En muchas ocasiones, son los grupos marginados quienes son excluidos.
- Calidad deficiente de los servicios, con el consecuente impacto directo en la calidad de vida. De igual forma, las poblaciones de escasos recursos suelen ser las mayormente afectadas.
- Problemas en el manejo de los servicios por falta de recursos, aunado a la falta de políticas y mecanismos capaces de eficientar el manejo y operación de los mismos.
- Problemas de tarifación y políticas financieras adecuadas, que permitan lograr el equilibrio o, incluso, un superávit financiero en alguno o todos los servicios.
- Impactos ambientales importantes, sin existir aún una política municipal adecuada y, en algunos casos, con la posibilidad de generar efectos irreversibles en los ecosistemas.
- Ausencia de un 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.³⁴⁹

A la par de los problemas antes mencionados, la centralización en la toma de decisiones en relación a los municipios también se observa en el aspecto de los servicios públicos. Un ejemplo de lo anterior tiene que ver con la seguridad pública. En los últimos meses de 1998 se dio a conocer la creación de una policía preventiva federal, siguiendo los lineamientos establecidos por el *Plan Nacional de Seguridad Pública*. Desafortunadamente, en este Plan se nota la ausencia de reconocimiento de los municipios como la base de un proyecto de mayor seguridad pública. En su lugar, la federación enfoca sus esfuerzos a programas centralizados o pretende asignar funciones adicionales a los estados. El municipio, en las pocas ocasiones que aparece en el programa, parece ser concebido como receptor de programas diseñados por los niveles superiores.

³⁴⁹ *Idem*, p. 268.

Lo anterior es sumamente contradictorio con las diferentes teorías federalistas que argumentan que la protección de la seguridad pública es una tarea apta para las policías preventivas del nivel municipal y peligrosa en las manos del gobierno central. El municipio siempre ha sido la arena óptima para encargarse de las tareas de prevención, no sólo porque los oficiales municipales poseen el mejor conocimiento del territorio del municipio, sino porque conocen las formas y ritmos de vida de la comunidad. Por el contrario, una policía preventiva federal no puede llegar a conocer las áreas locales con suficiente detalle como para realmente tomar parte de la vida social local y cumplir su tarea preventiva.

Otra razón para que las labores de prevención del delito se enfocaran en el nivel municipal es que permiten que el público tenga el derecho de exigir a sus funcionarios electos un conjunto de políticas que responda efectivamente a sus preocupaciones. En materia de seguridad pública es importante que el ciudadano pueda mostrar su desacuerdo con el uso del poder policiaco; si esta tarea se realiza en el nivel municipal, es más factible que el público manifieste sus inconformidades. En este sentido, en lugar de destinar grandes cantidades de recursos a la creación de una policía preventiva federal, sería mejor poner a disposición de los municipios recursos económicos adicionales para mejorar la seguridad.

Los municipios podrían dedicar ese dinero a los elementos básicos de la seguridad pública: mejores sueldos para los agentes, seguro médico y de vida adecuados, diseño profesional de programas de academias municipales de policía, modernización de sus instalaciones, inversión en tecnología y armamentos, así como programas permanentes de capacitación.³⁵⁰ Esto permitiría la creación de un plan de seguridad pública municipal que favorezca la continuidad de las políticas locales a través de sucesivas administraciones, así como el compromiso con proyectos de largo alcance.

³⁵⁰ Para un análisis de la situación en que se encuentran las policías municipales en varios estados del país, véase "Policías municipales. Alto riesgo y mala paga", en *Reforma*, 31 de agosto de 1998, p. 28-A.

En fin, lo ideal sería aprovechar el sistema de policía preventiva que ya existe en la mayoría de los municipios del país, ya que el fortalecimiento de los municipios en esta materia es la mejor opción de las políticas contra la inseguridad pública.³⁵¹ Desafortunadamente, a pesar de que constitucionalmente los ayuntamientos son responsables de la seguridad pública preventiva, no se considera la participación de éstos ni en el ejercicio del gasto ni en la toma de decisiones respecto a su destino final.

6.4 EVALUACIÓN DE LOS ASPECTOS HACENDARIOS DE LA REFORMA DE 1983

Con la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se establecieron diversos aspectos de carácter económico con la finalidad de fortalecer las haciendas de los municipios. A lo largo del presente apartado intentaremos analizar su impacto en el fortalecimiento de los recursos económicos municipales.

La fracción IV del artículo 115 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* establece las facultades y conceptos generales en materia de hacienda municipal que deberán observar los estados y municipios. El texto de dicha fracción establece:

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.

³⁵¹ Al respecto vease ROWLAND, Allison M., "Policía preventiva federal, ¿para qué?", en *Reforma*, 20 de diciembre de 1998, p. 18-A.

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 refiere los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

De acuerdo a la lectura de dicha fracción, tal vez a muchos les parezcan bastante amplios los conceptos por los cuales los ayuntamientos se hacen de recursos materiales; sin embargo, en la realidad existe una gran concentración de decisiones y de fondos en la federación y estados respecto a los ingresos de carácter federal. Del total de la recaudación a nivel nacional, sólo el 18.51% se remite a estados y municipios, y éstos últimos sólo reciben el 20% de dicho porcentaje, de tal manera que de la recaudación nacional los municipios sólo reciben el 3% aproximadamente. Esta centralidad en la designación de los recursos en nuestro país también se ha convertido en un lastre para el desarrollo óptimo de las sociedades locales.

Esta situación de desventaja por parte de los municipios con relación a los estados y la federación obliga a una reformulación de los instrumentos jurídicos que establecen el reparto actual de los recursos económicos en el país. A continuación señalaremos algunos de los elementos que requieren modificarse para dejar atrás la situación de penuria económica en la cual se encuentra el municipio mexicano.

- **Ingresos Propios**

Con relación a los ingresos propios de los municipios, la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República dispone que los municipios manejarán libremente su hacienda; sin embargo, más adelante, contradictoriamente, el texto constitucional le niega a los municipios la facultad de determinar sus impuestos y sus propias leyes de ingresos, descansando dicha facultad en las legislaturas estatales.³⁵²

Así, por ejemplo, el impuesto predial, un impuesto municipal que se aplica a la propiedad inmobiliaria y que es el principal ingreso propio de casi todos los municipios urbanos del país es desaprovechado por la mayoría de los municipios rurales.³⁵³ Si en vez de la legislatura, como lo ordena la Constitución, cada municipio tuviera la facultad de fijar las tasas del impuesto predial, los ayuntamientos, tomando las condiciones del valor de la propiedad, las posibilidades económicas de los contribuyentes y las diferencias existentes entre el campo y la ciudad estarían en condiciones de fijar las tasas impositivas a la propiedad inmueble con justicia y equidad, que les generen los ingresos necesarios para cumplir su cometido.³⁵⁴

Es cierto que la transferencia del derecho de cobro de los impuestos de propiedad raíz, del nivel estatal al nivel municipal, ha significado una fuente importante de recursos propios que ha dado mayor capacidad fiscal y una cierta autonomía relativa a este nivel de gobierno. Sin embargo, de ninguna manera se puede afirmar que con el cobro del impuesto predial se tengan recursos suficientes para llevar a cabo una buena administración

³⁵² CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, "Política y administración municipal", *op. cit.*, p. 62.

³⁵³ *Ibidem.*

³⁵⁴ *Ibidem.*, p. 63.

Por ello, es necesaria una redefinición de las facultades constitucionales en materia fiscal. Esto es, se debe determinar expresamente en la Constitución las fuentes de riqueza que podrían gravar de forma exclusiva y concurrente cada uno de los tres niveles de gobierno, premiando a los estados y municipios y tratando de lograr paulatinamente una proporción en los ingresos de 60% para la federación, 30% para las entidades federativas y 10% para los municipios. Para evitar, por ejemplo, que los estados más ricos se vean desincentivados, se podría asignar directamente un porcentaje a las entidades federativas del impuesto sobre el valor agregado que se recaudará en su territorio, lo cual además favorecería la eficiencia en su fiscalización.³⁵⁵

Esta redefinición constitucional también deberá analizar la posibilidad de que se otorguen a los municipios todos los ingresos fiscales derivados de la propiedad inmobiliaria, incluyendo el impuesto sobre la renta derivado de las ganancias de capital que provienen de su enajenación. Dado que los municipios tienen competencia en materia de la regulación y ordenación del comercio urbano, es conveniente proponer la ampliación de la esfera tributaria municipal para percibir los ingresos fiscales que provienen del pequeño comercio, incluyendo los impuestos sobre el ingreso y las ventas.

Esta sugerencia se fundamenta en el hecho de que hasta hoy este sector de contribuyentes ha tenido para el fisco federal una importancia recaudatoria muy limitada y una gran dificultad de control administrativo. Sin embargo, para los municipios, dichos ingresos pueden convertirse en una fuente importante de recursos y además los ayuntamientos tendrían una mayor posibilidad de verificar su cumplimiento, dado que podrían fácilmente vincularse a los tributos municipales que hoy existen, tales como los impuestos inmobiliarios, los derechos por el uso de la vía pública o los derechos por locales en mercados públicos.³⁵⁶

³⁵⁵ MIJANGOS BORJA, María de la Luz. "La importancia de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, op. cit., pp. 191-192.

³⁵⁶ MICHEL URIBE, Hugo A., "Perspectivas de las finanzas públicas municipales en el nuevo milenio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, op. cit., pp. 157-158.

En este sentido, es necesario reformar la Constitución federal para otorgar, a los ayuntamientos, facultades legislativas en materia fiscal, con la finalidad de que puedan determinar las bases y tasas de las contribuciones que también constitucionalmente les hubieren sido asignadas en forma exclusiva.³⁵⁷

Así, los ingresos propios de los municipios pueden incrementarse a partir de varios aspectos:

- Actualización de las bases gravables de sus impuestos, primordialmente del predial, mediante un buen manejo catastral.
- Actualización de sus tarifas.
- Cobro real de los derechos, impuestos y aprovechamientos.
- Mejoras en la operación y manejo de servicios en miras de disminuir costos, sin afectar lo fundamental.
- Proveer servicios por diferentes modalidades, entre ellas la privatización y participación ciudadana.³⁵⁸

Las administraciones municipales deben buscar obtener mayores ingresos propios y, sobre todo, involucrar a la sociedad civil de manera que proporcione no sólo recursos financieros, sino su participación en la generación de los servicios, en la realización de obras y en el desarrollo de las diversas actividades que atañen a la comunidad. Esto sin detrimento a seguir buscando mejoras en la asignación y reparto de los recursos.³⁵⁹

Esto, a su vez, implica generar una transformación en la llamada *conciencia tributaria* de los contribuyentes, ya que hasta ahora éstos han privilegiado su aportación al fisco estatal y federal por encima de sus obligaciones con el municipio, a pesar de que la mayor parte de los servicios que reciben son provistos por los ayuntamientos.

³⁵⁷ MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "La importancia de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal", *op. cit.*, p. 192.

³⁵⁸ MEJÍA LIRA, José, "Economía y servicios públicos municipales", *op. cit.*, pp. 275-276.

³⁵⁹ *Idem*, p. 274.

Este cambio tendrá que darse de manera gradual, creando conciencia de que los recursos municipales son escasos, los servicios tienen costos crecientes y que en un sistema financieramente sano, la mayor proporción del costo de los servicios debe ser cubierta por los propios beneficiarios. A la par de esto, se reforzaría el vínculo ingreso-gasto al nivel local, ya que los ciudadanos verían que el incremento en los ingresos públicos del municipio se traducen directamente en mejoras en la prestación de los servicios, mejorando la rendición de cuentas del gobierno municipal a su comunidad.³⁶⁰

Por último, debemos reafirmar la necesidad de la administración municipal por mejorar sus mecanismos de captación de ingresos a través de eficientar su cobro, mejorando los sistemas de recaudación a través de la modernización de centros de cómputo, simplificación administrativa, implantación del concepto de ventanilla única para el otorgamiento de permisos de todo tipo, mejoría constante de los sistemas de catastración y establecer campañas de regularización para los causantes, vía la concertación y el establecimiento de facilidades de orden fiscal.³⁶¹

• Participaciones Federales y Estatales

Hasta el día de hoy los municipios han obtenido la mayoría de sus recursos por vía de la participación federal y el estatal. Dicha asignación está supeditada a las etapas del ciclo económico nacional, si está en auge, los municipios tienen la esperanza de poder tener una asignación determinada de recursos, pero si el país, como en la actualidad, tiene graves problemas económicos y de solvencia se agudizan entonces las condiciones económicas de los municipios.³⁶²

Además, de acuerdo al *Convenio de Coordinación Fiscal* vigente, las entidades federativas depositan su potestad recaudatoria en el gobierno federal. En esta virtud, el producto de los impuestos se concentra en el orden federal de gobierno que posteriormente redistribuye un porcentaje de lo recaudado, denominado ingreso fiscal federal participable, entre las entidades federativas.

³⁶⁰ MICHEL URIBE, Hugo A., "Perspectivas de las finanzas públicas municipales en el nuevo milenio", *op. cit.*, p. 157.

³⁶¹ JACOB ROCHA, Enrique, "Un nuevo federalismo hacendario para el desarrollo municipal", *op. cit.*, p. 148.

³⁶² *Idem*, p. 147.

En números redondos, el orden central de gobierno conserva para sí 80 centavos de cada peso recaudado y distribuye entre las 32 entidades, los 20 centavos restantes.

Tan alta concentración del ingreso fiscal mantiene a las entidades en un estado de perpetua penuria y estimula el desmesurado crecimiento de los órganos centrales de gobierno, que junto con los recursos, concentran facultades y que, en virtud de su propio gigantismo, operan de manera burocrática, pesada, lenta, ineficiente y extremadamente costosa, lo que a su vez, genera un crecimiento enfermizo del aparato burocrático, multiplica los instrumentos de supervisión y control y complica hasta el infinito la normatividad a que deben atenerse las acciones de gobierno.³⁶³

Por lo tanto, algunas propuestas para eficientar la forma en que se distribuyen las participaciones que se otorgan al municipio incluyen la necesidad de concertar con las legislaturas locales el otorgamiento de mayores porcentajes del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, y la obtención de mayores recursos por medio de diferentes apoyos de los otros ámbitos de gobierno.

Requerimos diseñar un sistema de participaciones en el que se ponga énfasis en las funciones de equilibrio económico y distribución que le corresponden al sector público. Se necesita conformar el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal, para que funcionen como auténticos fondos de compensación interterritorial, que promuevan el desarrollo regional. De no reformarse la Constitución para establecer un nuevo sistema de facultades fiscales entre los tres niveles de gobierno, al menos debería modificarse la fórmula del Fondo General de Participaciones.

³⁶³ VILLAREAL DÁVILA, Rosendo, "Federalismo y finanzas públicas municipales", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, op. cit., p. 140.

Para ello se han señalado al menos tres criterios alternativos que premian la eficiencia o la equidad.

- Participación equiproporcional respecto al PIB, esto es, otorgar a cada estado una proporción equivalente al producto generado en su región.
- Participación per cápita homogénea. Se parte de una fórmula en la cual la asignación de una participación proporcional a cada habitante es eficiente partiendo de la base de que la necesidad de bienes públicos es idéntica y la provisión de bienes no difiere entre las entidades.
- Participación per cápita ajustada por marginación. Se parte de una fórmula igual a la anterior, pero éste se ajusta con un indicador de marginación.³⁶⁴

A su vez, en lo relativo a los programas federales de desarrollo social que se aplican en el municipio, como *Progresá*, *Procampo* y *Procede*, es necesario que sus recursos queden bajo la jurisdicción de los ayuntamientos, en los rubros que les corresponda.³⁶⁵

• Por Una Reforma Fiscal

Todas estas propuestas se enmarcan dentro de una profunda reforma fiscal, la cual implica una concepción diametralmente opuesta a la visión tradicional, bajo la cual la federación concentra los recursos provenientes de la recaudación tributaria y por cada peso que cobra, solamente regresa 16 centavos a los estados y tan sólo 4 a los municipios, convirtiendo a éstos últimos, en beneficiarios minusválidos del sistema fiscal.³⁶⁶

³⁶⁴ MIANGOS BORJA, María de la Luz, "La importancia de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal", *op. cit.*, pp. 192-193.

³⁶⁵ AGUILAR TINAJERO, Noé, "El municipio mexicano hacia el siglo XXI", *op. cit.*, pp. 76-77.

³⁶⁶ DE HOYOS SERNA, Emilio, "La modificación de la Ley de Coordinación Fiscal: una reforma urgente, una exigencia democrática", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, *op. cit.*, p. 42.

Esta visión tradicional de la distribución de los ingresos ha olvidado que el municipio es la razón de ser de estados y federación; bajo esta premisa, debiera ser el municipio el que entregara recursos a los otros dos para su subsistencia y no al revés como actualmente ocurre.³⁶⁷

Por lo tanto, es necesaria una reforma integral a la *Ley de Coordinación Fiscal* que contemple, no sólo un incremento en los porcentajes de los recursos que actualmente se entregan a los municipios y estados vía participaciones, sino la transferencia de funciones recaudatorias que permitan a éstos una disposición inmediata de los recursos.³⁶⁸

Un ejemplo de lo anterior puede darse en el caso de la hacienda de los municipios fronterizos, en donde las primeras modificaciones a la *Ley de Coordinación Fiscal* deberían darse en los renglones del cobro del peaje en los puentes internacionales y de los impuestos por uso de automóviles; impuestos ambos, que no representan el renglón más importante de la recaudación total que la federación obtiene en la frontera y cuyos mecanismos de cobro se encuentran al alcance del aparato administrativo del municipio.³⁶⁹

En conclusión, el actual proceso de recaudación y distribución de los impuestos debe invertirse, para terminar el largo y altamente costoso peregrinar del recurso nacional que va de su captura en los municipios y localidades del país al Distrito Federal y luego de vuelta, muy disminuido, otra vez a los municipios y localidades del país.³⁷⁰

Otras propuestas sostienen la necesidad de iniciar un cambio hacia un modelo más equitativo, incrementando anualmente un 5% al porcentaje del ingreso fiscal participable, hasta alcanzar en cuatro años una nueva fórmula, de 60 centavos para el gobierno federal y 40 para las entidades federativas.

³⁶⁷ *Ibidem*.

³⁶⁸ *Idem*, p. 44.

³⁶⁹ *Idem*, pp. 44-45.

³⁷⁰ CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, "Política y administración municipal", *op. cit.*, p. 61.

Paralelamente al proceso de incremento gradual de las participaciones federales, se propone un cambio en las potestades impositivas de los tres órdenes de gobierno, de manera tal que, en su conjunto, estas medidas den por resultado que las entidades federativas recauden y administren 40 centavos de cada peso fiscal.

La federación conservaría los impuestos generados en aduanas, los ingresos corporativos, los gravámenes a las fuentes de ingresos, al ingreso personal, el IVA, los llamados impuestos al pecado y algunos impuestos a los males, como el que grava a los combustibles. A los estados correspondería la recaudación de los impuestos derivados del transporte automotor, tales como registro, transferencia de impuestos, tenencia de vehículos, licencias de manejo y cuotas. A los municipios correspondería la potestad de recaudar y administrar todos los impuestos relacionados con la propiedad inmobiliaria, las cuotas y derecho, así como algunos impuestos a los males, como parquímetros y emisiones contaminantes.³⁷¹ Otra opción sería que las inversiones que los ayuntamientos realizan en materia de obras públicas se les aplicara tasa cero en lugar del 15 por ciento de IVA actual.³⁷²

Otras medidas que se podrían llevar a cabo serían la devolución de una parte del IVA que pagan los municipios a contratistas o proveedores o bien la retención del IVA por parte de los municipios para que éstos posteriormente reporten a la federación un porcentaje. Estas medidas convertirían a los municipios en auxiliares de la recaudación y todos saldrían beneficiados, pues se evitaría la evasión, Hacienda recibiría el impuesto y los municipios conseguirían recursos adicionales para hacer una mayor inversión pública.

Una reforma fiscal como la anterior es necesaria para que el país pueda transitar con éxito hacia una reforma integral del Estado, soportado en un sistema realmente federalista; no puede concebirse ningún federalismo auténtico, si éste no parte de la modificación radical del esquema con que actualmente se distribuyen los recursos económicos, que invierta la dirección en la que se jerarquiza la asignación de éstos a los estados y municipios.³⁷³

³⁷¹ VILLAREAL DÁVILA, Rosendo, "Federalismo y finanzas públicas municipales", *op. cit.*, pp. 140-141.

³⁷² *Reforma*, 18 de diciembre de 1998, p. 12-A.

³⁷³ DE HOYOS SERNA, Emilio, "La modificación de la Ley de Coordinación Fiscal: una reforma urgente, una exigencia democrática", *op. cit.*, p. 41.

De esta manera, la colaboración financiera intergubernamental debe permitir al municipio allegarse de recursos adicionales a su capacidad fiscal y para los gobiernos federal y estatal será un instrumento en favor de la equidad regional, de tal modo que estos recursos se dirijan primordialmente a los municipios con baja capacidad financiera y mayor atraso en su desarrollo, que no podrán financiar la ampliación y mejora de sus infraestructuras con otros medios. Para los municipios con mayores capacidades financieras, deberá emplearse la alternativa del crédito público. En este sentido, la contratación de endeudamiento deberá estar ligada exclusivamente a la evaluación de los proyectos a financiar y no depender de la capacidad del municipio para otorgar en garantía una parte de sus ingresos (en particular, las participaciones).

Así, los municipios dirigirán sus esfuerzos hacia la ejecución de proyectos recuperables en el largo plazo, mejorarán su capacidad para evaluar proyectos y el servicio de la deuda pública no constituirá un obstáculo para el desarrollo municipal. En este orden de ideas, deberá también analizarse la conveniencia de adoptar nuevos instrumentos financieros para el endeudamiento municipal, que podrían incluir, entre otros, la emisión de bonos, colocados en el mercado bursátil mexicano.

Sobre la idea anterior, todo indica que el ayuntamiento de Mérida será el primer gobierno municipal en acceder a recursos bursátiles ya que obtuvo la calificación para acceder a financiamiento externo por parte de la firma internacional Standard and Poor's, quien le concedió la calificación mxA, similar a la que tienen los grupos Vitro, Serfin y Bital. Con ello, la administración municipal pretende colocar bonos por 35 millones de pesos, pagaderos antes de junio del 2001, para realizar obra pública sin recurrir a créditos bancarios; el monto actual de esta deuda corresponde a ocho por ciento de los ingresos que obtendrá por la recaudación del impuesto predial.

Con esta primera parte del proceso, en adelante el ayuntamiento iniciará negociaciones con diversos agentes colocadores para determinar cuál le ofrece las mejores condiciones de emisión; una de las principales intenciones es que ésta sea a través de bonos.

De acuerdo a la opinión de algunos analistas, si bien Mérida es el primer ayuntamiento de México que solicita y logra obtener una calificación para emitir bonos, difícilmente otro municipio podría lograrlo, sobre todo porque no tienen las cifras en orden para lograrlo. Lo anterior significa contar con un buen esquema de participaciones federales y un correcto desempeño financiero y presupuestal en los últimos años.³⁷⁴

Sin embargo, lo importante es que ya se dio el primer paso; esperamos que dé buen resultado y así cada vez más municipios puedan acceder a novedosos esquemas de financiamiento, sobre todo de manera ordenada y gradual, para que los municipios puedan efectivamente gozar en su financiamiento de mejores condiciones de pago y tasas de interés como las que lleva implícito un sistema de este tipo.

También deberá analizarse la posibilidad de que los municipios tengan acceso a nuevos segmentos del ahorro nacional, en particular aquellos depositados en el sistema financiero con una perspectiva de largo plazo, como es el caso de los recursos de las AFORES. La ventaja del acceso a estos recursos estriba en que podrían emplearse en proyectos municipales de inversión con un período de maduración relativamente largo.³⁷⁵

En síntesis, la descentralización es la única política gubernamental viable para el país. Dicha descentralización debe operarse en dos sentidos: uno externo al municipio, que debe propiciar la desconcentración económica en beneficio de las áreas atrasadas del país; otro, interno al municipio, que tiende a potenciar la utilización de los recursos humanos, naturales o materiales con que cuenta, la organización de las autoridades del ayuntamiento y el trabajo voluntario de la comunidad.³⁷⁶

³⁷⁴ *Reforma*, 23 de diciembre de 1998, p. 24-A.

³⁷⁵ MICHEL URIBE, Hugo A., "Perspectivas de las finanzas públicas municipales en el nuevo milenio", *op. cit.*, pp. 159-160.

³⁷⁶ JACOB ROCHA, Enrique, "Un nuevo federalismo hacendario para el desarrollo municipal", *op. cit.*, pp. 147-148.

Tampoco hay que olvidar que la gobernabilidad está en relación directa con los recursos que el municipio tiene para atender las demandas que los actores políticos y sociales plantean. Ante ello, el gobierno municipal necesita contar con el potencial financiero, recursos administrativos y potencial político, para garantizar la estabilidad social.³⁷⁷

Si las partes son fuertes, el todo se fortalece. Siempre que se ha querido fortalecer al todo, robusteciendo las instancias centrales de decisión, debilitando y limitando las facultades de las partes, el todo resulta debilitado. La historia mexicana remota y reciente, confirma nuestro dicho: en la debilidad congénita del municipio, en la dependencia de los estados de la unión, se encuentra la base de la crisis económica, social y política de la que no hemos logrado salir desde la década pasada.³⁷⁸

6.5 LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 EN EL ASPECTO SOCIAL

Todas las disfunciones que se observan en la institución municipal y que hemos señalado a lo largo del presente capítulo tienen su más cruda expresión en el aspecto social. Para demostrar que la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional se quedó corta en muchos aspectos basta echar una mirada a las deplorables condiciones sociales que se observan en la gran mayoría de los municipios del país.

Quizá la estadística que más nos muestre la grave condición social en que se encuentran los municipios mexicanos es la de la marginación. De acuerdo a estudios realizados por el Consejo Nacional de Población en esta materia, observamos que existen focos rojos en tres de cada cuatro localidades del país y en la mitad de los dos mil 400 municipios, donde las carencias materiales y humanas alcanzan la clasificación de *alta* y *muy alta* marginación.

³⁷⁷ TINOCO GARCÍA, Rogelio, "Relación política y municipio", *op. cit.*, p. 71.

³⁷⁸ VILLAREAL DÁVILA, Rosendo, "Federalismo y finanzas públicas municipales", *op. cit.*, p. 137.

Por municipios de *alta marginación* se entiende aquellos en los cuales los pobladores tienen un difícil acceso a los servicios básicos, ignorancia hasta del alfabeto en al menos la tercera parte de los habitantes, viviendas de piso de tierra, y sin agua ni drenaje entre el 80 y 94 por ciento de los casos, así como la falta de electricidad en siete de cada 10 familias.

Pues bien, hoy en día subsisten en México 55 mil 746 localidades, de un total de 105 mil 709, que están calificadas como de *alta marginación*. Esto se traduce, a su vez, a que en toda la República, 341 municipios y 15 estados clasifiquen completos dentro del grupo de los territorios más empobrecidos, debido a su extremo deterioro comunitario. Este grupo está encabezado por los estados de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Veracruz, catalogados en su totalidad como entidades de muy alta marginación.

Por su parte, Durango, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, Yucatán y San Luis Potosí cuentan también con municipios depauperados, pero con una calificación global que los coloca en la nomenclatura de entidades de *alta marginación*, pues así se encuentran la mayoría de sus localidades. El resto de los municipios en peor condición de desarrollo se distribuyen en Chihuahua, Jalisco y Nayarit, estados que sin embargo tienen un nivel de *marginación media*.

Las localidades de *alta marginación* presentan rezagos en servicios básicos: ocho de cada diez viviendas carecen de drenaje, la mitad no tiene agua entubada y 20 por ciento está sin electricidad. Se trata de poblaciones profundamente alejadas del bienestar y del desarrollo nacional toda vez que sus rezagos triplican los déficit que a nivel promedio presenta el país: 812 municipios, la tercera parte de los que hay en el país, se encuentran bajo esas condiciones.

Otras 15 mil localidades del país presentan *marginación media*, en las que el equipamiento de servicios básicos sigue siendo problemático, aunque la electrificación no es más un rezago significativo y la falta de agua entubada sólo afecta al 27 por ciento de las viviendas que, sin embargo, en una proporción de seis de cada diez carece de drenaje. De acuerdo con el Consejo Nacional de Población, Tlaxcala, Quintana Roo, Nayarit y Sinaloa se hallan clasificadas en ese grado, si bien suman 462 los municipios con ese grado de rezago en el conjunto del país.

Otros 656 municipios observan un índice de *muy baja marginación*, renglón en el que se ubican 6 mil 944 localidades y 10 estados: Sonora, Coahuila, Tamaulipas, Baja California Sur, Chihuahua, Jalisco, Aguascalientes, Colima, Morelos y México. En este renglón, los parámetros nacionales se cumplen y por lo tanto sólo uno de cada diez adultos es analfabeto y 12 por ciento de las casas no cuentan con agua. No obstante, la ausencia de drenaje es superior, en cinco puntos porcentuales, por lo que 33 por ciento de las familias la padece. La *baja marginación*, finalmente, es una estrecha clasificación que únicamente comparten el Distrito Federal, Nuevo León y Baja California, aunque se extiende a 129 municipios y a 5 mil 388 localidades, particularmente urbanas y densamente pobladas, con más de medio millón de habitantes. En ninguna de ellas falta luz y los déficit, si bien en algunos casos persisten, están por debajo de las cifras nacionales promedio.³⁷⁹

Otro indicador que nos puede mostrar la difícil situación de los municipios mexicanos es el de la desnutrición severa, la cual alcanza en la actualidad a casi la cuarta parte de los municipios del país, caracterizados por una población con alimentación insuficiente, insalubridad, falta de servicios, bajos ingresos y pobreza extrema.

Investigaciones del Instituto Nacional de la Nutrición Salvador Zubirán indican que unos 40 millones de mexicanos se ven afectados por algún grado de desnutrición. Cerca de 20 millones de mexicanos se encuentran en los rangos que van de alta a muy alta desnutrición. Existen 40 municipios en los que más del 99 por ciento de los habitantes son víctimas del hambre.

³⁷⁹ Reforma, 25 de octubre de 1998, p. 13-A.

Por ejemplo, en el municipio de Astacinga, en Veracruz, sólo uno de los habitantes está a salvo de la desnutrición severa, ya que el 99.97 de sus 5 mil 240 pobladores presentan síntomas de muy alta desnutrición. Otra muestra es el municipio de Amatenango del Valle, Chiapas, en donde sólo cuatro de sus residentes escapan de la estadística que sentencia que el 99.94 por ciento de la población tiene hambre. Esta situación genera que cada día mueran en México unas 350 personas a causa de enfermedades relacionadas con la desnutrición, de las cuales cerca de 200 son menores de cinco años.

Así, en México existen casi 100 municipios que no sólo están excluidos del desarrollo y el bienestar sino también de los programas oficiales de combate a la pobreza. Un total de 98 municipios con muy altos niveles de desnutrición no fueron incluidos en el Programa Integral de Atención a Regiones Prioritarias de la Secretaría de Desarrollo Social. Entre los municipios excluidos están los de Magdalena, en Veracruz, cuyos índices de desnutrición alcanzan al 99.88 por ciento; San Ildefonso Sola, en Oaxaca, con el 98.04 por ciento; Akil, en Yucatán, con el 98.78 por ciento y Mártir de Cuilapan, en Guerrero, con el 97.06 por ciento de su población severamente desnutrida. También el municipio Asunción Nochixtlán, en Oaxaca, con 94.16 por ciento de su población afectada, o Tlacolula de Matamoros, también municipio oaxaqueño, en donde el 93.42 por ciento de los habitantes son víctimas del hambre³⁸⁰ (Ver cuadros).

Los Municipios con más Desnutrición

Estado	Municipio	Población Desnutrida %
Veracruz	Astacinga	99.97
Guerrero	Alcozauca de Guerrero	99.97
Chiapas	Amatenango del Valle	99.94
Chiapas	Ocotepec	99.93
Yucatán	Chikindzonot	99.88
Veracruz	Magdalena	99.88
Puebla	Camocuautla	99.87
Chiapas	El Porvenir	99.86
Yucatán	Tlaxcalcupul	99.85
Guerrero	Atlajamalcingo del Monte	99.83

Fuente. *Reforma*, 1 de noviembre de 1998, p. 6-A.

³⁸⁰ *Reforma*, 1 de noviembre de 1998, p. 6-A.

Estados con Mayor Número de Municipios con Alta Desnutrición

Estado	Número de Municipios con Desnutrición muy Alta
Oaxaca	331
Chiapas	60
Puebla	46
Yucatán	42
Guerrero	31
Veracruz	24

Fuente. *Reforma*, 1 de noviembre de 1998, p. 6-A.

La pobreza extrema es otro de los flagelos que lastiman la vida municipal. De 1997 a 1998 la población del país aumentó en 2 millones 200 mil habitantes; sin embargo, la población en extrema pobreza creció en 4 millones. En la última década, el conjunto de mexicanos en esa condición pasó de 17 millones a 26 millones 600 mil.

Esto significa que México produce anualmente 960 mil pobres extremos; es decir, 2 mil 630 cada día y 109.5 cada hora.³⁸¹

A esta devastadora realidad municipal en materia de desarrollo social debemos añadir la acelerada destrucción del territorio y del medio ambiente: erosión del suelo, contaminación de la tierra, del agua y del aire. El crecimiento de la pobreza, especialmente en el medio rural, surge como efecto de la destrucción de los modos de producción locales tradicionales que no encuentran contrapartida en el modo de producción industrial. A su vez, la destrucción de los modos de producción locales tradicionales ha conllevado la destrucción del territorio y del medio ambiente.

De igual forma, la excesiva concentración de la población y de la actividad económica en unas cuantas áreas urbano-industriales del territorio nacional, por un lado, y la excesiva dispersión de la población rural en más de 130 mil comunidades pobres y descapitalizadas, se convierten en un obstáculo para la productividad y rentabilidad sociales.

³⁸¹ MELGAR, Ivonne, "México, fábrica de pobres", en *Reforma*, 12 de octubre de 1998, p. 4-A.

La excesiva concentración urbano industrial rebasa con mucho las escalas de una economía rentable y se vuelve onerosa, mientras que la excesiva dispersión no alcanza a formar escalas para economías viables y rentables.³⁸²

Todos estos problemas municipales no pueden pasar desapercibidos para quienes tienen en sus manos la posibilidad de tomar decisiones que afectan la vida municipal. Una de las posibles soluciones para revertir el proceso de descomposición social que se vive en el ámbito municipal es precisamente entregar más recursos a las autoridades municipales. Un primer paso en este aspecto se observa en la aprobación del *Presupuesto de Egresos* de la federación para 1999, el cual contempló un incremento por 5 mil 644 millones de pesos al Fondo de Aportaciones para los Municipios (FAM); además, la exclusión del Distrito Federal del reparto de este fondo repercutió en una mayor asignación de recursos para los municipios por un total de 13 mil 97 millones de pesos.

Con estos cambios, los ayuntamientos recibirán 158.43 pesos por cada habitante en lugar de los 92.73 presupuestados originalmente. La medida beneficia a los estados y municipios con mayor población como Estado de México, Veracruz, Jalisco, Puebla, Guanajuato, Michoacán, Chiapas y Nuevo León. Tomando como base los factores de cálculo utilizados por la Secretaría de Hacienda, varias entidades federativas registrarán aumentos sensibles. Por ejemplo, el Estado de México, que según el proyecto original recibiría mil 85 millones de pesos, ahora obtendrá mil 855 millones. Veracruz, el tercer estado con mayor población, iba a recibir 624.7 millones y ahora tendrá mil 67 millones a través de este fondo. Los municipios de Jalisco tenían un presupuesto asignado de 555 millones de pesos, pero con la modificación presupuestal su nivel de gasto aumentará a 949 millones. En tanto, los ayuntamientos de Nuevo León se repartirán 562 millones de pesos, en lugar de los 329 millones originales. A Chiapas se le entregarán 568 millones en lugar de los 322 proyectados por el gobierno federal. Los recursos de este fondo serán entregados a través de los estados, sin que éstos pongan restricciones o limitaciones para su gasto, el cual se destinará exclusivamente a atender obligaciones financieras de los municipios y necesidades de seguridad pública.

³⁸² OLMEDO CARRANZA, Raúl, "La modernización de la administración pública municipal: la reordenación interna del municipio", *op. cit.*, pp. 224-225.

Sin embargo, este fondo, incluido en el ramo 33 del *Presupuesto*, fue el único —de los siete allí consignados— que se modificó al alza, toda vez que se hicieron recortes al nuevo Fondo de Aportaciones para Seguridad Pública y en las Aportaciones para la Infraestructura Social. El Fondo de Seguridad Pública, en lugar de recibir 6 mil millones de pesos, sólo obtendrá 4 mil 700, los cuales se distribuirán bajo una fórmula que hará pública el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

Mientras tanto, el Fondo de Infraestructura tendrá un monto de 13 mil 933.6 millones de pesos, y su repartición cambiará respecto a la del año pasado, pues el 15.5 por ciento se dividirá en partes iguales entre los estados. Por otra parte, el 84.5 por ciento se asignará con base en una fórmula de pobreza, mientras que en 1998 el reparto era 31 por ciento entre todos los estados y 69 por ciento con base en la fórmula.³⁸³

A pesar de estos recortes, el aumento al Fondo de Aportaciones a los municipios es buena noticia. De esta forma, se reconoce que un camino para impulsar soluciones a las limitaciones de los ayuntamientos está en dotarlos de más recursos del gobierno federal y de los gobiernos estatales. Sin embargo, no hay dinero que alcance para cubrir todas las necesidades que los municipios deben afrontar. La verdadera solución a los problemas municipales es apoyarlos para que se conviertan en la base de la generación de recursos públicos y de creación de riqueza social.³⁸⁴

Aparejado a esto último, es preciso reconocer que el municipio es el mejor espacio institucional para ejercer la democracia, por tratarse de la autoridad que está a diario en contacto con la ciudadanía. De esta manera, la estructura municipal es la mejor vía para que los proyectos de atención social tengan una significación humana concreta.

Por ello, el impulso de la vida municipal es una tarea impostergable para la viabilidad económica, social y política de la nación. El despliegue del municipio hacia su libertad como célula básica del tejido nacional es un requisito indispensable para que México afronte los enigmas del siglo XXI como una nación fortalecida.

³⁸³ *Reforma*, 3 de enero de 1999, p. 2-A.

³⁸⁴ MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, "Célula sana", en *Reforma*, 22 de abril de 1998, p. 21-A.

CONCLUSIONES

1. Las bases jurídicas del gobierno político y administrativo de las provincias tanto para España, como para sus colonias en el nuevo mundo, tienen su origen en la Constitución de Cádiz de 1812 y su ley reglamentaria materializada en el Decreto del 23 de junio de 1813, donde se establece acerca del Jefe Político como una extensión de la autoridad del Rey, con amplias facultades en la aplicación de las leyes en las provincias; mientras que en México sirvió para eliminar toda manifestación de autonomía de los municipios.

2. El marco jurídico constitucional vigente durante los diferentes periodos de la vida independiente de México, desde 1821 y hasta antes de 1917, se caracteriza por un tratamiento diferenciado de la institución municipal en nuestro país, debido a la inestabilidad generada por las pugnas de los grupos de poder político y económico quienes centralizaron dichos poderes mediante la creación de la figura del Jefe Político, cuya función principal fue el ser una autoridad jerárquicamente superior e intermediaria entre los gobiernos estatales o departamentales y los ayuntamientos con el objeto de mantener un estricto control de los gobiernos municipales, cuyo mayor auge y vigencia fue durante la estancia del General Porfirio Díaz en la presidencia de la República, donde el ayuntamiento quedó sólo como un cuerpo deliberativo sin capacidad real de decisión.

3. Con los antecedentes de los planes, programas y reformas constitucionales y legales expedidos antes, durante y después del movimiento reivindicador de 1910, que dieron sentido y cauce a la inquietud popular por una apertura democrática en nuestro país, el municipio recibió un reconocimiento legal a través del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1917, al concebirse como un tercer nivel de gobierno, al desterrarse constitucionalmente la figura del Jefe Político como autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado.

4. A partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y hasta 1999, el artículo 115 ha sido reformado en diez ocasiones. Las primeras siete modificaciones se pueden sintetizar en la reforma de 1983, a través de la cual el municipio tiene su segundo encuentro reivindicatorio con las materias gubernativas y facultades propias para regir el ámbito local, y que habían sido negadas por un acentuado proceso de centralización política, administrativa y hacendaria aplicado por los gobiernos estatal y federal al gobierno municipal bajo la lógica del *Aumentar el poder de los ayuntamientos, disminuye el poder del ejecutivo y legislativo estatales.*

5. El centralismo en todas sus manifestaciones, que sufre respecto del gobierno federerel y estatal, el municipio lo aplica y lo reproduce entre la cabecera municipal y el resto de las comunidades al interior de su territorio.

6. La reforma del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, desencadenó procesos jurídicos, políticos y administrativos y hacendarios de gran alcance, a saber:

Reforma Política

- **Suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros.**

Constitucionalmente se uniformaron en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros, pues con anterioridad se dejaba a criterio de los poderes ejecutivo y legislativo de los estados, quienes podían decidir de manera discrecional acerca de las autoridades políticas de los ayuntamientos, tomando como base una ley no escrita,

Sin embargo, es necesario determinar con mayor precisión los procedimientos y las causales, porque el actual texto de la Constitución Política de los Estados Unidos, es insuficiente para regular tal materia, o en su defecto, aplicar esta precisión a las leyes reglamentarias tales como las constituciones y las leyes orgánicas municipales, porque aún hay mucho camino por recorrer.

Actualmente son procedimientos atentatorios contra la autonomía municipal, los cuales frecuentemente son objeto de inconstitucionalidad que atacan la libertad municipal y porque mediante ellos, se ignora la voluntad de los ciudadanos que sufragaron mayoritariamente en favor de determinados candidatos. Tal es el caso del estado de Chiapas, donde la falta de precisión al respecto en la constitución política y la ley orgánica municipal, da lugar a varias opciones que dejan de lado al Estado de Derecho, para que el legislativo y ejecutivo estatales determinen con discrecionalidad el camino a seguir.

- **Representación proporcional en los municipios**

- Se incorporó en todos los ayuntamientos el principio de representación proporcional en su composición. De esta manera, el sistema político mexicano basado en un partido político casi único sin competencia se ha transformado substancialmente en un sistema político plural y competitivo, mediante la extensión a todos los municipios del país del principio de representación proporcional que antes estaba limitada a aquéllos con más de 300 mil habitantes, de esta manera los partidos políticos pudieron tener regidores de partido en todos los ayuntamientos, lo que les permitió sentar bases para crecer y desarrollarse como partidos con carácter de nacionales.

Sin la representación proporcional en todos los ayuntamientos el sistema político nacional no hubiese cambiado substancialmente, como lo ha podido hacer durante los últimos quince años. Los partidos políticos no hubiesen tenido cómo y dónde arraigarse. Sin embargo es un proceso inacabado porque no incorporó ni a las comunidades interiores de los municipios ni a las etnias indígenas en los ayuntamientos, y menos aún en el gobierno estatal.

Las comunidades siguen careciendo de derechos políticos y formas de gobierno propio y no existen mecanismos formales para que participen en el ayuntamiento y en las decisiones que determinan la vida del municipio.

No existe en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la representación comunal y territorial en el orden municipal; y sólo algunos estados tales como Tabasco, Tlaxcala, Oaxaca y Puebla, han llevado a cabo lo de procesos de descentralización del poder político, y en cierta medida, de los recursos presupuestales hacia las comunidades interiores de los municipios, mediante reformas a sus constituciones y leyes orgánicas municipales.

- **Elección de autoridades en los municipios con población indígena**

- La política no está al margen de la pluriculturalidad, la experiencia en materia de gobernabilidad democrática de los pueblos indígenas de Oaxaca se ha iniciado con el reconocimiento de sus derechos políticos y de las formas diferenciadas del ejercicio de la política, mediante la elección de autoridades por el sistema de usos y costumbres.

- Los derechos políticos constituyen una de las principales asignaturas pendientes en el reconocimiento de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y Oaxaca ha inaugurado el camino de la legislación al respecto, mediante las modificaciones a su Constitución Política y al Código de Instituciones y Procesos Electorales, contribuyendo así al debate jurídico y político del país, poniendo de relieve que existen formas diversificadas del ejercicio de la política, la autoridad y el poder entre los pueblos indígenas.

Reforma jurídica

Se introdujeron algunas cuestiones de carácter jurídico en sentido estricto; así, se otorgaron facultades legislativas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases establecidas por las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. De igual forma, se tocaron ciertos puntos relativos a la relación del municipio con sus trabajadores, así como a los vínculos que pueden establecer las autoridades municipales con los otros dos ámbitos de gobierno que coexisten en el país.

La facultad reglamentaria es una disposición que fortalece al municipio, puesto que los reglamentos son vitales para la vida social, económica, jurídica, administrativa y política del municipio.

- En el ámbito social, el reglamento municipal regula las diversas actividades del gobierno y de los gobernados, a fin de establecer una mejor relación. Además, permiten generar una cultura democrática de convivencia colectiva, en donde el interés que prevalece es el general.

- En lo jurídico, el reglamento evita la improvisación, las malas interpretaciones de la ley y abusos de las autoridades y funcionarios municipales en situaciones de carácter legal.

- En lo administrativo, establece un orden en las facultades, derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales, impulsa la capacitación técnica y administrativa del personal y fomenta la vocación por el servicio público.

- En lo político tiene como fin que el ayuntamiento se desarrolle como una autoridad democrática con orden y capacidad.

Aún falta mucho por hacer en la mayoría de los municipios mexicanos en materia reglamentaria, sin embargo, poco a poco se ha ido generando la conciencia acerca de la importancia que reviste contar con una adecuada reglamentación municipal.

Controversia constitucional municipal

Un aspecto jurídico relevante en materia de defensa jurisdiccional y administrativa de los municipios es la controversia constitucional municipal como resultado del reforzamiento de la personalidad jurídica de los municipios mexicanos, llevada a cabo con la reforma de 1994 al artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante la cual se facultó al municipio para ser parte en este procedimiento.

Esta reforma generó que los municipios fueran considerados sujetos jurídicos legitimados para promover controversias constitucionales frente a otros municipios, su estado, un estado diverso, el Distrito Federal o la federación.

Sin embargo, el aspecto determinante para impedir que proceda una controversia constitucional en favor del municipio está en el mismo marco constitucional y a todo el andamiaje legal que se ha construido en torno a él, mismo que le impide al municipio entrar en controversia en igualdad de condiciones con la federación o el estado.

Reformas en materia de servicios públicos

Se indicaron los servicios públicos mínimos que deben prestar los municipios, ya sea con el auxilio de los estados o de otros municipios cuando sea necesario y así lo determinen las leyes.

Reformas al ámbito tributario municipal

Se establecieron diversos aspectos de carácter económico en favor de las haciendas de los municipios, con la finalidad de fortalecerlas. Sin embargo, dichas modificaciones han resultado altamente insuficientes, sobre todo por la subordinación de los niveles locales de gobierno hacia el nivel federal, así como la ausencia de recursos económicos en los estados y municipios.

En materia económica, el nivel de centralización fiscal en México ha propiciado una debilidad estructural de la institución municipal, ya que dicha instancia de gobierno ha sido un espacio de subordinación a la voluntad del nivel central.

Del total de la recaudación a nivel nacional, sólo el 18.51% se remite a estados y municipios, y éstos últimos sólo reciben el 20% de dicho porcentaje, de tal manera que de la recaudación nacional los municipios sólo reciben el 3% aproximadamente. Esta centralismo en la designación de los recursos en nuestro país es un impedimento para el desarrollo óptimo de las sociedades locales, que obliga al gobierno federal y estatal a una reformulación de los instrumentos jurídicos que establecen el reparto actual de los recursos financieros en el país.

Reformas en materia de desarrollo urbano

Se especificaron las competencias del municipio respecto al desarrollo urbano.

Reformas en materia de trabajo

Se estableció que los congresos locales debían legislar respecto a las relaciones de trabajo entre los estados, los municipios y sus trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

El derecho del trabajo aplicado a los trabajadores al servicio de los estados posee características particulares y su presencia en el campo de lo jurídico obedece a las constantes luchas del servidor público en busca de su reivindicación laboral, cuyo ejercicio tiene vigencia a partir de la reforma de 1983 al artículo 115, lo cual ha significado que la normatividad contemplada por el Derecho del Trabajo se convierta en un instrumento de protección y para la defensa de sus derechos.

Servicio civil de carrera

Al respecto de la calidad en el servicio público, un aspecto no contemplado en la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional fue el relativo al establecimiento de un servicio civil de carrera a nivel municipal. Hoy en día es indispensable que la selección de los funcionarios del aparato administrativo municipal se realice según el principio de idoneidad, de acuerdo a un catálogo de puestos, y siempre mediante concurso o convocatoria pública, a través de una calificación de los requisitos establecidos en los perfiles para cada puesto de trabajo.

Reforma al Sistema de Coordinación Intergubernamental

Se introdujo un principio de colaboración entre órganos públicos, el cual establece que en el caso de los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y conforme a la ley, podrían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos.

La realidad nos muestra que los convenios se han convertido en un instrumento más para someter a los municipios a los designios provenientes del gobierno federal o del estado. Lo anterior se debe a la existencia de una práctica nefasta consistente en que los convenios son hechos del conocimiento del municipio una vez que ya están elaborados, tanto por la federación como por el gobierno del estado. Por lo tanto, a las autoridades municipales no les queda más remedio que aceptar las condiciones estipuladas en dichos convenios, so pena de aceptar una serie de represalias consistentes en la limitación en la entrega de los recursos presupuestales o bien presiones políticas.

En consecuencia, es necesario un cambio en la concepción que se tiene del municipio para que pueda ser considerado como un interlocutor a la misma altura que los otros dos ámbitos de gobierno; en este sentido, las autoridades municipales requieren participar en el diseño, elaboración y ejecución de los programas contenidos en los convenios de coordinación. Es tiempo de dejar atrás la práctica consistente en considerar al municipio como un mero ejecutor de las decisiones que se toman en otros órdenes de gobierno.

7. La reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es la expresión de políticas reformistas que tienden a beneficiar a los municipios urbanos, marginando a los municipios rurales.

Es una reforma economicista, en la medida en que su objetivo principal es aumentar los ingresos propios de los ayuntamientos de municipios urbanos.

Deja de lado los grandes problemas: la ampliación de la brecha entre los municipios urbanos y los municipios rurales, el desequilibrio regional, la creciente ingobernabilidad, el clamor popular por una relación más equitativa entre la cabecera municipal y las comunidades.

Al privilegiar a los municipios urbanos, tiende a intensificar todos estos problemas. Sin embargo, la reforma contribuye a reafirmar al municipio como un orden de gobierno al mismo título que los órdenes federal y estatal.

Con esta reforma se establece una diferencia mejor aplicada entre el ente jurídico llamado municipio y el ente de gobierno llamado ayuntamiento.

8. La reforma de 1983 es de corte administrativo, bajo la sombra de la tecnocracia y con un Congreso de integración mayoritariamente priísta. La reforma de 1999, con todos los antecedentes de un Congreso en cuya Cámara de Diputados la oposición hace mayoría. Por legitimidad democrática esta reforma de 1999 es superior a la de 1983.

9. Actualmente el artículo 115 constitucional ha sido rebasado en algunos aspectos por la realidad, un ejemplo lo constituye el estado de Oaxaca, en donde la implementación de usos y costumbres para la elección de autoridades municipales, ha rebasado este artículo porque lo contradice en la fracción VIII, ya que en estos municipios no existen regidores de representación proporcional, pero son un extraordinario ejemplo para los demás estados con población predominantemente indígena, además de constituir una alternativa que va más allá del artículo 115. Otro situación similar se encuentra en el estado de Guanajuato en donde la ley orgánica municipal establece el servicio civil de carrera, que ni remotamente ha sido contemplada la posibilidad de establecerlo en el artículo 115 constitucional o el caso del municipio de Durango, Durango, que en su bando de policía y buen gobierno, establece figuras jurídicas novedosas en el ámbito del gobierno y la administración pública municipal, como la afirmativa ficta, el referendun y el plebiscito.

Propuestas

Por ello, es necesario que la Comisión de Asuntos Municipales de la Cámara de Diputados se responsabilice anualmente de hacer una revisión sobre los avances en materia municipal en el país y hacerlos llegar a cada uno de los 2, 426 ayuntamientos, independientemente de la publicación de un órgano semestral de información.

Propuesta en materia de suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros.

Por lo tanto, si se desean mantener los actuales mecanismos en esta materia, debe quedar precisada la diferencia entre ellos y las posibles causales que les dan origen. Por otro lado, si estos procesos desaparecen, en su lugar se deben prever otros mecanismos como la declaración de procedencia, tanto ante la legislatura local o en su caso ante el propio ayuntamiento, para que el Poder Judicial estatal, entre al conocimiento de las posibles responsabilidades de las autoridades municipales.

Incluir en la Constitución local el plebiscito, para que quien eligió al ayuntamiento, el pueblo, sea el que le suspenda, desaparezca o le revoque el poder.

Propuesta al sistema de representación proporcional

El sistema de representación proporcional en los municipios del país, puede concluir que no ha producido todos los beneficios que se supuso serían generados, sobre todo en materia de participación de las minorías en la toma de decisiones al interior del ayuntamiento. Esto se debe a que la mayoría de las entidades federativas han mantenido un sistema en el cual los regidores de representación proporcional son la minoría del total de regidores.

Esto ha generado que la toma de decisiones y las resoluciones en los ayuntamientos siguen estando centralizadas en el presidente municipal, ya que —junto con el síndico y los regidores de su partido— constituye la mayoría requerida para resolver y decidir sobre los asuntos municipales. Esta conformación partidista de los ayuntamientos, a su vez, lleva a que en ellos se reproduzca el régimen de gobierno presidencialista que en el ámbito federal ha sido tan criticado.

De esta forma, para obtener mayor democracia a nivel municipal se requiere una reforma de los procedimientos a través de los cuales se eligen a las autoridades municipales. El cabildo necesita integrarse con procedimientos diferentes que aseguren una plena representación política de la sociedad municipal.

Una de las propuestas en este sentido es que los actuales sistemas electorales mixtos, con dominante de mayoría, se transformen en sistemas con dominante de representación proporcional, sin que esto implique eliminar los regidores de mayoría relativa.

Otro esquema para la integración del ayuntamiento consiste en que los regidores que se eligen en las planillas —junto con el presidente municipal y el síndico— por el sistema de mayoría, sigan siendo electos por el mismo sistema pero por separado, y en distritos uninominales, a efecto de que las comunidades, sectores, colonias, unidades habitacionales y fraccionamientos tengan representatividad en la toma de decisiones del ayuntamiento.

En lo particular nos declaramos partidarios de la propuesta que establece un esquema en el cual la elección del presidente municipal sea realizada de manera separada de la de los regidores, para que la conformación del ayuntamiento se integre de manera separada a la del presidente municipal. Esto implicaría la conformación de verdaderos tres Poderes en el nivel municipal.

Por un lado, el Ejecutivo, con el presidente municipal; por otro lado, el Legislativo, con el ayuntamiento y, por último, el Judicial, con los juzgados municipales. Esta nueva conformación de los poderes municipales daría la oportunidad de que la teoría de los pesos y contrapesos tuviera una expresión práctica en el ámbito municipal.

Una última observación tiene que ver con los órganos encargados de la elección de los ayuntamientos en nuestro país, la cual hoy está a cargo no de la propia municipalidad o de los ciudadanos del municipio, sino de órganos centrales estatales. Si hasta hoy ha resultado adecuado que los poderes centrales federales normen y conduzcan los procesos electorales para elegir al presidente de la República, diputados federales y senadores, así como los Poderes estatales norman y conducen los procesos electorales para elegir gobernador y diputados al congreso del estado, también debe ser adecuado que los Poderes municipales normen y conduzcan los procesos electorales para elegir al ayuntamiento.

Propuesta en materia de municipios con población predominantemente indígena

En materia política, el estado de Oaxaca destaca del resto de las entidades que componen el país, en virtud de que ha adoptado un sistema electoral *sui generis* para la elección de gran parte de sus autoridades municipales; en dicho sistema no participan los partidos políticos, ni opera la representación proporcional, ya que se rige y efectúa con base en el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

La experiencia legislativa sobre los municipios del estado de Oaxaca nos muestra el deseo por recobrar la dinámica de la vida política y sociocultural de los pueblos indígenas, al permitirles ejercer su autonomía político-administrativa, así como su capacidad de autogestión y autogobierno; esto nos lleva a la necesidad de motivar a otros estados que cuenten con población indígena a adoptar un sistema jurídico parecido, que permita el reconocimiento y aceptación de los pueblos indígenas en las Constituciones locales, así como en las leyes orgánicas municipales.

Por ello, proponemos que la Constitución debe reconocer, en el artículo 115, al municipio indígena y respetar, cuando así lo decida su población, los mecanismos de integración, participación y representación política de sus ciudadanos —sus usos y costumbres—.

Propuesta en materia de participación ciudadana

Otro aspecto político importante que es necesario tomar en cuenta para la construcción de una institución municipal más fuerte consiste en otorgar mayores mecanismos de democracia directa a los ciudadanos y organizaciones sociales, que impliquen el control ciudadano de los actos de autoridad.

En particular, el control ciudadano debe versar sobre las adquisiciones municipales, la introducción de mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum, la participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los programas de obras y servicios, así como en el uso de suelo y el desarrollo urbano.

Los ciudadanos deben tener los siguientes derechos: el derecho a la información sobre las cuentas y resoluciones municipales; el derecho de proposición sobre proyectos municipales; mecanismos de denuncia y de solicitud de investigación sobre los funcionarios municipales; derecho de consulta; derecho al referéndum para la aprobación de las normas municipales más importantes, así como el derecho de revocación de autoridad.

También es necesario que los órganos de participación ciudadana o consejos ciudadanos se integren no por designación de las autoridades sino mediante elección directa de los ciudadanos para garantizar su representatividad y eliminar la injerencia de los órganos municipales de autoridad en la vida interna de los consejos. La función de tales órganos no debe ser sólo de consulta sino también de vigilancia, seguimiento, evaluación, control e impugnación de la gestión de las autoridades municipales. En algunos casos, será necesario su consentimiento para la aprobación de programas municipales como el plan municipal, el programa de obras, los planes de uso de suelo o el de seguridad pública.

De igual forma, se deben alentar y precisar otras formas de organización municipal como los cabildos abiertos en donde los ciudadanos tienen derechos de participación, impugnación e interpelación a las autoridades municipales. Esta idea de los cabildos abiertos debe ser aplicable en los municipios grandes a través de las agencias o delegaciones, en donde sus autoridades deben ser elegidas directamente por los ciudadanos, y éstos tener derechos de participación, aprobación e impugnación.

Todas estas propuestas deben ser incluidas en el artículo 115 constitucional a fin de garantizar una real participación ciudadana en el ámbito municipal, ya que el fortalecimiento del municipio depende, en gran medida, de la capacidad del ayuntamiento de convocar y movilizar a la sociedad en torno a las tareas de gobierno.

Propuesta en materia de reglamentación

Sobre este mismo aspecto sería conveniente ir más allá de la sola reglamentación y comenzar a analizar la posibilidad para que el ayuntamiento no sólo expida reglamentos sino leyes para el ámbito municipal.

Se habla de leyes municipales porque eso le daría al municipio realmente un nivel de poder público; se acrecentaría su autonomía respecto a las autoridades estatales y federales, y permitiría que los municipios desplegaran sus capacidades de innovación. Las leyes municipales serían el reflejo de que la primera y más inmediata instancia de comunicación entre ciudadanos y gobierno tiene la misma dignidad y poderes que los órganos estatales o de la federación. Además, la propuesta para que los ayuntamientos puedan emitir leyes para su jurisdicción está en consonancia con una de nuestras propuestas anteriores, la de considerar la existencia de tres Poderes en el ámbito municipal.

Propuesta en materia de servicios públicos

De igual forma, se deben contemplar alternativas a la prestación directa de los servicios públicos municipales, una de las cuales sería la concesión. A través de la concesión se establece la prestación de servicios con una perspectiva gerencial y de alto rendimiento en beneficio tanto de los concesionarios como de los ayuntamientos pues éstos tienen la posibilidad de recibir ingresos frescos. Este modelo permite adelgazar el aparato burocrático de la administración municipal, ya que en lugar de que el ayuntamiento opere directamente ciertos servicios públicos, sólo requiere de su vigilancia y supervisión para que se presten en los términos convenidos. Asimismo, la incorporación en la prestación de servicios de la inversión privada, se orientaría a ampliar su cobertura a la ciudadanía y paralelamente a generar empleos, evitando al mismo tiempo que los recursos públicos se atomicen al concentrarlos en la prestación de servicios.

Propuesta en materia de coordinación intergubernamental

En este sentido, se hace necesaria la existencia, a nivel de legislación secundaria, de una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, que detalle las líneas básicas de los órganos municipales respecto a sus competencias políticas, administrativas, financieras y sociales, así como sus mecanismos de relación con el resto de los Poderes estatales.

Otra propuesta interesante sobre los mecanismos de relación entre municipios, estados y federación, consiste en la introducción del Senado estatal, como un órgano de representación de los municipios ante las instancias estatal y federal. De esta forma, la coordinación intermunicipal en sus modalidades de relación con la federación, el estado y los restantes municipios, puede resolverse con el Senado municipal. A este Senado concurrirían representantes municipales con mandato imperativo, ya sea de los electores municipales, o como representantes de los ayuntamientos, los que en todo momento tendrían el derecho de removerlos.

El Senado local coordinaría las atribuciones concurrentes con la federación y el estado, y también mantendría relaciones de coordinación con Senados locales de otros estados, y sería, junto con el legislativo local, el órgano encargado de enfrentar los problemas de metropolización o conurbación municipal y los que directamente interesen o afecten al municipio.

Propuesta en materia de trabajadores al servicio de los estados y municipios

La implementación del servicio civil de carrera es apremiante en el municipio porque el primer contacto del gobernado lo tiene con las autoridades municipales. Las reglas generales del servicio civil de carrera municipal tendrán que ser parte de una ley reglamentaria o bien establecerse en el actual artículo 115 constitucional.

Propuesta en materia de división de poderes en el municipio

Otro aspecto jurídico que ésta íntimamente relacionado con algunas ideas expuestas, en el sentido de crear una verdadera división de poderes municipal, es la necesidad de que todo municipio precise de un Poder Judicial propio, que no dependa del Poder Judicial del estado respectivo. El Poder Judicial municipal, al igual que el federal o estatal, debe regirse por los principios señalados en el capítulo dedicado al Poder Judicial en la Constitución y contar con el mismo status personal con el que contarían los distintos jueces federales y locales.

La competencia de este Poder Judicial municipal será la que derive de las leyes y reglamentos municipales, así como de las competencias y atribuciones municipales que la Constitución federal y la estatal contemplen, principalmente dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública municipal y los particulares e impartir la justicia de paz.

Propuesta en materia de reelección de autoridades municipales

Con relación a la reelección inmediata de las autoridades municipales o la ampliación del periodo de gobierno municipal, es necesario profundizar en el debate, sobre todo si se prevé una futura reforma al artículo 115 constitucional.

Sin duda que una nueva modificación a este artículo tendrá que tomar en cuenta esta situación e inclinarse por alguna de las dos posturas, aún cuando lo que más imprta no es la cantidad de tiempo, sino la calidad de la actuación de la autoridad municipal, es decir, propugnar por el robustecimiento de la autonomía municipal con programas que le hagan llegar mayores recursos, capacitación a los integrantes del ayuntamiento, implementación del servicio civil de carrera, distritación de regidores, etc.

Es decir, una nueva cultura política que en el municipio encuentre la base de la reforma del estado.

Propuesta en materia hacendaria

Con relación a los ingresos propios, se propone que cada municipio tenga la facultad de fijar las tasas del impuesto predial, tomando en cuenta las condiciones del valor de la propiedad, las posibilidades económicas de los contribuyentes y las diferencias existentes entre el campo y la ciudad.

Por otro lado, es cierto que la transferencia del derecho de cobro de los impuestos de propiedad raíz, del nivel estatal al nivel municipal, ha significado una fuente importante de recursos propios que ha dado mayor capacidad fiscal y una cierta autonomía relativa a este nivel de gobierno. Sin embargo, de ninguna manera se puede afirmar que con el cobro del impuesto predial se tengan recursos suficientes para llevar a cabo una buena administración

Así, los ingresos propios de los municipios pueden incrementarse a partir de la actualización de las bases gravables de sus impuestos, primordialmente del predial, mediante un buen manejo catastral, la actualización de sus tarifas, el cobro real de los derechos, impuestos y aprovechamientos, mejoras en la operación y manejo de servicios en miras de disminuir costos y proveer servicios por diferentes modalidades, entre ellas la privatización y participación ciudadana.

En este sentido, es necesario reformar la Constitución federal para otorgar, a los ayuntamientos, facultades legislativas en materia fiscal, con la finalidad de que puedan determinar las bases y tasas de las contribuciones que también constitucionalmente les hubieren sido asignadas en forma exclusiva.

Con relación a las participaciones federales y estatales, es conveniente señalar que hasta el día de hoy, los municipios han obtenido la mayoría de sus recursos por esta vía. Por lo tanto, algunas propuestas para eficientar la forma en que se distribuyen las participaciones que se otorgan al municipio incluyen la necesidad de concertar con las legislaturas locales el otorgamiento de mayores porcentajes de los fondos de participaciones y la obtención de mayores recursos por medio de diferentes apoyos de los otros ámbitos de gobierno. De no reformarse la Constitución para establecer un nuevo sistema de facultades fiscales entre los tres niveles de gobierno, al menos deberían modificarse las fórmulas mediante las cuales se entregan las participaciones.

Todas estas propuestas se enmarcan dentro de una profunda reforma fiscal, la cual implica una concepción diametralmente opuesta a la visión tradicional, bajo la cual la federación concentra los recursos provenientes de la recaudación tributaria convirtiendo a los municipios en beneficiarios minusválidos del sistema fiscal.

Por lo tanto, es necesaria una reforma integral a la *Ley de Coordinación Fiscal* que contemple, no sólo un incremento en los porcentajes de los recursos que actualmente se entregan a los municipios y estados vía participaciones, sino la transferencia de funciones recaudatorias que permitan a éstos una disposición inmediata de los recursos.

Una reforma fiscal como la anterior es necesaria para que el país pueda transitar con éxito hacia una reforma integral del Estado, soportado en un sistema realmente federalista; no puede concebirse ningún federalismo auténtico, si éste no parte de la modificación radical del esquema con que actualmente se distribuyen los recursos económicos, que invierta la dirección en la que se jerarquiza la asignación de éstos a los estados y municipios.

No debemos olvidar que la gobernabilidad está en relación directa con los recursos que el municipio tiene para atender las demandas que los actores políticos y sociales plantean. Ante ello, el gobierno municipal necesita contar con el potencial financiero, recursos administrativos y potencial político, para garantizar la estabilidad social.

Si las partes son fuertes, el todo se fortalece. Siempre que se ha querido fortalecer al todo, robusteciendo las instancias centrales de decisión, debilitando y limitando las facultades de las partes, el todo resulta debilitado. La historia mexicana remota y reciente, confirma nuestro dicho: en la debilidad congénita del municipio, en la dependencia de los estados de la unión, se encuentra la base de la crisis económica, social y política de la que no hemos logrado salir desde la década pasada.

BIBLIOGRAFÍA

• Libros Consultados

- ABASCAL ZAMORA, José María, *et al*, *Estudios jurídicos en memoria de ROBERTO L. MANTILLA MOLINA*, México, Porrúa, 1989.
- ACOSTA ARÉVALO, José Octavio, *Manual del presidente y la presidenta municipal*, México, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", 1996.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, primer curso, México, Porrúa, sexta edición, 1984.
- AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo, *Formas de gobierno indígenas. Obra Antropológica*, t. IV, México, Universidad Veracruzana/Instituto Nacional Indigenista/Gobierno del Estado de Veracruz/Fondo de Cultura Económica, 3a. edición, 1991.
- ANAYA CADENA, Vicente, *Diccionario de política, gobierno y administración municipal*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *El municipio en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1995.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional estatal*, México, Porrúa, 1990.
- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1998.
- BARTLETT DÍAZ, Manuel, *Comparecencia ante el Senado de la República*, México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 3a. edición, 1979.
- CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Buenos Aires, Argentina, Editorial Hiliarta VII, 1986.

- CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, *Derecho constitucional*, México, Harla, 1992.
- CARPIZO, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, Porrúa, quinta edición, 1986.
- CARPIZO, JORGE, *Estudios constitucionales*, México, Porrúa/Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.
- *Consulta popular para la reforma municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1983.
- CORDERO AVENDAÑO DE DURAND, Carmen, *La vara de mando*, Oaxaca, México, H. Ayuntamiento Constitucional de Oaxaca de Juárez, 1997.
- DE LA MADRID HURTADO, Miguel, *El marco legislativo para el cambio*, t. 3, México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1983.
- DE PINA VARA, Rafael, *Diccionario de derecho*, México, Porrúa, vigésima primera edición, 1995.
- DEL CASTILLO, José, *Historia de la revolución social de México. Primera etapa*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
- *El desafío municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- *El municipio en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Archivo General de la Nación, 1996.
- *Estadísticas históricas de México*, t. I, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 3a. edición, 1994.
- *Evolución de las ciudades de México, 1900-1990*, México, Consejo Nacional de Población, Secretaría de Gobernación, 1994.

- FAYA VIESCA, Jacinto (coord.), *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista AMEINAPE, núm. 1, Querétaro, México, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, enero-junio, 1996.
- FEKETERKUTY, Geza, *Comercio internacional de servicios*, México, Gernika, 1990.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, trigésima primera edición, 1992.
- GARCÍA CÁCERES, Francisco, *Desintegración y suspensión de cabildos*, Colección de Estudios Municipales, núm. 10, México, Secretaría de Gobernación, 1983.
- GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1986.
- *Gobierno y administración municipal en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1993.
- GUERRERO AMPARÁN, Juan Pablo et al., *La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33). Análisis preliminar de sus efectos y riesgos*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1998.
- *Historia del municipio mexicano*, guía técnica núm. 1, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1995.
- JANETTI DÍAZ, Ma. Emilia y Arturo Pontifes Martínez, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996.
- KELSEN, Hans, *Teoría pura del derecho*, México, Porrúa, vigésima segunda edición, 1969.
- *La reglamentación municipal*, guía técnica núm. 3, México, Instituto Nacional de Administración Pública/Centro Nacional de Desarrollo Municipal/ Secretaría de Gobernación, 1994.
- *La revolución mexicana: atlas histórico*, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 1986.

- LEFORT, Claude. "The Question of Democracy", en *Democracy an Political Theory*. Polity Press, Cambridge, 1988.
- *Los municipios de México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1997.
- MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al.* (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- *Manual básico para la administración municipal*, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2a. edición, 1997.
- *Manual de hacienda pública*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/Banobras, 1987.
- *Manual de servicios públicos municipales*, Colección de manuales de administración y organización municipal, núm. 1, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1989.
- *Manual de administración municipal*, Colección de manuales de administración y organización municipal, núm. 2, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1989.
- *Manual de administración de personal municipal*, Colección de manuales de administración y organización municipal, núm. 7, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1989.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, *La administración estatal y municipal en México*, México, Instituto Nacional de Administración Pública/BANOBRAS, 1995.
- MARTÍNEZ SILVA, Mario (coord.), *Diccionario de política y administración pública*, vol. II, México, Editorial Ideas-Técnicas-Autores, 1990.
- MEJÍA LIRA, José, *Los servicios públicos municipales*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1996.
- *Memoria de los procesos electorales de diputados y concejales 1995*, Oaxaca, México, Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, 1996.
- MERINO HUERTA, Mauricio. *Fuera del centro*. Inédito. México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 1994.

- MORA GARCÍA, José Carlos. Anteproyecto de Reformas a la Constitución Política del Estado Tamaulipas. México, Tamaulipas-CEEM. 31 de agosto de 1999.
- *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*, cuaderno núm. 23, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, 1991.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *El municipio y su evolución institucional*, México, BANOBRAS, Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal, 1981.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1989.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, *El nuevo federalismo. La descentralización*, México, Porrúa, 1988.
- OSORIO AVILÉS, Tomás, *Nociones de derecho municipal y el municipio en el estado de Morelos*, México, Editorial México Nuevo.
- PALAVICINI, Félix F., *Historia de la Constitución de 1917*, t. II, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, edición facsimilar, 1987.
- *Planes de la nación mexicana*, t. 7, México, Senado de la República, LII Legislatura, 1987.
- PONTIFES MARTÍNEZ, Arturo, *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- RABASA, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*, México, Porrúa, décima edición, 1996.
- REYES TAYABAS, Jorge, *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo*, México, Themis, primera reimpresión a la cuarta edición, 1998.
- RICOSSA, Sergio, *Diccionario de economía*, México, Siglo XXI Editores.
- RIVERA RODRÍGUEZ, José Enrique, *El juicio de amparo y la controversia constitucional municipal. Tristes semejanzas y amargas diferencias*, mimeo, Querétaro, México, 1998.

- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Defensa constitucional y fortalecimiento político municipal*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, *Lo clarooscuro de la representación política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- RODRÍGUEZ OBREGÓN, José Arturo, *Sistemas electorales y democratización de los gobiernos municipales en México*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro/Asociación Mexicana de Egresados del Instituto Nacional de Administración Pública de España, 1998.
- RUELAS CLAUDIO, Juventino y Juan M. Reséndiz Arredondo, *Los servicios públicos, esencia de la administración municipal*, Tesis para obtener el título de licenciado en derecho, Guanajuato, México, Universidad de Guanajuato, Facultad de Derecho, 1994.
- SEDAS ORTEGA, Cecilia, *et al.*, *Relaciones hacendarias estado-municipio: bases jurídicas*, Guadalajara, México, INDETEC, 1997.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, t. I, México, Porrúa, décima edición, 1981.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, vigésima segunda edición, 1987.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México*, México, Porrúa, tercera edición, 1987.
- VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y José A. Rodríguez Obregón (coords.), *Municipio*, Querétaro, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1997.
- WOMACK JR., John, *Zapata y la Revolución Mexicana*, México, Secretaría de Educación Pública/Siglo Veintiuno Editores, 1985.

ENSAYOS CONSULTADOS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, "El espíritu del municipio mexicano: legislación, administración municipal y federalismo", en *El municipio en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Archivo General de la Nación, 1996.
- AGUILAR TINAJERO, Noé, "El municipio mexicano hacia el siglo XXI", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Hacia un nuevo federalismo", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- AGUILASOCHO RUBIO, Ricardo, "Legislación del trabajo para los servidores públicos estatales y municipales", en *Consulta popular para la reforma municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1983.
- AJA CARRILLO, Sergio, "Legislación para los servidores públicos de las entidades federativas y los municipios", en *Democratización integral: reforma municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.
- BAROCIO RAMÍREZ, Rubén, "La participación de la iniciativa privada en la operación del sistema de agua potable y alcantarillado de Aguascalientes", ponencia presentada en el 1er. simposium internacional sobre proyectos de infraestructura concesionados, México, noviembre de 1991.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "No a la ley reglamentaria del 115", en *El Municipal*, año 1, núm. 1, 26 de junio de 1995.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, "Tendencias financieras y estrategias innovadoras en las haciendas municipales. Una aproximación metodológica para su estudio", en CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/Miguel Ángel Porrúa, 1996.

- CALDERÓN HINOJOSA, Felipe, “Algunos puntos de la ley de Puebla”, en *Reforma*, 19 de febrero de 1998.
- CANTÚ ELIZONDO, Marco Aníbal, “La reforma municipal: un punto de vista sobre este proceso inacabado”, en *Civitas*, núm. 2, México, Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal, 1990.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., “El municipio en las controversias constitucionales”, en FAYA VIESCA, Jacinto (coord.), *Impulso al nuevo federalismo mexicano*, Revista AMEINAPE, núm. 1, Querétaro, México, Asociación Mexicana de Egresados del INAP de España, enero-junio, 1996.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime, “La construcción de una cultura política municipal democrática”, en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- CRUZ MARTÍNEZ, Marcos, “Política y administración municipal”, en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- DE HOYOS SERNA, Emilio, “La modificación de la Ley de Coordinación Fiscal: una reforma urgente, una exigencia democrática”, en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- DÖRING GONZÁLEZ HERMOSILLO, Erika, “Cultura y participación social en el municipio”, en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, et. al. (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- DURÓN RUIZ, Ramón. Desaparición, suspensión y revocación de los integrantes de un ayuntamiento. El caso Chiapas. Inédito. 1994.
- FAYA VIESCA, Jacinto, “Visión histórica del municipio como institución política”, en VEGA HERNÁNDEZ, Rodolfo y José A. Rodríguez Obregón (coords.), *Municipio*, Querétaro, México, Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, 1997.

- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Eduardo, "Los servicios públicos en la modernización municipal", ponencia presentada en la Reunión Regional de Institutos de Administración Pública, Hermosillo, Sonora, México, mayo de 1991.
- GONZÁLEZ ARENAS, Cecilia, "Hacienda municipal. Autonomía y dependencia", en *Estudios municipales*, núm. 20, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías, "La reforma municipal", en *Jornadas jurídicas nacionales: el cambio a través del derecho*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987.
- GUTIÉRREZ SALAZAR, Sergio Elías, "Marco jurídico del municipio", en *Gobierno y administración municipal en México*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1993.
- HERNÁNDEZ CLARO, Edmundo, "Experiencias recientes de concesión de servicios públicos municipales", en *Revista INDETEC*, núm. 83, Guadalajara, Jalisco, México, 1993.
- JACOB ROCHA, Enrique, "Un nuevo federalismo hacendario para el desarrollo municipal", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- MEJÍA LIRA, José, "Economía y servicios públicos municipales", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- MELGAR, Ivonne, "México, fábrica de pobres", en *Reforma*, 12 de octubre de 1998.
- MICHEL URIBE, Hugo A., "Perspectivas de las finanzas públicas municipales en el nuevo milenio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, "La importancia de redefinir el régimen de facultades constitucionales en materia fiscal", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.), El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

- MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban, "Célula sana", en *Reforma*, 22 de abril de 1998.
- MONTERROSO SALVATIERRA, Neptalí, "Cultura y participación social municipal", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- NÚÑEZ RAMOS, María de la Luz, "Política y municipio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- NUÑO SEPÚLVEDA, José Ángel, "Algunos aspectos constitucionales de la concesión administrativa", en *Revista INDETEC*, núm. 83, Guadalajara, Jalisco, México, Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, 1993.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "El municipio libre, la descentralización y el fortalecimiento del pacto federal", en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, núms. 18-19, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Historia del municipio libre", en *Estudios Municipales*, núm. 24, México, Secretaría de Gobernación/Centro Nacional de Estudios Municipales, 1988.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "La modernización de la administración pública municipal: la reordenación interna del municipio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- ORTEGA LOMELÍN, Roberto, "Federalismo y finanzas públicas municipales", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- ORTIZ RUIZ, Miguel, "Los ingresos establecidos para los municipios en la Ley de Coordinación Fiscal", en *Hacienda municipal*, núm. 63, México, Indetec, 1998.

- OSUNA RIVERO, Alejandro, "Gobierno municipal y quehacer político", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- QUIROGA LEOS, Gustavo, "La calidad de los servicios en la administración municipal", en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, núms. 45, 46 y 47, México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- "Régimen Constitucional de 1824", en *Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, t. II, edición de MARIANO GALVÁN RIVERA, 1828, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- ROMERO, Javier, "Alcaldes Reelegibles", en *Excelsior*, 10 de agosto de 1998.
- ROWLAND, Allison M., "Policía preventiva federal, ¿para qué?", en *Reforma*, 20 de diciembre de 1998.
- RUIZ ALANÍS, Leobardo, "La modernización de la administración municipal y los servidores públicos", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- SÁNCHEZ FLORES, Alfredo A., "La contraloría social: Una nueva forma de participación ciudadana", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- SAYEG HELÚ, Jorge, "Marco histórico-jurídico del artículo 115 constitucional", en *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa.
- SOLÍS ACERO, Felipe, "La evolución del régimen constitucional del municipio en México", en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, núms. 18-19, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1986.
- SORIA ROMO, Rigoberto, "Hacia un modelo alternativo en el financiamiento de prestación de los servicios públicos", en *Federalismo y desarrollo*, México, BANOBRAS, 1996.
- TINOCO GARCÍA, Rogelio, "Relación política y municipio", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al. (coords.)*, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

- VALENCIA CARMONA, Salvador, "El municipio y la nueva legislación local. El caso de Veracruz", en *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa.
- VILLAREAL DÁVILA, Rosendo, "Federalismo y finanzas públicas municipales", en MANCILLA GUZMÁN, Sergio, *et. al.* (coords.), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.

LEGISLACIÓN CONSULTADA

- *Bando Municipal de Durango*, tomo CXCV, número 52, *Periódico Oficial del estado de Durango*, 29 de diciembre de 1994.
- *Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca*.
- *Código de Procedimientos Administrativos*, *Gaceta del gobierno del Estado de México*, 7 de febrero de 1997.
- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, diversas ediciones.
- *Constituciones de los estados de la República*, diversas ediciones.
- *Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 24 de enero de 1991.
- *Ley General sobre Libertades Municipales*, Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia.
- *Leyes Electorales de los estados de la República*, diversas ediciones.
- *Leyes Orgánicas Municipales de los estados de la República*, diversas ediciones.
- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 1997.
- *Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla*.
- *Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de mayo de 1995.

PERIÓDICOS CONSULTADOS

- *El Municipal*, diversas ediciones.
- *Excélsior*, diversas ediciones.
- *Reforma*, diversas ediciones.
- *Uno más Uno*, diversas ediciones.