

379
2 ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**INDEPENDENCIA ECONOMICA
MUNICIPAL**

T E S I S

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

PRESENTA

Atanacio Arnulfo Inesa Ortega

MEXICO, D. F.

260208A 1998

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**INDEPENDENCIA
ECONOMICA MUNICIPAL**

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

En el mensaje que el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Venustiano Carranza, dirigió al Congreso Constituyente de Querétaro, el 1o. de diciembre de 1916, al presentar su proyecto de Constitución.

A mi esposa †

De quien siempre recibí comprensión y
apoyo para culminar mis estudios.

"Siempre estuviste conmigo; extraño tu
presencia; pero sé que hoy estarás
conmigo al culminar este esfuerzo."

A mis hijas Yanci y Yuria

Con todo el amor que puedo brindar a
quienes diariamente sólo me dan grandes
satisfacciones.

Al Lic. Eduardo Galindo Becerra

Su orientación y enseñanzas en la
elaboración de esta tesis forjaron mi
profundo agradecimiento por su
inapreciable apoyo.

Al Lic. Pedro Nogueroń Consuegra
Director del Seminario de Derecho Administrativo

Sus valiosas observaciones me obligaron a
mejorar el contenido de la presente tesis.

INDEPENDENCIA ECONOMICA MUNICIPAL

	Pág.
INDICE	I
Introducción	IV
CAPITULO I	
Referencias Históricas del Municipio	
1. El municipio en México durante la Conquista	1
2. Organización colonial del municipio	6
3. El municipio castizo	11
4. La influencia francesa a fines del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX	13
5. Tipificación jurídica del municipio a través de la Constitución Política de 1917	18
CAPITULO II	
Funciones y Competencia de las Autoridades Municipales	
1. Organos municipales	25
2. Relaciones entre la Federación y el Municipio	31
2.1. Relaciones con el Poder Legislativo Federal	32
2.2. Relaciones con el Poder Judicial Federal.	32
2.3. Relaciones con el Poder Ejecutivo Federal.	32
2.3.1. Las relaciones constitucionales	33
2.3.2. Las relaciones financieras.	33
2.3.3. Las relaciones administrativas.	33
2.3.3.1. Con la Secretaría de Gobernación.	33
2.3.3.2. Con la Secretaría de la Defensa Nacional.	33
2.3.3.3. Con la Secretaría de Marina.	34
2.3.3.4. Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	34

2.3.3.5. Con la Secretaría de Desarrollo Social.	34
2.3.3.6. Con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.	34
2.3.3.7. Con la Secretaría de Energía.	35
2.3.3.8. Con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.	35
2.3.3.9. Con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.	35
2.3.3.10. Con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.	35
2.3.3.11. Con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.	36
2.3.3.12. Con la Secretaría de Educación Pública.	36
2.3.3.13. Con la Secretaría de Salud.	36
2.3.3.14. Con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.	36
2.3.3.15. Con la Secretaria de la Reforma Agraria.	36
2.3.3.16. Con la Secretaría de Turismo.	37
2.3.3.17. Con el Departamento del Distrito Federal.	37
3. Relaciones entre los gobiernos estatal y municipal	38
3.1. Con el Poder Legislativo Estatal.	39
3.2. Con el Poder Judicial Estatal	39
3.3. Con el Poder Ejecutivo Estatal.	39
4. Actividad política y económica del Ayuntamiento	41
5. Poderes y funciones municipales	44

CAPITULO III

Fuentes de Ingresos

1. Con la Federación	47
1.1. Artículo 31 constitucional, fracción IV	47
1.2. Artículo 115 constitucional, fracción IV	52
1.3. Las facultades exclusivas de la Federación en materia económica	56
2. Con los Estados	64
2.1. Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, Ingresos estatales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal e Ingresos derivados de financiamientos.	64
2.1.1. Impuestos.	64

2.1.2. Los derechos.	66
2.1.3. Los productos.	68
2.1.4. Los aprovechamientos.	69
2.1.5. Las aportaciones de seguridad Social.	71
2.1.6. Contribuciones de mejoras.	71
2.1.7. Ingresos estatales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.	71
2.1.8. Ingresos derivados de financiamientos.	71
3. Con los Municipios	73
3.1. Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal e ingresos derivados de financiamientos.	73
3.1.1. Los impuestos.	76
3.1.2. Derechos.	77
3.1.3. Productos.	78
3.1.4. Aprovechamientos.	79
3.1.5. Contribuciones especiales.	80
3.1.6. Ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal.	81
3.1.7. Ingresos derivados de financiamientos.	81
4. Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema de Coordinación Fiscal	83

CAPITULO IV

Fundamento Constitucional en Materia Económica

1. Artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales	86
2. Artículo 27 constitucional, fracción VI	93
3. Artículo 115 constitucional, fracción IV	94
4. Artículo 117 constitucional, fracción VIII, párrafo segundo.	100
5. Las constituciones de los Estados. Examen enunciativo de las constituciones de los Estados de México, Baja California y Chihuahua.	102
Conclusiones	107
Bibliografía	110

INTRODUCCION

Con el estudio de la génesis, desarrollo y evolución del municipio tratamos de comprender qué es, por qué es así y que cambios requiere el municipio de nuestro tiempo para atender las necesidades de sus comunidades.

La crisis económica nacional nos obliga a encontrar vías para alcanzar el desarrollo económico y social y, consecuentemente, el deseo de superar las disparidades regionales en el país.

Entre los mecanismos para lograr estos objetivos encontramos al gobierno municipal, instrumento adecuado para hacer que la acción gubernamental actúe en las áreas más atrasadas o marginadas del progreso general del país. Sin embargo, para poder realizar o cumplir esta tarea es indispensable contar con un gobierno municipal económicamente fuerte para que sea verdaderamente un adecuado instrumento para participar en el desarrollo y fortalecimiento general del país.

Existen muchos programas que han buscado el camino más corto para dar bienestar a la población; pero creemos que los resultados han adolecido de una cimentación sólida. No con ello pretendemos manifestar que proponemos la fórmula mágica que dará solución a los problemas económicos y sociales de las comunidades; no, sencillamente exponemos una tesis que se suma a otras fórmulas que vienen participando en la búsqueda de respuestas a las inquietudes de muchos universitarios que se dedican a investigar los caminos más viables para atender las necesidades prioritarias nacionales.

El municipio económicamente independiente es una solución viable, en virtud de que todos son jurídicamente iguales y como miembros iguales de la comunidad nacional tienen derecho a participar plena y efectivamente en los planes económicos nacionales; por esta razón, los municipios están inmersos en buscar soluciones a los múltiples problemas que les han venido afectando desde la implantación del primer municipio, en 1519, hasta nuestros días.

El objetivo de esta tesis es exponer y comentar las disposiciones legales con que cuenta el municipio para ser económicamente independiente.

El instrumento jurídico existe, sólo es necesario contar con la voluntad política gubernamental para que el ideal del Constituyente de 1917 se convierta en realidad.

En el Capítulo I presentamos algunas referencias históricas del municipio, a partir de la implantación del primer municipio en la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 en el que hacemos énfasis en lo que significó el triunfo de Carlos V sobre los comuneros de Castilla que significó la victoria del absolutismo y la centralización, por lo que el municipio implantado en América ya había perdido la importancia que había tenido en los siglos XII, XIII y parte del XIV.

Abordamos la organización del municipio en la Colonia en donde se puede ver la centralización administrativa sobre todo con la institución de las jefaturas políticas.

Culminamos este capítulo con la conquista del municipio libre que quedó consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana.

En el Capítulo II describimos los órganos municipales sus funciones y sus relaciones con la federación y el estado, así como la actividad política y económica del ayuntamiento en el que establecemos que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada y que dependiendo de los recursos económicos con los que cuenta puede ser una institución vigorosa con capacidad real para prestar la mayoría de todos los servicios básicos de sus respectivas comunidades.

En el Capítulo III describimos las fuentes de ingresos que tiene el municipio presentado su base legal correspondiente. Consideramos importante describir las facultades exclusivas de la Federación en materia económica para conocer, por exclusión, las reservadas a los Estados y Municipios.

Es tema del Capítulo IV el fundamento constitucional en materia económica para que al municipio se le reconozca su autonomía financiera considerando que es el estado al que le corresponde la rectoría en el desarrollo nacional y el que va a conducir la actividad económica nacional.

Finalmente presentamos nuestras conclusiones enfocadas a la urgente necesidad de darle al municipio su independencia económica que, consecuente y necesariamente favorecerá y fortalecerá la Independencia económica nacional.

CAPITULO I

REFERENCIAS HISTORICAS DEL MUNICIPIO

1. El municipio en México durante la Conquista

México recibió de España la herencia de la cultura occidental. A la riqueza de las civilizaciones prehispánicas vino a sumarse, a fundirse el antiguo y rico legado del mundo occidental, el que amalgamó, entre otros elementos destacados, la sabiduría helénica, el genio latino, la capacidad creadora de los árabes y el espíritu renacentista. Del encuentro de ambas vertientes surgieron los atributos peculiares del pueblo mexicano, al igual que los valores esenciales de su idiosincrasia y cultura.

Una de esas aportaciones fue el gobierno local autónomo, tal como lo conocemos, que fue introducido en la Nueva España por los colonizadores españoles en la primera década del siglo XVI.

Ampliando un poco lo anterior, diremos que España tuvo una tradición municipalista. "Los romanos durante su dominación establecieron el municipio en la Península Ibérica. A la caída de este imperio, los invasores visigodos conservaron la organización y la autonomía municipal. Posteriormente aparecieron los fueros concedidos por los monarcas a los moradores de los núcleos de población que resistían los ataques de los árabes."¹

1 Llorente González, Arturo. *La Reforma Municipal en la Constitución*. 2a. ed. Porrúa. México, 1986. P. 93

"En el siglo XV, solamente dos años después del descubrimiento de América, se creaba el primer ayuntamiento en el Nuevo Mundo: La Isabela, en Santo Domingo, en el año de 1494; más tarde, en 1509, el de Villa Capara, en Puerto Rico; en 1512 el de Baracoa en Cuba y en 1519 el de la Villa Rica de la Vera Cruz en México."² Un factor que me parece importante es el anotado por los estudiosos de la historia de los gobiernos de América Latina, que aducen como causa que "las instituciones de gobierno autónomo, cuando fueron traídas al Nuevo Mundo, ya habían perdido en su propia sede el prestigio que habían ganado durante los siglos XII, XIII y parte del XIV. La centralización de poder bajo el rey de España había despojado a los gobiernos locales de una buena parte de la importancia que habían tenido."³

"Sin embargo, si se pudiera fijar con objetiva precisión la fecha exacta en que expira una época y despunta la siguiente, habría que señalar el 23 de abril de 1521 como el día en que se inició en España el régimen absoluto."⁴

"En ese día los comuneros de Castilla perdieron la batalla de Villalar frente a las tropas de Carlos V; con estos últimos defensores de las libertades populares, se extinguió entonces lo poco que quedaba del antiguo constitucionalismo español."⁵

Cuatro meses escasos después de aquella fecha, el 13 de agosto de ese mismo año de 1521, cayeron en poder de los conquistadores la gran Tenochtitlan y el último emperador azteca. Culminaba en aquel día la obra de la Conquista y se iniciaban los tres siglos de dominación española. De este modo, por singular coincidencia en el tiempo, la nueva organización donde habría de surgir una nacionalidad nueva, nacía presidida por el signo del absolutismo. Este breve antecedente servirá para comprender mejor al municipio implantado en México desde 1519.

Los problemas municipales son múltiples y su historia es larga; entre nosotros se remonta a la llegada de Cortés a las tierras veracruzanas;

2 Lordello de Mello, Diogo. "Reforma y Desarrollo Municipal en Latinoamérica". Publicado en Revista Latinoamericana de Administración Pública. Núm. 12. México, 1982. P. 58

3 *Ibidem.*

4 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8va. Ed. Porrúa. México. 1967. P. 7.

5 *Ibidem.*

desde entonces las instituciones de gobierno local fueron trasplantadas. Las condiciones geográficas, culturales, económicas y sociales en la Nueva España eran tan diferentes de aquéllas que prevalecieron en las metrópolis que se necesitaría algo así como un milagro para que las mismas instituciones que funcionaban en España lo hicieran similarmente en las colonias, teniendo en cuenta que fueron muy pocas las modificaciones emprendidas para adaptarlas a su nuevo ambiente, tal como lo empezaremos a describir.

Antes de iniciar directamente con el municipio, es conveniente mencionar la división política de la Nueva España, la cual fue muy variable, sobre todo en los primeros años de la época colonial, durante los cuales iban ensanchándose los dominios y descubriéndose nuevas comarcas que por la lejanía del centro adoptado, hacían indispensable la creación de nuevas provincias políticas.

"Al emprender Cortés la conquista del territorio descubierto, no fue posible que se aceptaran sino dos términos de jurisdicción administrativa: las alcaldías y los corregimientos, con sus respectivas autoridades, dependiendo de la importancia de las villas." ⁶

"Durante los primeros años de la Conquista, todo el territorio dominado constituía una gobernación. Como no era posible establecer relaciones frecuentes entre la capital y la Nueva España y los territorios que iban dominando los capitanes de Cortés, éstos, en su calidad de adelantados, gobernaban militarmente en grandes extensiones territoriales que más tarde constituyeron, dentro de la Colonia, entidades políticas.

"Los reyes decidieron gobernar a la Nueva España por medio de un virrey. De este modo todas las tierras conquistadas formaron un virreinato que hasta fines de la época colonial comprendió: las audiencias de México y de Nueva Galicia, y las gobernaciones de Nueva Vizcaya, Filipinas y Florida." ⁷

"En el año de 1786, por medio de la ley *Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Exercito y Provincia en el Reino de la Nueva España*, los monarcas españoles modificaron la

6 Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. 1a. Ed. Universitaria. México, 1942. P. 32.

7 Idem. P. 33.

organización política de la Nueva España, dividiendo el territorio en doce intendencias." ⁸ "Aquella erección de intendencias, opina don Vicente Rivapalacio, fue como el primer ensayo que preparó la división política de la Nueva España para la formación de los estados que debían componer en lo porvenir, la federación de los Estados Unidos Mexicanos." ⁹

Bien, después de esta exposición muy general sobre la división territorial, comentaremos el origen del régimen municipal en la Nueva España que proviene desde el mismo momento en que los particulares, para que pudiesen emprender el descubrimiento y la conquista de las tierras desconocidas de Indias, era indispensable, según las disposiciones reales, que se concertasen con el Gobierno español una especie de contratos, llamados capitulaciones, en los cuales los reyes, por una parte, señalaban determinadas facultades a quienes obtenían las capitulaciones y, por la otra, los interesados se comprometían a cumplir lo que en el mismo documento se estipulaba. "Entre las facultades que comúnmente se otorgaban, las más importantes eran las relativas al nombramiento de ayuntamientos y gobernadores." ¹⁰

Don Diego Velázquez, gobernador de la isla de Cuba que, como es sabido, envió a Hernán Cortés a tierras mexicanas, no tenía capitulaciones y por tanto no estaba facultado para emprender conquistas. Valiéndose de esta circunstancia, Cortés fundó la Villa Rica de la Vera Cruz, y como si tuviera capitulaciones que lo facultaran para ello, nombró al ayuntamiento de la ciudad fundada, y ante él renunció la comisión que le había conferido don Diego de Velázquez.

"Según las antiguas leyes españolas, los ayuntamientos estaban capacitados para elegir al alcalde mayor en los casos en que era difícil obtener la real provisión y según esas mismas leyes, suplían a los gobernadores en su falta cuando el rey estaba lejos y no podía hacer el nombramiento. Fundándose en estas disposiciones y considerándose legítimamente constituido, el ayuntamiento de la nueva ciudad nombró gobernador a Cortés, y celebró con él capitulaciones por medio de las

8 Idem. P. 34.

9 Rivapalacio, Vicente. México a través de los Siglos. Tomo II. 9a. Ed. Cumbre, S. A. México. 1972. P. 846.

10 Mendieta y Núñez. Op. Cit. P. 35

cuales se le concedió permiso para emprender la conquista de México."¹¹

Este fue el origen del régimen municipal en la Nueva España. Tanto Cortés como sus capitanes, tan pronto como decidían fundar una villa o tan pronto conseguían la adhesión o la sumisión de los pueblos indígenas importantes, nombraban el ayuntamiento respectivo.

"Entre los expedicionarios de Cortés llegaron a México algunos escribanos que influyeron seguramente en la constitución de los ayuntamientos. Esta circunstancia y el hecho de que Cortés ejercía una verdadera dictadura, determinaron el carácter irregular de los primeros municipios de la Nueva España. Nacieron éstos sin apegarse a un sistema determinado ni en su composición ni en sus facultades, pues como los regidores eran nombrados por Cortés o por sus capitanes, la voluntad de aquél imperaba sobre las facultades de los ayuntamientos."¹²

Los ayuntamientos siempre estuvieron sujetos a otras autoridades. En un principio, Cortés centralizó todo el poder en las tierras conquistadas; los primeros ayuntamientos fueron su obra y obedecían su voluntad. Más tarde, la ley misma los colocó bajo la jurisdicción de los gobernadores, de los virreyes y de las audiencias reales. Esta circunstancia y el hecho de que su personal fuese designado, como lo era, por el rey (con carácter de perpetuo y con nombramientos transmisibles por venta) o por otras autoridades, determinaron la naturaleza endeble del régimen municipal en el Nueva España. "A tal punto llegó a debilitarse el espíritu municipal, que los cabildos se celebraban en las casas de los gobernadores, de los virreyes o de otras autoridades locales con asistencia de éstas."¹³

Como hemos visto, el problema municipal existió desde el mismo principio de su establecimiento; a todo lo anterior hay que agregar que el sistema de explotación de las colonias difícilmente podría contribuir para que se desarrollara en ellas un tipo de gobierno municipal como el que se practicaba en las metrópolis, porque tenemos que tomar en consideración no sólo esta situación sino que, como ya lo mencionamos,

11 Idem. P. 36.

12 Idem. P. 37.

13 Macedo, Miguel. "El Municipio" en "México y su Evolución Social.". Citado por Mendieta y Núñez Lucio en *La Administración Pública en México*. 1a. Ed. Universitaria. México, 1942. P. 42.

las condiciones en la Nueva España eran diferentes a las metrópolis españolas, y adaptar un régimen municipal que funciona en un lugar, puede resultar un fracaso en otro.

La conducta colonialista implica explotación, y ésta no era la excepción. Las instalaciones municipales que se implantaron en la Nueva España tenían un carácter marcadamente urbano. Las villas y ciudades en el Nuevo Mundo fueron pocas y dispersas, además de ser muy pequeñas. "Las ciudades más grandes, generalmente sedes de los gobiernos coloniales, eran destinadas más a promover los intereses colonialistas de las metrópolis que a lograr el desarrollo del país. En otras palabras, estaban orientadas hacia las metrópolis como centros explotadores de las riquezas ganadas por los colonizadores." ¹⁴

Lo anterior puede explicar porqué se acumuló un "déficit" tan grande, en calidad y cantidad, y a veces de carencia total, en casi todos los servicios públicos de nuestras ciudades coloniales.

2. Organización colonial del municipio

Interesante es el desarrollo y la actuación del régimen municipal en la Colonia por las funciones que en él se desempeñaban; por la participación de los españoles, criollos e indígenas; por el sistema o tipo de cabildo -abierto o cerrado que prevalecía-; por el número variable de funcionarios que integraban dicho cabildo o ayuntamiento y por las numerosas poblaciones o municipalidades que existían al final del mismo siglo XVI, con la categoría de ciudades, pueblos o villas.

Poco cambió el régimen municipal durante los tres siglos del virreinato, pues estuvo inspirado siempre por el régimen municipal en sus rasgos fundamentales, y sufrió las mismas influencias de creciente centralismo que éste.

Sobre la importancia del municipio en Hispanoamérica, dice Silvio Zavala que no obstante la centralización, los cuerpos municipales "constituyen el órgano principal de petición y defensa de los derechos de los vecinos.

"Los procuradores en corte y los agentes nacionales de los cabildos hispanoamericanos -agrega-, hacen llegar a las autoridades superiores

14 Lordello de Mello. Op. Cit. P. 59.

de la monarquía la voz y las pretensiones de los vecinos indianos y negocian en la metrópoli las cédulas y mercedes en favor de ellos."¹⁵

"El imperio colonial español, dividido en cuatro virreinos -Nueva España, Perú, Nueva Granada y Buenos Aires-; en ocho capitanías generales independientes de los virreinos -Nuevo México, Guatemala, Chile, Caracas, Puerto Rico, Santo Domingo, Cuba y Florida-, y en doce intendencias, mantenía la unidad monárquica por medio del Consejo de Indias, que funcionaba en España y que había sido fundado por Carlos V en 1524." ¹⁶

"Las colonias eran gobernadas por las audiencias, que eran tribunales independientes en los virreinos para administrar la justicia, y sus apelaciones se sometían al Consejo de Indias."

"Los alcaldes mayores eran funcionarios provinciales dentro de los virreinos y capitanías generales, que nombraba la autoridad central."

"El último engranaje de la administración colonial eran los cabildos, institución democrática en su origen, corrompida después por la venta de las regidurías. Las Leyes de Indias ordenaban que cada pueblo de indios eligiera anualmente un indio alcalde; pero si el pueblo pasare de 80 casas, debían elegir dos alcaldes y dos regidores indios." ¹⁷

En el punto anterior de este capítulo mencionamos lo que significó el triunfo de Carlos V sobre los comuneros de Castilla: la victoria del absolutismo y la centralización.

En América representó la consolidación del imperio en el régimen colonial. Así, el municipio hispanoamericano vio limitado su derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales, se acostumbró la venta de regidurías, se sujetaron a revisión central las ordenanzas municipales y, en general, se quebrantó el régimen democrático en los municipios.

"Al frente de cada municipio había un cabildo o ayuntamiento. Bajo Carlos V, en las ciudades principales de Hispanoamérica, debía haber

15 Zavala, Silvio y Appendini, Ida. *Historia Universal Contemporánea*. 6a. ed. Porrúa. México, 1959. P. 72

16 Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio. Su Evolución Institucional*. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. Colección de Cultura Municipal. México. 1981. P. 135.

17 *Idem*. P. 134.

doce regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos. "Para estos cargos solamente podían ser electos los vecinos del municipio. Con Felipe II se hizo abiertamente la venta de los cargos municipales." ¹⁸

"Los regidores eran seis para los lugares chicos y 12 para para los mayores; pero había pueblos con cuatro regidores. Los cabildos o municipios indígenas contaban con alcaldes, regidores, un escribano y alguaciles." ¹⁹

"Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México estaban integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526 los ediles los elevaron a 12; en 1527, se redujeron a siete, y en 1528 nuevamente se fijaron en 12. Después el Ayuntamiento se compondría de 15 personas, cuya permanencia en sus puestos era a perpetuidad, en virtud de que habían comprado los puestos; ellos elegían dos alcaldes, cinco ediles y un síndico." ²⁰

"En lo general, puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Tenía, además, un alférez real, un procurador general, un alguacil mayor, un síndico y otros cargos dependientes del propio Cabildo, como los diputados de pobres, los diputados de propios, el obrero mayor, los diputados de fiestas, los diputados de policía, de alhóndigas y pósito, el contador, el mayordomo de propios y rentas, los fieles ejecutores y el veedor del matadero. Los alcaldes fueron dos, y después de siglo y medio se redujeron a uno. El oficio de regidor reunía la más alta investidura entre los magistrados del municipio. Era el más íntimo representante del pueblo, con facultades legislativas, ejecutivas y, a veces, judiciales."

"En lo que respecta a la municipalidad indígena, las Leyes de Indias disponían que en los pueblos reducidos se nombrasen alcaldes y regidores indios." ²¹

"Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba al poder central. Las villas y poblados,

18 Idem. Pp. 135 y 136.

19 Idem. P. 137.

20 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Manual de Administración Municipal*. México. 1981. P. 10.

21 Ochoa Campos. Op. Cit. P. 137.

según las Ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil." ²²

"En 1604, el marqués de Montesclaros dio una instrucción para la fundación de los pueblos de indios. A su vez, en 1642, el virrey Palafox expidió una ordenanza para que en las elecciones de los indios no intervinieran las autoridades superiores." ²³

"A fines del siglo XVIII seis de los regidores de la ciudad de México eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos que actuaban en virtud de compra o herencia. Los ayuntamientos tenían la facultad de examinar a los que aspiraban a obtener el título de maestro.

"El cabildo de la ciudad de México había expedido ordenanzas para la enseñanza de las primeras letras, y en 1800, el profesor don Pedro Ximeno había de realizar ejercicios públicos con sus alumnos en las casas del Ayuntamiento para que el público quedase satisfecho del cumplimiento de su obligación." ²⁴

Podemos decir que los cabildos, al igual que las audiencias coloniales en general, concentraban funciones tanto administrativas como legislativas -desempeñadas a través de las ordenanzas municipales- e, incluso, jurisdiccionales -ya que conocían de la segunda instancia de los juicios llevados en primera instancia ante los alcaldes.

Así también el número de regidores, alcaldes y funcionarios municipales fue muy variable, según el tiempo y la naturaleza del centro de población; es decir, según se tratara de ciudades metropolitanas, diocesanas o sufragáneas o de villas o lugares. "Así por ejemplo, en la ciudad de México, el Ayuntamiento, de acuerdo con las ordenanzas de gobierno de 11 de diciembre de 1842, estaba presidido por el corregidor, contaba con dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores." ²⁵

Para complementar la organización colonial del municipio, considero necesario, aunque de manera muy somera, describir cuáles eran las principales atribuciones de los funcionarios de estos órganos; así

22 Presidencia de la República. Op. Cit. P. 10.

23 Ochoa Campos. Op. Cit. P. 137.

24 Ibídem.

25 Ovalle Favela, José. "Algunas consideraciones sobre el Municipio Mexicano." Publicado en la Revista de la Universidad de la Facultad de Derecho. Núm. 11. Sept-dic. 1979. Núm. 11. México. P. 782.

tenemos que "los alcaldes ordinarios tenían esencialmente atribuciones jurisdiccionales de asuntos civiles y penales de menor cuantía, y en los lugares donde no hubiera gobernador, corregidor o alcalde mayor, tenían voto en el cabildo. Los alcaldes ordinarios eran de elección popular."²⁶

"Los regidores eran los consejeros municipales y, aunque en un principio fueron de elección popular, posteriormente en virtud de la cédula real de 15 de octubre de 1522, tales cargos pasaron a ser enajenables y renunciables."²⁷

"Otros funcionarios municipales fueron los siguientes: los procuradores, posteriormente llamados síndicos, representantes judiciales de los intereses de gobierno y de la comunidad municipal; *los fieles ejecutores*, encargados de vigilar y controlar los precios, la calidad y la cantidad de los productos alimenticios; *los escribanos*, con las funciones de secretarios del Ayuntamiento; *los alféreces reales*, regidores de superior jerarquía que suplían a los alcaldes ordinarios en caso de ausencia o muerte; *los depositarios* o *mayordomos*, especie de tesoreros, encargados de la administración de las finanzas, *los fieles de la alhóndiga*, guardianes y administradores de estas instituciones destinadas al almacenamiento de granos, con el objeto de satisfacer y asegurar su abastecimiento local y evitar la especulación, y *los alcaldes de la mesta*, encargados de los intereses de los ganaderos."²⁸

Dado el tema de la presente tesis, es importante empezar a mencionar los problemas económicos que prevalecía en la organización del Municipio, tal es el caso de los ingresos públicos locales que eran, desde entonces, muy reducidos, y uno de los motivos que se adujeron para permitir las enajenaciones de los oficios públicos municipales, fue precisamente la necesidad de incrementar tales ingresos. "La pobreza de los recursos fue característica común de los municipios hispanoamericanos; continuamente sus autoridades se quejan de la indigencia y de la imposibilidad de sufragar decorosamente las posibilidades públicas. Los vecinos se negaban a que se les aumentara

26 Idem. P. 784

27 *Ibidem.*

28 *Ibidem.*

los impuestos." ²⁹ Ayer como hoy todo el mundo se quejaba del descuido de las calles y de la falta de limpieza.

3. El municipio castizo

La vasta región de América del Norte, que fue conquistada por España, no comprendía una sola nación y raza india; por el contrario, estaba poblada de numerosas colectividades indias (estados, naciones, señoríos grandes y pequeños), con organizaciones, razas, religiones, costumbres, tradiciones, historia diferente y esencialmente antagónica.

"El cuadro anterior a la Conquista era una agrupación de reinos y señoríos distintos, todos de régimen despótico, rodeados de pequeños cacicazgos tributarios de aquéllos y sometidos por la fuerza militar." ³⁰

Durante la época colonial se marca la separación racial y social de los elementos étnicos pobladores del Continente. El blanco se considera superior a los demás y se le reservan todos los privilegios desde el punto de vista político, económico y administrativo. Haber nacido en el Continente Europeo venía a ser una cédula de nobleza.

Los criollos, hijos de españoles nacidos en el Nuevo Continente, si bien se consideraban superiores a los elementos restantes de la población, no solían desempeñar altos cargos públicos o administrativos.

Al respecto expone Appendini que "Los indios admiraron al blanco al verle por primera vez; lo odiaron enseguida; hubieron de adaptarse a sus costumbres y a su mando poco después. De hecho el indio fue supeditado al blanco como su servidor, su auxiliar poderoso en los campos o ciudades, minas y obrajes."

"Los mestizos, nacidos de blanco e indígena, su situación era por lo común difícil; Los blancos no solían considerarlos como sus iguales ni les concedían empleos. Las leyes no les permitían vivir en los pueblos de indios para evitar abusos." ³¹

29 Idem. P. 785.

30 Trejo y Lerdo de Tejada, C. *La Revolución y el Nacionalismo*. 1a. Ed. Imprenta y Papelería "La Estrella." La Habana, 1916. P. 27.

31 Zavala, Silvio. Op. Cit P. 64.

Esta gama de antecedentes dan una idea de lo difícil que iba a resultar la Implantación de las nuevas instituciones y, por lo mismo, el cumplimiento de las nuevas normas jurídicas.

"La adecuación de las instituciones a las nuevas necesidades no siempre existió; tal es el caso del concejo abierto o asamblea vecinal que se usó en España y continuó existiendo en Castilla en casos excepcionales y que pasó en forma espontánea al Nuevo Mundo con el nombre de cabildo abierto, traído por los pobladores de América sin que la metrópoli se ocupara de regularlo especialmente." ³²

"El siglo XVII es la época de la preponderancia de los peninsulares en el control de los ayuntamientos; y la etapa de la organización política del municipio resintió medidas centralizadoras, como fue el comercio de los cargos concejiles y la facultad que usó el virrey para nombrar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia." ³³

Hasta fines del siglo XVIII nuestros cabildos seguían los pasos dados por los españoles de ultramar. Sin embargo, "el municipio colonial estaba regido, *en parte*, por las prácticas y costumbres aquí nacidas, lo que determinó el surgimiento del municipio castizo. El Derecho consuetudinario completaba al doctrinal, y puede afirmarse que el Derecho Indiano, con carácter supletorio, ganó muchas aplicaciones en las Cortes españolas." ³⁴

Otro hecho importante fue el que los criollos influyeron poderosamente en los ayuntamientos. "Fue en el ayuntamiento en donde por primera vez éstos comenzaron a tomar parte en la vida pública, y fue precisamente en estos centros en donde se comenzó a hacer política." ³⁵

Cabe recordar también que, por efecto de la Conquista, todas las tierras de las regiones sometidas pasaron a ser patrimonio de la Corona de España.

Las tierras de la Colonia empezaron a repartirse. La primera autoridad que encontramos ejerciendo esas titulaciones fue el ayuntamiento.

32 Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit. P. 137.

33 Becerra, María. *Apuntes de Derecho Constitucional*. Tomo I. Mimeo. Ciudad Universitaria, 1965. P. 278.

34 Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. 3a. Ed. Porrúa. México. 1979. P. 188.

35 Idem. P. 189.

"El Ayuntamiento de México, cuando aún estaba en Coyoacán, hizo los primeros "repartimientos" que se mencionan en las actas de cabildo casi al principio de la Conquista." ³⁶

Si bien la autoridad de los españoles se impuso y la ejercieron a través del ayuntamiento desde el principio, es de suponerse que las manifestaciones de inconformidad de la población modificarán, aunque poco a poco, la tendencia siempre absolutista de los conquistadores.

Además, junto con la tendencia de crueldad y de atropello del encomendero, es preciso reconocer que nació también la buena intención de las autoridades españolas para contener esos abusos y proteger al desvalido indio contra ellos. "El poder municipal en esas primeras titulaciones habla mal y ordena: *que los cacicazgos y barrios indios se conserven separados, prohibiendo a los españoles no sólo despojar a los indios de sus tierras, sino aun comprárselas sin especial autorización para ello.*" ³⁷

Como se ve, son varios acontecimientos que fueron modificando el absolutismo de los españoles; el terreno que fue ganando el municipio castizo -mezcla del municipio implantado por los españoles y el municipio que nace en la Nueva España provocado por las costumbres y prácticas de sus pobladores- significó una esperanza de libertad e independencia.

4. La influencia francesa a fines del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX

En toda Europa, en la segunda mitad del siglo XVIII, se presentó un impulso reformador dirigido por los monarcas y que se llamó el Despotismo Ilustrado. El lema de esa transformación era "todo para el pueblo, pero sin el pueblo", y el arma que se usó fue la centralización administrativa.

Por ello, en la segunda mitad del siglo XVIII el municipio se vio sujeto a la más absoluta centralización administrativa y fiscal. Lo anterior explica las medidas centralizadoras de los déspotas ilustrados en España en las colonias hispanoamericanas.

36 Trejo y Lerdo de Tejada, C. Op. Cit. P. 10.

37 Idem. P. 38.

Así, en el propio siglo XVIII, en su novena década, se crearon las intendencias en las colonias de América; con ellas, el régimen de Intendencias inició el siglo de influencia francesa.

Las ordenanzas de Intendentes de Carlos III, en 1786, antecedidas en Nueva España por la reforma consumada por el conde de Gálvez, acentuaron la política de centralización, al dejar a los propios intendentes el control de los principales ramos y al restar a su vez facultades de los ayuntamientos que, sobre todo en materia hacendaria, quedaron sujetos a la autoridad de los propios intendentes.

"La influencia francesa llegó a la organización política local de Nueva España, años antes, en 1767, en que Carlos III envió a la Colonia al visitador general don José Gálvez, con instrucciones de estudiar y reorganizar las condiciones en que se encontraba, particularmente en lo referente a sus sistemas financieros.

"El visitador general centralizó la administración de las municipalidades y reglamentó sus contadurías.

"Las medidas centralizadoras continuaron. En 1786 se expidió la Ordenanza de Intendentes, que estableció las intendencias de la Nueva España. Los intendentes remplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores; presidían los cabildos, aprobaban las ordenanzas redactadas por los ayuntamientos y éstos fueron reducidos a juntas municipales, integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y el procurador. El intendente controlaba además las funciones judiciales."³⁸

El siglo francés se prolonga a todo lo largo del siglo XIX, con la institución de las jefaturas políticas, que entre nosotros adquirieron una práctica viciosa, hasta el grado de caracterizarse por antidemocráticas.

La Constitución española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero introdujo el nefasto sistema de los jefes políticos, que duró todo el siglo XIX y que presidía el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos llevarían también el nombre de prefectos políticos.

"En 1836, la Constitución centralista dispuso que las autoridades municipales debían ser de elección popular, pero la ley de 20 de marzo

38 Presidencia de la República. Op. Cit. P. 10.

de 1837 suprimió los ayuntamientos, remplazándolos por los jueces de Paz subordinados a los prefectos y subprefectos.

"A la vez, aparecieron los apoderados de los pueblos que llegarían a ser proscritos en 1845, año en que se restablecieron los ayuntamientos."³⁹

Como ya dijimos, la institución de los jefes políticos tuvo su origen en la Constitución gaditana, la que a su vez siguió el modelo francés de la época napoleónica.

El antecedente francés consagró en la época moderna ese régimen que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno.

"La institución de las jefaturas políticas -señala Ochoa Campos-, dio forma a la autoridad intermedia entre el ayuntamiento y el poder central que con el tiempo se fue convirtiendo cada vez más acentuada, al grado de que a fines del siglo XIX dicha autoridad intermedia había desplazado de su radio de acción a los ayuntamientos, reduciéndolos al papel de agentes municipales."⁴⁰ (Citado por María Becerra)

Lo que en un principio pareció una institución a tono con la época, pasado el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento odioso de centralismo político. Las prefecturas no modernizaron, como se esperaba, nuestra administración municipal. Injertadas en un medio de caciquismo tradicional, se constituyeron en agencias de despotismo y en trabas para el disfrute de los derechos cívicos. El principio liberal "dejad hacer, dejad pasar" y el concepto federalista de libertad de los Estados de México para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la Constitución de 1857 sobre el gobierno municipal. Pero los Estados en su mayoría siguieron el modelo de descentralización. Así pues, la legislación de mediados del siglo pasado, reafirmó la vigencia de las prefecturas.

Durante la Regencia primero y después bajo el imperio de Maximiliano, continuó en vigor el régimen de Prefecturas, a las que se añadió el título de imperiales.

39 Ochoa Campos. Op. Cit. P. 10.

40 Becerra. Op. Cit. P. 286.

El régimen municipal siguió estos rumbos, pero además, adquirió ciertas características que desde entonces subsisten. Una de ellas, es la absorción de la autonomía de los ayuntamientos por los gobernadores de los Estados.

"Napoleón Bonaparte había realizado esta centralización administrativa con una variante que se ha conocido con el nombre de organización descentralizada. El municipio queda así colocado dentro de la administración descentralizada, como un caso de descentralización por región."

"El Estado ejerce el control, y el ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones." ⁴¹

"Conforme a la "instrucción para el Gobierno Económico-Político de las provincias", fechada el 23 de julio de 1813, los jefes políticos tenían las siguientes atribuciones: como autoridad superior, dentro de cada provincia cuidaban de la tranquilidad pública, del orden, de la seguridad de las personas y de sus bienes, de la ejecución de las leyes y ordenamientos del Gobierno y, en general, de todo lo concerniente a las funciones gubernativas."

"Podrían ejecutar en dicha vía, las penas impuestas por los reglamentos de policía y por los bandos de buen gobierno y, además, calificar y exigir multas a los infractores del orden público."

"En materia de Justicia, según el Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia de 9 de octubre de 1812, se conservaron las Audiencias de México y Guadalajara, pero sus facultades quedaron reducidas a lo puramente judicial, con exclusión absoluta de lo gubernativo." ⁴²

En tanto en la Nueva España se desarrollaba el movimiento de Independencia, en la Península la Constitución de Cádiz y la Instrucción sobre Provincias de 1813, representaban el último intento legislativo para transformar el régimen municipal de la metrópoli y de sus colonias.

El movimiento insurgente fijó pronto su atención en la necesidad de una reforma en el orden local. "El Padre Hidalgo se pronunció por la conveniencia de abolir las Cajas de Comunidad, y en Guadalajara dio su

41 Becerra. Op. Cit. Pp. 281 y 282.

42 Idem. P. 282.

aprobación en la elección e instalación del nuevo ayuntamiento, demostrando con ello su interés por todo lo relativo a la municipalidad."⁴³

Se registraba pues, en esos momentos de efervescencia popular, una franca preocupación por volver los ojos a la célula social que es el municipio.

"Al triunfo de la República, después de la aventura imperialista, los ayuntamientos normalizaron sus programas de obras gracias al crédito no sólo interior sino también exterior. Con ello, las ciudades empezaron a transformarse, prosiguiendo el cambio de sus fisonomías que apuntara la Reforma, al nacionalizar los bienes del Clero y desamortizar los de las corporaciones civiles. Las propiedades eclesióásticas, que saturaban las poblaciones, pasaron al servicio público o en propiedad particular los innumerables bienes de manos muertas entraron en circulación y, poco a poco, casas, edificios ruinosos y vetustos fueron trocándose en casas modernas adecuadas al gusto y a las necesidades de la época."⁴⁴

Menciona Ochoa Campos que "Una nueva organización de la Hacienda Municipal se hizo necesaria al quedar formalmente consumada la abolición de las alcabalas el 1o. de julio de 1896, gracias a la decidida intervención de don José Limantour, ministro de Hacienda en el gobierno del presidente Díaz."⁴⁵ (Citado por María Becerra).

Sin embargo, la centralización había venido ahogando la vida municipal. Los prefectos que desde años atrás controlaban la vida local se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

Queda claro que en las postrimerías del siglo pasado nuestro sistema municipal resintió muy graves interferencias que limitaron en todos los órdenes las funciones de los ayuntamientos. Este fenómeno obedecía a una situación general de centralismo político por un lado, y de absoluta carencia de visión para propiciar el desarrollo de nuestras instituciones populares, por el otro.

43 *Ibidem.*

44 *Becerra. Op. Cit. Pp. 286 y 287.*

45 *Ibidem P. 287.*

5. Tipificación Jurídica del Municipio a través de la Constitución Política de 1917

La lucha contra la dictadura había de ser sólo el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social imposibles de realizarse sino sólo a través de una nueva organización política.

"La extensión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo suponía una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en el municipio y a no sufrir invaciones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la Revolución comenzó postulando la abolición de la jefaturas políticas y la libertad municipal como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular." ⁴⁶

"Por lo que no cabe duda que entre las causas que contribuyeron más a la eclosión revolucionaria de 1910 fue la actitud de precariedad municipal o de antimunicipalismo en el prolongado gobierno del general Díaz. En efecto, la medida de aguda centralización y control político exterminó la autonomía de nuestra institución; se agrupó a los ayuntamientos en cuerpos o sectores administrativos denominados distritos, partidos o prefecturas, cuyos titulares llamados prefectos o jefes políticos fueron verdaderos delegados del Gobierno central." ⁴⁷

El advenimiento de la Revolución Mexicana trajo consigo la restauración municipal. Esta meta además de necesaria para canalizar los problemas y las necesidades de los habitantes del país con sus autoridades inmediatas, constituía una atractiva bandera política que permitió la desaparición de las prefecturas, así como la elección de las citadas autoridades y la participación democrática de los vecinos.

La doctora María Becerra, en sus *Apuntes de Derecho Constitucional* señala que un historiador dice que: "las odiosas jefaturas políticas fueron instrumentos del atentado constitucional. Ellas desplazaron en la dictadura a los municipios libres. Aquéllas eran portavoces de Díaz; estados

46 Becerra. Op. Cit. P. 289.

47 Llorente González, Arturo. "El Municipio, Entidad Democrática por Excelencia." Publicado en *Reforma Municipal en la Constitución*. 1a. Ed. Porrúa. México, 1986. P. 96.

de la soberanía popular. Causa primordial de la Revolución de 1910 fue la protesta de los ayuntamientos contra las jefaturas citadas. Y allí, donde había logrado mayor arraigo el municipio, la insurrección adquirió caracteres más visibles. Esto explica que el estallido popular haya venido del Norte en aquel año. En esa región del país prevalecía un mayor respeto hacia esa noble institución." ⁴⁸

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos –que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos–, "la Revolución Mexicana sostuvo desde sus movimientos precursores dos postulados fundamentales: la solución del problema agrario y la implantación de la libertad municipal, inscribiendo tal demanda desde 1906, en el programa del Partido Liberal Mexicano, y repartiendo insistentemente la reclamación popular en pro del municipio, tanto en el programa del Partido Democrático en 1909 como en el Plan de Valladolid, en el Plan de San Luis Potosí, en el Plan de Revista, en el Plan Político Social proclamado en la Sierra de Guerrero en 1911, en el Pacto de la Empacadora, en las Adiciones al Plan de Guadalupe y, en forma indirecta, en otros importantes documentos políticos de la época." ⁴⁹

El 10. de Julio de 1906 la Junta Organizadora de San Luis, Missouri., Estados Unidos de América, proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano, que contenía en su exposición las siguientes consideraciones:

"Los demás puntos generales se imponen por sí mismos. 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." ⁵⁰

Don Jesús Romero Flores señala cómo dicho Partido hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos.

Su manifiesto a la Nación "iba luego por los fueros de la libertad municipal, considerando al municipio libre como la celdilla 'que resume en su vida entera del organismo' quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos." ⁵¹

48 Becerra. Op Cit. P. 289.

49 Presidencia de la República. Op. Cit. P. 11.

50 Becerra. Op. Cit. P. 289.

51 *Ibidem.*

Posteriormente, el Programa de Reformas Político-sociales de la Revolución, aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Mor., el 18 de abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas reformas políticas, el siguiente: "Artículo 32. Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos Federal y Locales."⁵²

El Plan Orozquista, conocido por el Pacto de la Empacadora, firmado en Chihuahua el 25 de marzo de 1912, contiene dos puntos concretos -el 28 y el 29-, sobre el régimen municipal que a continuación me permito citar:

"28. La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos."

"29. Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales."⁵³

Don Venustiano Carranza fue un apasionado de la libertad municipal. En su mensaje ante la Convención de Generales que se reunió en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, apuntó: "Las reformas sociales y políticas de que hablé a los principales jefes del ejército, como indispensable para satisfacer las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica son, brevemente enumeradas, las que enseguida expreso: El aseguramiento de la libertad municipal, como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas."⁵⁴ Así lo expone Moisés Ochoa Campos en su obra *La Reforma Municipal*, citado por María Becerra.

Por ello, el 12 de diciembre de 1914, encontrándose en Veracruz donde instaló el Gobierno con todo su gabinete, el señor Carranza expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe." Dicho decreto de adiciones, en su artículo 2o. decía: "El primer Jefe de la Revolución y

52 *Ibidem.*

53 *Ibidem.*

54 Becerra. *Op. Cit.* P. 290.

encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional." ⁵⁵

De inmediato se puso manos a la obra, y la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe. Estos fueron 19, figurando entre ellos, cinco sobre asuntos municipales, los cuales citaremos a continuación:

- "1. Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República (1857), consagrando el municipio libre.
2. Ley que faculta a los ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
3. Ley que faculta a los ayuntamientos para la expropiación de terrenos en qué establecer escuelas, mercados y cementerios.
4. Ley sobre Organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
5. Ley sobre los Procedimientos para la expropiación de bienes por los ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, mercados y cementerios." ⁵⁶

Este decreto constituye un antecedente preciso del artículo 115 constitucional, y tuvo la importancia de reconocer en los municipios la base de nuestra organización política, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por la tutela de los prefectos y jefes políticos.

En 1916 pudo reunirse, en Querétaro, el Congreso Constituyente.

Una vez designada la Comisión de Constitución, la Secretaría dio lectura al proyecto presentado por don Venustiano Carranza, que establecía:

Artículo 115. "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 cada uno por ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. El

55 *Ibidem.*

56 *Ibidem*

Ejecutivo Federal o los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública donde residieren habitual o transitoriamente." ⁵⁷

A la Segunda Comisión de Constitución le pareció que el precepto era poco enérgico y que no garantizaba la obtención de buenos propósitos que animaban al señor Carranza con respecto al municipio, por lo que propuso al Congreso la aprobación de un texto concebido con tres fracciones; de las cuales la segunda fue atacada por algunos diputados, en la cual se prevé que:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la proporción y término que señale la Legislatura Local. Los ejecutivos locales 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 Municipio y los poderes de un Estado, los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley." ⁵⁸

Esta fracción estuvo vigorosamente defendida por los miembros de la Comisión. Así por ejemplo, el diputado Heriberto Jara precisó:

"Si la Comisión no hubiera traído al debate la fracción II del artículo 115 en la forma en que está expuesta, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada, que la referida Comisión tiene para dar a los municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario. **No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada**, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados; en una palabra, el municipio se le ha dejado una libertad muy reducida como tal, porque sólo se le ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en que esté constituida por sus tres poderes." ⁵⁹

57 Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II Imprenta del Congreso Constituyente . Publicado bajo la dirección de Fernando Romero García, Oficial Mayor de dicho Congreso. México. 1917. P 503.

58 Ibidem.

59 ibidem.

Rechazado, no obstante, el proyecto y no pudiendo ponerse de acuerdo en la redacción de uno nuevo, los miembros de la Comisión, formularon votos particulares.

Uno de ellos, suscrito por los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, consideraba que "el municipio debe tener independencia económica, para ello es preciso darle algunos recursos legales lo más eficaces posibles, para que, cuando esa libertad se vea atacada, tenga alguna defensa."⁶⁰

Por estas razones también presentaron su proyecto.

El otro voto particular, suscrito por los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, partía de la base de que "habiendo sido rechazado el primer dictamen de la Comisión, el presente voto particular contiene el primer dictamen con correcciones sugeridas por la discusión, de tal manera que pueda decirse que consagrándose la libertad hacendaria del municipio, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones."⁶¹

Concluía proponiendo el siguiente proyecto:

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la Ley respectiva."⁶²

Pero ninguno de estos proyectos satisfizo al Congreso; provocando con ello nuevos debates que parecían interminables, hasta que constituido ya en sesión permanente acogieron una fórmula propuesta por un grupo a través del diputado Ugarte, la cual a continuación se menciona:

"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 sus necesidades."⁶³

60 *ibidem.*

61 *Idem.* P. 504

62 *Ibidem.*

63 *Ibidem.*

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los Estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse en la Constitución el principio de municipio libre, como conquista fundamental de la Revolución.

"Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición *sine qua non* de vida y su independencia condición de su eficacia." ⁶⁴

La conquista del municipio libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana y, con base en ese principio, cada uno de los Estados de la Federación ha expedido sus respectivas leyes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal; no obstante, existen algunos preceptos que entorpecen ciertos casos y que más adelante comentaremos ampliamente.

64 Ibidem. P. 504.

CAPITULO II

FUNCIONES Y COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES

1. Organos municipales

El municipio como persona moral requiere de órganos que lo representen. De acuerdo con el sistema de la legislación mexicana, los órganos de representación del municipio están constituidos por el Ayuntamiento y por el presidente municipal, ambos de elección popular directa, en los términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁵

El Estado Mexicano se forma por la federación de 31 Estados y un Distrito Federal. Cada uno de los Estados cuenta con un sinnúmero de municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. Estos municipios comprenden en su circunscripción a pequeños poblados que dependen del Ayuntamiento radicado en la cabecera municipal y forman delegaciones o comisarías con su respectivo delegado o comisario.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en la fracción primera que "cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no

⁶⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 84ava. Ed. Porrúa. México. 1988.

habrá ninguna autoridad Intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.⁶⁶

El ayuntamiento es un órgano colegiado deliberante de elección popular encargado de la administración del municipio con facultades no sólo de carácter consultivo, sino principalmente con facultades de decisión. El presidente municipal viene a ser el órgano ejecutivo por medio del cual se realizan los acuerdos del Ayuntamiento; además se integra por uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la respectiva Ley Orgánica Municipal.

El ayuntamiento es la primera autoridad política y administrativa del municipio y está obligado a reunirse en sesiones ordinarias de cabildo por lo menos una vez por semana y en sesiones extraordinarias cuando ocurriera algún asunto urgente o lo pidiera alguno de sus miembros.

Los presidentes municipales tienen a su cargo la ejecución de las resoluciones del Ayuntamiento, y aun cuando en la práctica da la impresión de que es el presidente municipal quien gobierna al municipio, no debemos olvidar que esta responsabilidad legal corresponde a todo el ayuntamiento, y el presidente municipal es un miembro del mismo, con derecho a voz y voto en las sesiones, al igual que los síndicos y los regidores.

También forman parte del Ayuntamiento los agentes municipales, que tienen a su cargo la autoridad administrativa en las congregaciones que existen dentro de cada municipio.

El síndico o síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de vigilar los aspectos financieros del mismo, de procurar los intereses municipales y de representarlos jurídicamente; ocasionalmente realizan funciones auxiliares del Ministerio Público en los municipios en donde no existen éstos.

Cuando hay varios síndicos, la representación jurídica del ayuntamiento corresponde al síndico primero, o al síndico único en los ayuntamientos de tres miembros.

Los regidores son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos.

66 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. P. 157.

Cuando los ayuntamientos disponen de su propia Ley Orgánica, integran comisiones con sus propios miembros para cumplir con sus atribuciones. Las comisiones más importantes son: la de Hacienda Municipal; la Instrucción Pública; la de Policía y Cárceles; la de Asistencia Pública, Salubridad y Aguas; la de Comunicaciones y Obras Públicas; la de Comercio, Agricultura y Ganadería; y la de Alumbrado Público, Ornato y Fomento de la Colaboración Popular, Asentamientos Humanos y Asuntos Ecológicos. Estas comisiones atienden a la rama propia de su actividad, y podrían compararse con las diferentes competencias que tienen las Secretarías de Estado en la Administración Pública Federal, o los directores de Dependencias en el Poder Ejecutivo Federal.

En algunos municipios de mayor desarrollo económico y demográfico -mencionados en el capítulo II, punto 4.4-, los miembros de sus respectivos ayuntamientos se hacen auxiliar por colaboradores que suelen ser profesionales especializados en las diversas ramas de la Administración Municipal; son los llamados directores municipales, pero no tienen personalidad reconocida en la Ley Orgánica del Municipio Libre, y por lo tanto resultan meros auxiliares de las correspondientes comisiones que funcionan a nivel municipal.

Para los efectos de la presente tesis es importante conocer cuáles son las facultades y obligaciones del ayuntamiento; si bien, las que a continuación se mencionan -resultado del análisis de las Leyes Orgánicas municipales de varios municipios de los Estados de Nuevo León, México, Jalisco y Oaxaca de 1990, 1989, 1995 y 1989, respectivamente- no son comunes a todos los casos, sí son las más frecuentes.

-Expedir y publicar sus Reglamentos Interior y de Policía y Buen Gobierno y, en general, los reglamentos que requiera el municipio para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos municipales. -Iniciar leyes y decretos ante las Legislaturas Locales o Federales en materia municipal.

-Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.

-Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.

-Formular anualmente la Iniciativa de Ley de Ingresos, remitiéndola al Congreso para su aprobación.

-Formular anualmente el presupuesto de egresos.

-Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar a través del presidente y el síndico o regidor correspondiente, la aplicación correcta del presupuesto de egresos.

- Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.
 - Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley. Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales; así como fomentar las actividades deportivas del municipio.
 - Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.
 - Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
 - Formular la estadística municipal.
 - Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
 - Promover y auxiliar el cumplimiento y ejecución de los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo Urbano.
 - Ejercer las atribuciones en lo referente a la elaboración y aprobación del Plan Municipal y a la expedición de declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
 - Ejecutar el Plan Municipal de Desarrollo.
 - Someter a consulta pública el Plan Municipal de Desarrollo Urbano.
 - Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
 - Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarden los negocios municipales.
 - Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
 - Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
 - Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- Estas son, entre otras, las que considero para los efectos de este trabajo, las principales facultades y obligaciones del Ayuntamiento.
- Presentadas así, nos pueden dar una idea de la similitud de funciones que tiene el gobierno municipal con los otros dos niveles de gobierno.
- Sus funciones son amplias de tal manera que pueden realizarlas autónomamente, y acatando las disposiciones federales y estatales.
- Por lo que respecta a las facultades y obligaciones del presidente municipal, también se sacaron de las Leyes Orgánicas Municipales de

varios municipios de Nuevo León, México, Jalisco y Oaxaca, y que también varían según las Leyes Orgánicas de cada entidad federativa.

-Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.

-Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.

-Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en caso de empate.

-Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.

-Celebrar, a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos y actos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.

-Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean estas federales, estatales o municipales.

-Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.

-Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.

-Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.

-Dirigir y supervisar el cumplimiento del Plan Municipal de Desarrollo Urbano.

-Vigilar la recaudación en todas las ramas de la Hacienda Pública Municipal, y que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto.

-Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

-Informar al ayuntamiento, una vez cada año, del estado que guardan los negocios municipales.

También de las Leyes Orgánicas Municipales mencionadas encontramos las facultades y obligaciones del síndico que más frecuentemente se presentan en dichas leyes y que no son comunes en todos los casos.

-La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.

-La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la Hacienda Municipal.

-La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería, y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.

-Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería y hacer que se preste con oportunidad al Congreso Local la Cuenta Pública.

-Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

Por último, en las Leyes Orgánicas Municipales anteriormente mencionadas encontramos las facultades y obligaciones de los regidores que más frecuentemente se presentan sin ser comunes en todos los casos.

-Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada.

-Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.

-Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales, cuya vigilancia les haya sido encomendada.

Las finanzas del municipio están a cargo del tesorero municipal, nombrado por el Ayuntamiento en pleno. No son miembros del Ayuntamiento, pero sí tienen atribuciones propias.

Como podemos ver las bases para una buena organización administrativa existen, sólo se debe aprender a usar esta infraestructura y tener el personal capacitado para realizar las actividades que correspondan a un municipio moderno.

Consideramos que no es utópico pensar en poner en marcha un buen funcionamiento de los municipios. Las bases las hemos empezado a describir, y son comunes a todos los municipios. Alcanzar en primer lugar este objetivo significará dar un gran paso adelante para tener municipios económicamente independientes.

2. Relaciones entre la Federación y el Municipio

El artículo 115 constitucional es el que se encarga de complementar las disposiciones que en materia de federalismo consagra nuestra Carta Magna de 1917, al estructurar jurídica y políticamente a las entidades federativas y al establecer, corolariamente, las bases para su organización municipal. Se parte para ello de la base de que el municipio es la unidad política dentro del Estado, integrado a su estructura; pero con una doble relación, precisamente, hacia esa estructura federal; pues si por una parte la tiene con los órganos de gobierno del Estado miembro de la federación, por la otra se establece entre el municipio y la propia federación. "La Federación tiene como límite de sus atribuciones las que señala la propia Constitución, sin que puedan extenderse por analogía, por igualdad o por mayoría de razón." ⁶⁷

Las relaciones entre la Federación y los Municipios pueden apreciarse desde distintos puntos de vista. Se puede decir que en la práctica los municipios urbanos tienen relación más estrecha con la Federación que ésta con los municipios pequeños, alejados y aislados. La explicación puede resultar sencilla si partimos pensando en la idea de que sus necesidades materiales son mucho menores que las de los municipios densamente poblados. Por lo que podemos concluir, "a priori", que las relaciones directas entre ambas instituciones dependen de la importancia demográfico-económica del municipio.

La relación es importante para ambos porque lo que interesa al municipio debe interesar a la Federación y viceversa.

Existen otros innumerables nexos entre el municipio y las autoridades federales que son órganos del Estado Federal, que representan a éste y por lo tanto constituyen relaciones entre la entidad soberana y la entidad local por antonomasia que es el municipio.

"Sin embargo, el tratamiento que puede recibir el municipio por parte del Estado, va desde la más absoluta centralización, hasta la autarquía, pasando por la simple descentralización." ⁶⁸

Algunos autores usan indistintamente las palabras autonomía y autarquía. Tienen, sin embargo, distinta significación. En efecto,

67 De la Garza, Seregio Francisco. *El Municipio*. 1a. Ed. Jus. México. 1947. P. 73

68 *Ibidem*

autonomía implica que "la entidad tiene en sí la norma de su acción", en tanto que autarquía significa solamente "gobierno propio con suficiencia de medios dentro de su esfera de acción" delimitada por "una norma, cualquiera que ésta sea." ⁶⁹

La doctrina de la descentralización no es de exclusiva aplicación al municipio, pero cuando se refiere a éste toma el nombre de descentralización por región, la cual se hace consistir "en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial." ⁷⁰

Ya abocándonos a las relaciones a las que nos hemos venido refiriendo, diremos que las hay entre los tres poderes federales -Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y el municipio; de éstos, con quien se vincula con mayor intensidad es con el Ejecutivo, tal como lo veremos más adelante.

2.1. Relaciones con el Poder Legislativo Federal.

Sus relaciones son escasas porque la materia municipal es eminentemente local, tal como lo establecen los artículos 115 y 124 constitucionales.

El Congreso General no puede dictar leyes municipales, pues es materia reservada a los Congresos Locales; Sin embargo, como Congreso Constituyente sí puede legislar sobre esta materia, tal como sucedió, por ejemplo, con las reformas al artículo 115 constitucional en febrero de 1983.

2.2. Relaciones con el Poder Judicial Federal.

Hay relaciones muy escasas, y la mayor parte de ellas derivan del carácter que tienen los municipios como autoridades responsables de los juicios de amparo que se promueven con personas que radiquen en los mismos ante jueces de Distrito que tengan jurisdicción sobre ellas.

2.3. Relaciones con el Poder Ejecutivo Federal.

Estas relaciones son las más frecuentes, y pueden ser de distinta naturaleza, tales como: Constitucionales, financieras, administrativas, jurídicas o con organismos descentralizados y empresas de participación estatal, entre otros.

69 *Ibidem.*

70 *Idem.* P. 75.

2.3.1. *Las relaciones constitucionales* las encontramos en el artículo 115 constitucional, en el sentido de que el municipio es la base en la organización de las entidades federativas, y que el Presidente de la República tendrá a su mando la fuerza pública en el municipio donde residiere habitual o transitoriamente, según lo establece la fracción VII.

2.3.2. *Las relaciones financieras* se dan en virtud de que el artículo 31, fracción IV de nuestra Constitución, reconoce al municipio como autoridad fiscal y sujeto activo de los créditos fiscal y fiscales municipales, y el artículo 73, fracción XXIX que establece la participación de los municipios en impuestos federales y locales.

2.3.3. *Las relaciones administrativas* entre los municipios y las autoridades federales se establecen entre la mayoría de las Secretarías de Estado. Considero que la única con las que no mantiene relación es con la de Relaciones Exteriores; no desgloso ninguna relación en virtud de que casi no existe, y en las otras Secretarías de Estado enumero las que considero principales o aquéllas que contienen algún tipo de relación económica o financiera; así que empezaré con el mismo orden en que se encuentran en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976, incluidas las reformas del 16 de mayo de 1996.

2.3.3.1. Con la Secretaría de Gobernación

La fracciones VII y XXVIII del artículo 27 de la LOAPF establecen que la "Secretaría de Gobernación debe "conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento, moral, cívico y material." y "Conducir y poner en ejecución, en coordinación con las autoridades de los gobiernos de los estados, con los gobiernos municipales y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las políticas y programas de protección civil del Ejecutivo para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población en situaciones de desastre y concerta con instituciones y organismos de los sectores privado y social, las acciones conducentes al mismo objetivo."

2.3.3.2. Con la Secretaría de la Defensa Nacional.

Las relaciones se determinan cuando sea necesario "planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra; formular y ejecutar,

en su caso, los planes y órdenes necesarios para la defensa del país y dirigir y asesorar la defensa civil." ⁷¹

2.3.3.3. Con la Secretaría de Marina.

Se mantienen relaciones cuando hay necesidad de "ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, islas nacionales y la zona económica exclusiva." ⁷²

2.3.3.4. Con la Secretaría de Hacienda.

Hay relaciones al "cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables, y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales", según lo establece el artículo 31, fracción XI de la LOAPF.

2.3.3.5. Con la Secretaría de Desarrollo Social.

El artículo 32 de la LOAPF en la mayoría de sus 17 fracciones se refieren a las relaciones que mantiene con los municipios en al elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Poder Ejecutivo Federal.

2.3.3.6. Con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.

En el artículo 32 bis de la LOAPF, en sus fracciones II, IV, V, y X establece las relaciones que mantiene con los municipios "al formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales...", "Establecer con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente...; "Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con los recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materiales y demás materias competencia de la Secretaría,..." "Promover el ordenamiento ecológico del territorio

71 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 29, fracción VI. 1a. Ed. Editorial Sista S. A. de C. V. México. 1996.

72 Idem. Artículo 30, fracción IV.

nacional, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales y con la participación de los particulares."

2.3.3.7. Con la Secretaría de Energía.

Tiene relación al "Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público;" tal como lo establece la fracción II del artículo 33 de la LOAPF.

2.3.3.8. Con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

"Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de bienes y servicios;" así como "establecer la política de precios y con el auxilio y participación de las autoridades locales vigilar su cumplimiento particularmente, en lo que se refiere a artículos de consumo popular,..."⁷³

2.3.3.9. Con la Secretaría de Agricultura, Gandería y Desarrollo Rural.

"Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes."⁷⁴

2.3.3.10. Con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Tiene relaciones con los municipios al "Formular y conducir las políticas y programas para el desarrollo del transporte y las comunicaciones de acuerdo a las necesidades del país," así como "Regular, inspeccionar y vigilar los servicios públicos de correo, telégrafos y sus servicios diversos; conducir la administración de los servicios federales de comunicaciones eléctricas y electrónicas y su enlace con los servicios similares públicos concesionados con los servicios privados de teléfonos, telégrafos e inalámbricos y con los estatales y extranjeros, así como del servicio público de procesamiento remoto de datos."⁷⁵

73 Idem. Artículo 34, fracciones II y VII.

74 Idem. Artículo 35, fracción I.

75 Idem. Artículo 36, fracciones I y II.

2.3.3.11. Con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Se relaciona sólo en casos donde represente el interés de la Federación: "expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación,..."⁷⁶

2.3.3.12. Con la Secretaría de Educación Pública.

"Crear y mantener, en su caso, escuelas de todas clases que funcionen en la República, dependientes de la Federación...; así como "Vigilar que se observen y cumplan las disposiciones relacionadas con la educación preescolar, primaria, secundaria, técnica y normal,..." y "Ejercer la supervisión y vigilancia que proceda en los planteles que impartan educación en la República."⁷⁷

2.3.3.13. Con la Secretaría de Salud.

"Establer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad,..." así como crear y administrar establecimientos de salubridad, de asistencia pública y de terapia social en cualquier lugar del territorio nacional..."⁷⁸

2.3.3.14. Con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

"Promover el incremento de la productividad del trabajo;..." y promover el desarrollo de la capacitación y el adiestramiento en y para el trabajo, así como realizar investigaciones, prestar servicios de asesoría e impartir cursos de capacitación que para incrementar la productividad que en el trabajo requieran los sectores productivos del país...."⁷⁹

2.3.3.15. Con la Secretaría de la Reforma Agraria.

Algunos municipios tienen relación con la Secretaría de la Reforma Agraria al "Crear nuevos centros de población agrícola y dotarlos de tierras y aguas..." y "conocer de las cuestiones relativas a límites y deslinde de tierras ejidales y comunales."⁸⁰

76 Idem. Artículo 37, fracción XXI.

77 Idem. Artículo 38, fracciones IV, V y VI.

78 Idem. Artículo 39, fracción I y II.

79 Idem. Artículo 40. Fracciones V y VI.

80 Idem. Artículo 41, fracciones III y VI.

2.3.3.16. Con la Secretaría de Turismo.

Hay relación con aquellos municipios que en donde la Secretaría de Turismo deba "vigilar con el apoyo de las autoridades estatales y municipales, la correcta aplicación de los precios y tarifas autorizados o registrados y la prestación de los servicios turísticos, conforme a las disposiciones legales aplicables..."⁸¹

2.3.3.17. Con el Departamento del Distrito Federal

Las relaciones con el Ejecutivo Federal son numerosas, y se debe tomar en cuenta que el Departamento del Distrito Federal es un ente centralizado que tiene a su cargo el gobierno del Distrito Federal; cabe aclarar que por reformas al artículo 122 constitucional, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 22 de agosto de 1996, este gobierno pasa a depender de los Poderes de la Unión.

En esta sección sólo me aboqué a mencionar básicamente aquellas relaciones con el Ejecutivo Federal que tuvieran que ver directa o indirectamente con la economía. Con las Secretarías de Relaciones Exteriores -por conducir la política exterior de México a través del Servicio Exterior en sus aspectos diplomático y consular-, y de Contraloría y Desarrollo Administrativo, me parece, que sus relaciones tienen que ver poco con la economía.

La descripción de las relaciones sirve para conocer los mecanismos de que se vale el Gobierno Federal para ejecutar las políticas de descentralización.

He aquí una fuente de profundas relaciones entre los municipios y el Gobierno Federal y el Estado miembro de la Unión.

Esta fuente parece ser exclusivamente de interferencia en intervencionismo por parte del Gobierno Federal y del Estatal sobre el Municipio. Si sólo fuera para gravar la riqueza municipal a favor del ente Federal y el Estatal para explotar la riqueza municipal (petróleo, minería, pesca, entre otros), podría ser categórica la afirmación si no participara el Municipio.

Lo hace y por lo tanto puede ser una fuente de riqueza que ayudaría a disponer de ella para lograr municipios económicamente sanos.

81 Idem. Artículo 42, fracción VII.

3. Relaciones entre los Gobiernos Estatal y Municipal

El municipio desarrolla su vida en el seno de otra comunidad más amplia que la limita y circunscribe y con la que tiene forzosamente que entablar relaciones; esta otra comunidad es el Estado. El municipio no satisface suficientemente las necesidades de las familias y de los individuos que lo integran, de suerte que se ve precisado a unirse a otros para, mediante ello, completar sus naturales deficiencias, sin que por esa razón sufran menoscabo sus derechos. A través de esas uniones, de esas mancomunidades, aparece el Estado, comunidad política que los abarca y comprende, sin aniquilar sus esencias.

"Como comunidad territorial, el Municipio se encuentra, asimismo, insertado dentro del seno del Estado, con la necesidad de entenderse con éste, sin que dicha inserción signifique la anulación de su personalidad independiente y autónoma." ⁸²

Las relaciones entre la organización central y la descentralización están sujetas a un control de los poderes que constituyen el gobierno de cada Estado para conservar la unidad interna del mismo en los términos que las leyes establecen. Ese control se ejerce por el Poder Legislativo Local que fija el estatuto de las municipalidades determinando su organización y funcionamiento, y que, además, de acuerdo con la fracción IV del artículo 115 de la Constitución, señala las contribuciones que forman la hacienda de los municipios.

"El Poder Ejecutivo también controla los actos realizados por los municipios, y así no son extrañas en las leyes correspondientes, disposiciones por virtud de las cuales ciertos actos de los ayuntamientos deben ser sometidos a la aprobación del Gobierno del Estado, como ocurre en los casos en que se otorgan concesiones o se celebran contratos que tengan una larga duración. El Poder Judicial del Estado realiza también sus funciones jurisdiccionales respecto de los actos del municipio." ⁸³

Lo anterior no significa que el municipio pierda libertad; las autoridades municipales tienen facultades legales para cuidarse de las invasiones de

82 De la Garza. Op. Cit. P. 73.

83 Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 17a. Ed. Porrúa, México, 1977. P. 210.

la autoridad estatal o central en asunto correspondientes a la esfera exclusiva del municipio. Debemos recordar que la Revolución comenzó postulando la libertad municipal, lo cual sigue siendo un requisito para alcanzar un régimen basado en la soberanía. El Estado ejerce el control; pero el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones.

Las relaciones, ya desglosadas, entre el Municipio y la Entidad Federativa las estudiaremos siguiendo el mismo método que el que utilizamos para estudiar las correspondientes con la Federación.

Podemos partir de lo que mencionamos en el punto 2 de este capítulo, de que las relaciones entre Entidad Federativa y Municipio serán más frecuentes o aisladas, dependiendo de la importancia —ya sea por su población o economía— del municipio.

3.1. Con el Poder Legislativo Estatal existen las siguientes relaciones:

-Cuando señala las contribuciones que podrán cobrar los municipios conforme a los artículos 115, fracción IV, y 31, fracción IV de la Constitución.

-Al aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos del Municipio.

-Al aprobar, anualmente, la Ley de Ingresos del Municipio.

3.2. Con el Poder Judicial Estatal.

Hay algunos Estados en la República en los que los ayuntamientos tienen jueces de Paz o Jueces Calificadores de infracciones administrativas, que tienen carácter eminentemente local. Hay otros, en el que el H. Tribunal Superior de Justicia tiene facultades para nombrar a los jueces municipales; tal es el caso del Estado de Chiapas, según lo establece su Constitución Política, en el artículo 57, fracción IV.

Otro punto de relación vienen a ser los jueces menores municipales y jueces populares que son considerados como auxiliares de los jueces o Tribunales del Estado, tal como lo señala, por ejemplo, la Constitución Política del Estado de México en sus artículos 161 y 162; aunque sus funciones las ejercerán sólo dentro de sus municipios y localidades a que pertenecen, respectivamente.

3.3. Con el Ejecutivo Estatal.

-El gobernador es el funcionario político-administrativo más importante del Estado, y entre sus obligaciones está la de prestar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones; hacer que las sentencias ejecutoriadas dictadas por los Tribunales en materia penal sean debidamente ejecutadas, y nombrar a los

magistrados del Tribunal Superior de Justicia, ejemplo que señala el artículo 88, fracciones XXV, XXVI y XVII de la Constitución Política del Estado de México.

-Al gobernador le corresponde señalar la tónica que habrá de seguir su administración. El designa a los principales funcionarios de las dependencias. Del nombramiento de cada uno de ellos, dependerá, en parte, la poca o mucha relación que tenga con los municipios, debido a que el gobernador puede promover obras intermunicipales, como redes de agua, drenaje, caminos, entre otras, y son los directores o secretarios los que atenderán directamente estas obras.

-Con el secretario General de Gobierno tienen relación los municipios, pues es el funcionario que ocupa el segundo rango en la estructura jurídico-administrativa del gobierno local.

-Con la Procuraduría de Justicia Local y el Ministerio Público, dependiente de ésta, hay relaciones en cuanto que la primera institución y la policía judicial averiguan los delitos y ejercitan la acción penal en los municipios, y el Ayuntamiento debe ayudar a estas autoridades.

-Con la Tesorería del Estado, los municipios tienen relaciones financieras en la recaudación y cobro de la participación de los municipios en impuestos locales.

Como podemos deducir, las relaciones interinstitucionales son indispensables para la buena marcha de la vida social, económica y política de los habitantes de toda entidad o localidad de nuestra República.

Detrás del Estado, detrás del municipio sólo existe una comunidad. El municipio es población, es territorio. El Estado es población, que es la misma comprendida por el municipio, y es territorio, que es el mismo comprendido por el conjunto de sus municipios.

El municipio es poder y autoridad, emanados desde dentro de su respectiva comunidad. El Estado dice poder y autoridad, emanados de dentro del todo que forman las comunidades municipales.

En conclusión: la tendencia de las comunidades municipales es hacia la formación de la comunidad nacional, de igual modo como la tendencia del individuo es la familia; éste, al clan, éste a la tribu y ésta a la sociedad municipal. La Independencia económica del individuo beneficia a la familia; la Independencia económica de ésta repercute positivamente en comunidades mayores como son el municipio, las entidades federativas y el Estado.

4. Actividad política y económica del Ayuntamiento

El Municipio tiene facultades que se pueden agrupar en tres categorías:

"A. Facultades para la administración de los intereses locales del municipio."

"B. Facultades para el manejo de la hacienda municipal.

"C. Facultades que tiene el Ayuntamiento como primera autoridad política del lugar." ⁸⁴

A las facultades que nos referiremos serán las dos últimas, las cuales son el objetivo de esta parte; no obstante que la primera está interrelacionada con las otras de alguna o de otra forma, por lo que tocaremos el tema aunque sea superficialmente.

Por lo que hace al segundo punto, o sea el que consiste en determinar los casos en que el municipio debe encargarse directamente de la satisfacción de las necesidades locales, puede señalarse dos tendencias claramente definidas: "una que tiende a la municipalización de los servicios públicos de la localidad, y otra que sostiene que cuando la satisfacción de los intereses locales pueda realizarse por medio de empresas que se organicen sobre una base comercial, debe dejarse a los particulares la atención de esos intereses locales." ⁸⁵

Sobre la municipalización de los servicios públicos es materia de otro tema; sin embargo, debe tomarse en consideración que ésta es una fuente de ingresos para la hacienda municipal.

El municipio, de acuerdo con el sistema constitucional, goza de personalidad jurídica para todos los efectos legales. Es, pues, "propietario de bienes y tiene o puede adquirir derechos sobre los propios bienes y celebrar contratos de muy diversa naturaleza. Este segundo grupo de facultades que corresponde al municipio es el constituido por todas las que se refieren al manejo de su patrimonio." ⁸⁶

Al manejar su patrimonio, el municipio debe realizar varias actividades para cuidar y mejorar su economía, entre ellas:

84 Idem. P. 211.

85 *Ibidem.*

86 Idem. P. 212.

-Maneja libremente su hacienda.

-Administra los bienes del dominio público y privado.

-Administra y organiza los servicios municipales, tales como agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, entre otros.

-Construcción de toda clase de obras públicas municipales.

Se pueden dar formas de organización administrativa centralizada, des-concentrada y descentralizada, y aun participar en sociedades mercan-tilas organizadas y controladas por el propio municipio, principalmente en ciudades grandes.

El tercer grupo de facultades de los ayuntamientos está formado por las que se les atribuyen como primera autoridad política del lugar, carácter que les está reconocido por la legislación constitucional.

Como primeras autoridades locales, los ayuntamientos auxilian a las autoridades centrales en el cumplimiento de las disposiciones que a éstas interesan. Este auxilio lo prestan tratándose, por ejemplo, de la organización de las elecciones para poderes públicos del Estado o de la Federación, para la integración de los jurados, para la aplicación y ejecución de leyes que dicta el Poder Central.

En el ejercicio de estas atribuciones, "el municipio no obra con la autonomía que tiene respecto de los otros dos grupos de atribuciones, y puede considerarse que los ayuntamientos actúan ya dentro del sistema de centralización, quedando, por lo mismo sometidos a las facultades que las autoridades superiores tienen respecto a las inferiores en dicho régimen."⁸⁷

Además, con su carácter de autoridad política, "el municipio es el encargado del mantenimiento del orden dentro de su jurisdicción territorial; de formular los reglamentos de gobierno y de las actividades comerciales, industriales, culturales y de salubridad, etc., y de vigilar su cumplimiento."⁸⁸

"El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente es-

87 *Ibíd.*

88 *Ibíd.*

tablecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada." ⁸⁹

"La propia autonomía descansa en el relajamiento de los vínculos que unen a la organización municipal con la organización central del Estado." ⁹⁰

La libertad del Municipio y la independencia económica que tanto buscaron los Constituyentes de 1917 no significa crear un nuevo poder; lo que se busca es que el Municipio disponga de recursos económicos que provengan de sus propios ingresos, y no esperar las asignaciones proporcionadas por los Gobiernos Federal y Estatal.

Hay muchas formas de lograrlo; legalmente existen mecanismos para incrementar esos ingresos, como son los convenios de desarrollo entre los estados y municipios así como los convenios de Coordinación Fiscal, para optimizar los instrumentos de apoyo económico a los municipios, tal como fueron los Comités Promotores de Desarrollo Económico y Social (COPRODES); Convenios Unicos de Coordinación (CUCs), Programas de Inversiones Públicas (PIDER), a fin de cumplir con lo que señala el artículo 22 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), con lo que se pretende afectar la autonomía financiera de los estados y municipios.

Lo conveniente sería elevar a carácter constitucional estos programas porque sólo han obedecido a situaciones políticas de cada gobierno.

También cabe mencionar que nacen figuras administrativas como las comisiones que intentan integrar el medio rural; así, se han creado las comisiones del Papaloapan, la del Río Balsas y los COPRODES. En 1978, la Secretaría de la Presidencia, ahora desaparecida, pone a funcionar, en el Estado de Durango, un programa coordinado de inversiones públicas en el medio rural que involucró administrativa y financieramente a ocho dependencias federales y al mismo gobierno del Estado. En base al éxito de esta experiencia se inició ese programa en otros estados de la República, abarcando alrededor de 3,000 poblaciones. Sin embargo, no se supo los motivos por los cuales ese programa se detuvo.

89 Idem. pp 206.

90 Idem. pp. 209 y 210.

5. Poderes y funciones municipales

Los poderes de nuestro municipio se encuentran establecidos en el artículo 115 constitucional; asimismo establece su campo de funciones; aquí se encuentra su fundamento legal.

"Durante la Colonia, las funciones municipales eran judiciales y administrativas, pero fueron reduciéndose progresivamente a consecuencia de la centralización. Entre las funciones administrativas se encontraban: el cuidado de las obras públicas que se decretaban, como las casas de Cabildo, alhóndigas, puentes, caminos y otras, bajo la superintendencia de los regidores; el cuidado y vigilancia de los mercados, ventas y mesones, siendo atribución especial del fiel ejecutor la de vigilar las pesas y medidas, la policía y el orden de los mercados y abastos; el cuidar del disfrute común por los vecinos, en diez leguas a la redonda, de los pastos y montes aun en tierras de señorío después de levantadas las cosechas. Los puentes y caminos debían hacerse a costa de los que recibieran beneficios de ellos; y en donde residiera la audiencia al presidente tocaba disponer de las obras públicas."⁹¹

Los ayuntamientos funcionaron, con escasas excepciones, bajo el régimen de cabildo cerrado, esto es, sin audiencias públicas de sus sesiones y en las que sólo participaban sus miembros y en algunos casos los oficiales reales.

"Importante función capitular era la legislativa, pues las ciudades tenían facultad de darse sus propias ordenanzas, si bien debían ajustarse a las generales expedidas por el rey y debían ser examinadas por las audiencias y confirmadas por el Consejo de Indias."⁹²

Actualmente, nuestro municipio, a través de su actividad, satisface las necesidades esenciales de su población mediante una serie de servicios públicos; algunos de ellos son de tan trascendental importancia que su suspensión, total o parcial, ocasionaría daños y perjuicios irreparables.

Esta una de las razones por la cual pensamos que el municipio debe gozar de una sólida situación financiera que le permita mantener, permanentemente y en todo momento, la prestación de todos esos servicios públicos que juegan un papel esencial en la vida municipal.

91 De la Garza. Op. Cit. P. 32.

92 *Ibíd.*

El municipio, en general, goza relativamente de poderes amplios y pueden comprometerse en un campo muy vasto de funciones.

Cuando hay suficientes recursos económicos pueden realizar los servicios públicos señalados en el artículo 115, fracción III de nuestra Carta Magna que establece que tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: "agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera." ⁹³

Cuando los municipios cuentan con los recursos económicos necesarios pueden establecer compañías de economía mixta y empresas públicas para la explotación de servicios de utilidad pública para la prestación de servicios sociales. Tienen libertad para organizar sus servicios internos, para tener sus sistemas administrativos propios, tales como personal, contabilidad, compras, asesoría jurídica, tesorería y demás.

Esta descripción de las funciones y poderes municipales nos puede llevar a ver a los gobiernos locales como Instituciones vigorosas con capacidad real para la prestación de la mayoría de todos los servicios básicos de sus respectivas comunidades. La realidad nacional es muy diferente por las siguientes razones fundamentales: falta de recursos financieros necesarios; deficiencias de personal tanto en calidad como en cantidad; organización y operación deficiente de la mayoría de los servicios locales, y gran "déficit", en calidad y cantidad, de servicios urbanos que se ha venido acumulando a través de muchos años.

A lo anterior se sigue sumando la tendencia hacia la centralización, donde los gobiernos locales constantemente están siendo privados de funciones, especialmente en el campo de los servicios de utilidad pública en favor de gigantescas empresas públicas del gobierno central que pasan a comandar esas funciones, ejemplo de ello tenemos a los teléfonos y la electricidad.

93 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5a. Ed. Barocio. México. 1996.

Teóricamente el municipio es autónomo; sin embargo, la realidad de la mayoría de nuestros municipios es otra; no sólo en razón de lo que ahora comentamos, sino en lo que hemos dicho anteriormente y en lo que iremos ampliando más adelante.

CAPITULO III

FUENTES DE INGRESOS

1. CON LA FEDERACION

1.1. Artículo 31 constitucional, fracción IV

Vamos a analizar, en primer lugar, el artículo 31 constitucional, fracción IV, el cual es uno de los artículos que señalan los ingresos de los Estados y Municipios; en él se establece la obligación de los mexicanos de "contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes." ⁹⁴

De dicha disposición se desprenden los siguientes elementos:

- a) el impuesto constituye una obligación de Derecho público;
- b) el impuesto debe ser establecido por una ley;
- c) el impuesto debe establecerse para cubrir los gastos públicos, y
- d) el impuesto debe ser proporcional y equitativo." ⁹⁵

Todos estos elementos son importantes; sin embargo, para los efectos de este estudio y no desviarnos del tema sólo abordaremos los incisos b), c) y d). Creemos que la conclusión más importante que se deriva del precepto constitucional mencionado es la que señala que el establecimiento de un impuesto solamente puede hacerse mediante una

94 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5a. Ed. Barocio. México. 1996.

95 Fraga. Op. Cit. P. 322

ley; es decir, por una disposición que reúna los requisitos materiales para su validez y que emane de los órganos que tienen encomendada la función legislativa.

De acuerdo con lo anterior, sabemos que los ayuntamientos no ejercen funciones legislativas y por lo tanto, carecen de facultades para crear impuestos. Ciertamente que todas las constituciones estatales les reconocen el derecho de iniciar leyes y les imponen la obligación de elaborar los proyectos de las de sus ingresos; sin embargo, es facultad exclusiva de las Legislaturas de los Estados, previa la discusión de los proyectos que presenten, el decretar en definitiva las contribuciones que consideren necesarias para cubrir los gastos de sus respectivos municipios.

Cabe destacar que las facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución General de la República a los funcionarios federales se entiende reservada a los Estados, según lo establece el artículo 124 de nuestra Carta Magna.

Por otra parte, los ayuntamientos cuentan con 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.

El Congreso de la Unión está investido de facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir los presupuestos de la Federación, y las Legislaturas de los Estados están investidas de facultades para imponer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos estatales y municipales, por disposición de las constituciones de los Estados; ante esta situación, es inevitable que concurren ambos órdenes en el establecimiento de gravámenes impositivos sobre las mismas fuentes, salvo los casos de excepción expresamente consignados en la Carta Magna, a los cuales nos referiremos en el punto 3 de este capítulo.

Por lo anterior podemos deducir que hay limitaciones que afectan directamente a la Hacienda Pública Municipal, pues es incuestionable que las legislaturas de los Estados no pueden decretar en su favor tributo alguno sobre los renglones que les están vedados por la Constitución Federal.

La concurrencia plantea el problema de la duplicidad y de hecho en algunos casos de la triplicidad de impuestos sobre una misma fuente.

Felipe Tena Ramírez expresa sobre el particular: "La duplicidad de impuestos se da propiamente en la concurrencia de la Federación y los Estados, los dos órdenes que pueden fijar tributos. Los municipios no pueden concurrir por su cuenta, ya que sus ingresos les son fijados por

la legislatura. Sin embargo, como ésta puede grabar con impuestos estatales y municipales una fuente ya gravada por la Federación, tendremos en este caso, una pluralidad de impuestos."

"Aquí consideraremos tan sólo la duplicidad propiamente dicha, es decir, la que se forma por voluntad concurrente de los dos órdenes que pueden fijar impuestos. La duplicidad interna de cada entidad federativa resultante de impuestos estatales y municipales no es sino reflejo de la primera, a cuya solución está supeditada."⁹⁶

Salvo error u omisión podemos decir que legalmente, como regla general, no existen en el orden interno de las entidades federativas, impedimentos para el establecimiento de impuestos sobre una misma fuente, descontados los casos de excepción, lo cual deja la puerta abierta para incurrir en la duplicidad y tal vez, en algunos casos, para la pluralidad de gravámenes.

Los efectos de la multiplicidad de impuestos puede resultar contraproducente para el desarrollo integral del municipio, y en consecuencia presentará mayores dificultades para administrarse debidamente. En todos los casos se debe vigilar que la pluralidad de impuestos no se presente en ninguna entidad municipal.

Para resolver este problema, en la exposición de motivos de la Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 27 de diciembre de 1978, se fundamentó en las siguientes consideraciones: "Que era necesario considerar el problema de Coordinación Fiscal entre la federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios del país, teniendo en cuenta que la Constitución Federal no delimita fuentes de tributación o campos impositivos federales, estatales y municipales, con excepción del artículo 73, que reservó algunas fuentes para que fueran gravadas exclusivamente por la federación, pero sin que en dicha fracción quedaran comprendidos los principales impuestos federales."⁹⁷

Cabe mencionar que los Convenios Unicos de Coordinación Fiscal celebrados entre el ejecutivo Federal y los gobiernos de los Estados en

96 Tena Ramírez. Op. Cit. P 365.

97 Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal. Citada por Gregorio Sánchez León en *Derecho Fiscal Mexicano*. 7a. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. P. 112. México. 1986.

1977 y 1978 obligó al ejecutivo federal a proponer al H. Congreso de la Unión la expedición de esta Ley de Coordinación Fiscal para regular las relaciones fiscales entre la Federación y los Estados para fortalecer las finanzas pública municipales.

Así, el 27 de diciembre de 1978 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Coordinación Fiscal que ha llevado a los legisladores federales y estatales para que sólo unos u otros graven determinada materia compartiendo el producto de su recaudación y establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales y distribuir entre ellos dichas participaciones.

Para tener uniformidad en cuanto al monto y procedimiento para distribuir las participaciones entre las diversas entidades federativas para revisar todos los procedimientos de participación se han reunido en un solo sistema, al cual la Ley de Coordinación Fiscal ha llamado Sistema de Coordinación Fiscal.

Por tanto, los gastos públicos municipales se cubren con las participaciones que los municipios perciben y que provienen tanto de impuestos federales como locales, en los términos que señala la Ley de Coordinación Fiscal Federal.

Otro punto que se deriva del artículo 31 es el principio general de que los impuestos deben determinarse a cubrir los gastos públicos. De lo establecido en párrafos anteriores y relacionado con los impuestos que deben cubrir los gastos públicos, se desprende el problema de la insuficiencia de ingresos que no va permitir el desarrollo integral del municipio y que van a derivar muchos problemas que con el tiempo irán creciendo.

En el punto 5 de este capítulo abundaremos sobre el tema de los impuestos; sin embargo, consideramos que en esta parte debemos dejar claro, desde el punto de vista económico, que los impuestos que las autoridades competentes determinen deberán ser suficientes para cubrir los gastos públicos, en nuestro caso, municipales. No obstante es importante mencionar que el gasto público es superior a los recursos que pueden recaudar los tres niveles del gobierno para satisfacer las necesidades del desarrollo nacional.

Una de las pruebas fehacientes de que el gasto es superior a los ingresos es el la creciente deuda externa.

"El gasto público es el total de las erogaciones que efectúan los gobiernos federal, estatal y municipal, así como el sector paraestatal a través del conjunto de sus entidades para llevar a cabo sus funciones." ⁹⁸

El gasto público, prevé el artículo 2o. de la Ley de Presupuesto y Gasto Público, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1976, "comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realizan:

"I. El Poder Legislativo. II. El Poder Judicial. III. La Presidencia de la República. IV. Las Secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República. V. El Departamento del Distrito Federal. VI. Los Organismos descentralizados. VII. Las empresas de participación estatal mayoritaria. VIII. Los fideicomisos en las que el fideicomitente sea el gobierno federal, el Departamento del Distrito Federal o algunas de las entidades mencionadas en las fracciones VI y VII."

Hablar del gasto que realizan cada uno de estas dependencias sería desviarnos del tema de la presente tesis. No obstante, cada año se publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Presupuesto de Egresos en donde se especifica lo que van a gastar cada una de estas dependencias, y como lo recaudado no alcanza, se tiene que recurrir a los empréstitos que han incrementado considerablemente la deuda externa.

El inciso d) que mencionamos al principio de este apartado, señalamos que el artículo 31, fracción IV de la Constitución establece los principios de proporcionalidad y equidad en los impuestos.

Para comprender mejor este precepto constitucional vamos a tomar la definición de Mariano Azuela Güitrón sobre proporcionalidad y equidad.

"La proporcionalidad radica en que los sujetos pasivos deben contribuir en los gastos públicos en función de su respectiva capacidad económica, debiendo aportar una parte justa y adecuada de sus ingresos, utilidades o rendimientos; por lo que los gravámenes deben fijarse de acuerdo con la capacidad económica de cada sujeto pasivo." ⁹⁹

98 Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Glosario de Términos Administrativos*. Colección Guías Técnicas. Serie: Organización y Métodos. México. 1982. P. 91.

99 Azuela Güitrón, Mariano. "La Hacienda Municipal". Publicado en la *Reforma Municipal en la Constitución*. Ed. Porrúa. México. 1986. P. 182.

La proporcionalidad se encuentra vinculada con la capacidad económica de los contribuyentes que debe ser gravada diferencialmente conforme a tarifas progresivas, para que en cada caso el impacto sea distinto no sólo en cantidad sino en lo tocante al mayor o menor sacrificio, reflejado cualitativamente en la disminución patrimonial que proceda y que debe encontrarse en proporción a los ingresos obtenidos.

"El principio de equidad radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico. Significa que los contribuyentes de un mismo impuesto deben guardar una situación de igualdad frente a la norma jurídica que lo establece y regula." ¹⁰⁰

La finalidad de cumplir con estos principios de proporcionalidad y equidad en los impuestos significa que éstos sean una carga general para todos los gobernados. Sin embargo, aún hay problemas para disponer de un padrón de todos los contribuyentes, por lo que todavía existe la evasión fiscal que ayuda a que siga la penuria en la mayoría de los municipios por la insuficiencia de recursos económicos. Este es el problema: los recursos económicos.

1.2. Artículo 115 constitucional, fracción IV

El artículo 115 de la Constitución de 1917, en su fracción II se ocupó de la hacienda municipal en los siguientes términos:

"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." ¹⁰¹

Si analizamos esta disposición se puede advertir que en ella se reconocen tres principios:

- a) el municipio tendrá libertad para administrar su hacienda;
- b) la hacienda municipal se formará con las contribuciones que establezca la Legislatura del Estado; y

100 Azuela Güitrón. Op. Cit. pp 182 y 183.

101 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. P. 157.

c) dichas contribuciones deberán ser siempre suficientes para hacer frente a las necesidades del Municipio.

En estos tres principios se reconoce, en esencia, la autonomía financiera del Municipio. Por un lado se determinaba la libertad en el manejo de la hacienda y, por el otro, implícitamente, la obligación de la Legislatura del Estado de que las contribuciones a favor de los municipios debían ser las suficientes para satisfacer sus necesidades.

No obstante lo anterior, la experiencia histórica probó que "la fórmula contenida en la fracción II del artículo 115 constitucional no sólo no garantizó la autonomía financiera de los municipios, sino que permitió una gran reducción de sus ingresos y propició su sometimiento a los gobiernos estatales."¹⁰²

Con las reformas y adiciones al artículo 115, publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de febrero de 1983, la fracción IV, concordante con la antigua fracción II, confirma que los municipios administrarán libremente su hacienda y determina cuáles son los ingresos estrictamente municipales. El texto mencionado establece:

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

"a) Percibirán 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 alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

102 Ovalle Favela. Op. Cit. P 791.

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

Esta nueva fracción IV le da fuentes propias de Ingresos al municipio. Salvador Rocha Díaz, con base en la fracción aludida, menciona los instrumentos de naturaleza fiscal para el fortalecimiento del municipio libre:

"1. El señalamiento de los ingresos que corresponde al municipio:

a) Rendimiento de los bienes que le pertenezcan; b) Las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, su división, consolidación, traslación y mejora, al igual que las que tengan por base el valor de los inmuebles; c) Las participaciones federales que les correspondan con arreglo a la ley. d) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

2. La prohibición a las leyes federales para limitar la facultad de los Estados para establecer las contribuciones sobre la propiedad de inmuebles y los derechos por la prestación de servicios públicos.

3. La prohibición a las leyes federales y locales para establecer exenciones o subsidios respecto a las contribuciones citadas.

4. La disposición que establece que los presupuestos de egresos serán aprobados exclusivamente por los ayuntamientos."¹⁰³

Los ingresos que pueden percibir los municipios son múltiples; pero el problema radica en que la mayoría de éstos se encuentran marginados de los beneficios que establece la fracción IV; sólo un número reducido

103 Rocha Díaz, Salvador. Diversos autores. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. 1a. Ed. Porrúa. México. 1983.

de municipios están en continuo auge y en permanente correspondencia con el desarrollo económico y social del país.

Al respecto, sólo tres Estados -México (16), Nuevo León (12) y Sonora (15)-, son los únicos que tienen un número de municipios que alcanzan los dos dígitos, con un grado de marginación muy baja.¹⁰⁴

El desarrollo nacional implica, a grandes rasgos, un proceso a través del cual se tiende a lograr óptimas condiciones en el nivel de vida de todos los integrantes de la sociedad mexicana. En este proceso destaca su importancia el municipio como unidad integral.

Debemos considerar que el Municipio, como institución política está en condiciones de cumplir con los requisitos que exige el desarrollo integral por su directo contacto y conocimiento de la realidad económica, social y física de los habitantes que se encuentran en su territorio. Es por tanto el municipio la entidad que debe servir como conductor para que los ciudadanos hagan llegar a los distintos niveles de gobierno, sus planteamientos sobre las necesidades de su población.

Hemos venido insistiendo que el Municipio deberá prestar determinados servicios; para ello deberá coordinarse, administrativamente con los demás municipios y con los organismos nacionales y estatales en las áreas de lo económico, social y administrativo. El cumplimiento de las finalidades básicas son fundamentales para que la vida de la comunidad municipal se desenvuelva con normalidad en aras de una mayor productividad socioeconómica.

"Para que el municipio pueda realizar sus funciones y para prestar servicios con mayor eficiencia, deberá reconocer que tiene que asemejarse, bajo cierta perspectiva, a una empresa de prestación de servicios. El municipio es también un sujeto económico, por tanto, al igual que los demás sujetos económicos que actúan en el mercado, deberá buscar obtener determinados objetivos como la satisfacción de sus necesidades a través de determinadas actividades, la prestación de los servicios, actuando en un medio en el que son mayores las

104 Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990. Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua. México. 1990. P. 41

necesidades a satisfacer que los recursos disponibles para ello. Esta forma de administrar el Ayuntamiento servirá para poder cumplir con los cometidos asignados."¹⁰⁵

El artículo 115, fracción IV de la Constitución General establece la vía legal para captar recursos económicos; con todas estas facultades que le otorgan a los municipios, teóricamente serían más que suficientes para que los municipios pudieran alcanzar su independencia económica.

1.3. Las facultades exclusivas de la Federación en materia económica

Según Mario de la Cueva existen dos criterios para la determinación de las competencias correspondientes a la federación y a los Estados-miembros:

"1) El seguido por el sistema americano,"

"2) El seguido por el sistema canadiense."

"De acuerdo con el primer sistema, corresponde la competencia originaria a los Estados-miembros y la delegada a la Federación; esta delegación existirá en tres casos:"

"a) Cuando la Constitución conceda expresamente una facultad exclusiva a la Federación;"

"b) Cuando se conceda por la Constitución una facultad a la unión sin afirmar que es exclusiva, pero prohibiendo simultáneamente su ejercicio a los Estados-miembros;"

"c) Cuando se conceda determinada facultad a la unión, que sea incompatible con su realización por cualquiera de las entidades federativas. De manera que toda facultad no concedida a la Federación se entiende reservada a los Estados-miembros, aclaración expresa introducida en la Constitución norteamericana por la enmienda X."

105 García Sánchez, José. *El Municipio. Sus Relaciones con la Federación*. Ed. Porrúa. México. 1986. p. 163.

"El segundo sistema es el contrario, es decir, las atribuciones no delegadas expresamente a los Estados-miembros se entienden reservadas a la Federación."¹⁰⁶

"La Constitución mexicana sigue, en su artículo 124, el sistema norteamericano; sin embargo, en éste existen las denominadas facultades concurrentes, que se presentan cuando el gobierno federal no ejerce una determinada facultad que le está conferida y, en tanto no lo hace ésta es ejercitada por alguno o varios de los Estados-miembros, la que sin embargo, quedará sin efecto cuando la federación haga uso de ella. Como tal caso no sucede en el régimen mexicano, pues no necesariamente excluye a las entidades, se dice que cuando se concede una facultad al poder central sin que al mismo tiempo se prohíba ni sea incompatible al poder de los Estados-miembros, lo que existe son más bien facultades coincidentes."

"La solución en la Constitución de los Estados Unidos de América en el sentido de que las facultades no concedidas a la federación ni prohibidas a los Estados-miembros se entienden reservadas a éstos."¹⁰⁷

En México se incluyó en el artículo 124 de la Constitución de 1917 -copia fiel del artículo 117 de la Constitución de 1857-, la palabra "expresamente".

El artículo 124 constitucional establece: " Las facultades que no están *expresamente* concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados."

Las prohibiciones a los Estados se encuentran enumeradas en el artículo 117 y 118 de nuestra Constitución, entre ellas se encuentran algunas de carácter económico.

Antes de empezar a enunciar las facultades exclusivas de la Federación en materia económica, creo que es conveniente advertir la enorme lista que resultaría al enumerar y transcribir dichas facultades; por lo que me abocaré a mencionar las que considero más importantes tanto las señaladas en la Constitución como las principales leyes en esta materia.

106 De la Cueva, Mario. *Apuntes de Derecho Constitucional* 4a. ed. Porrúa. México. 1966. p. 209

107 De la Cueva. *Op. Cit.* p. 214.

En materia económica, el Congreso tiene, entre las más destacadas, las siguientes facultades, según lo establece el artículo 73 de la Constitución Federal:¹⁰⁸

"VIII. Para dar bases sobre las cuales el ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29.

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuesta y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear..."

"XVIII. Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas."

"XXIX. Para establecer contribuciones:

1o. Sobre comercio exterior.

2o. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27.

3o. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros.

4o. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación, y

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica

b) Producción y consumo de tabacos labrados

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo

d) Cerillos y fósforos

¹⁰⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5a. Ed. Ediciones Barocio. México. 1996.

e) Aguamiel y productos de su fermentación

f) Explotación forestal, y

g) Producción y consumo de cerveza.

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

"XXIX.E. Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

"XXIX.F. Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional."

Por ende, las actividades técnico-económicas que se relacionen con el petróleo y los carburos de hidrógeno, sólido, líquido o gaseoso, así como la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica, sólo la nación o el estado pueden desempeñarlas a través de órganos centralizados, organismos descentralizados o cualquiera otra entidad estatal, en los términos que se establezcan por la legislación secundaria respectiva.

Veamos ahora los preceptos constitucionales que impone prohibiciones a los estados y son las que enumera el artículo 117 constitucional.

"Artículo 117. Los Estados no pueden en ningún caso:

"III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

"IV. Grabar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni grabar, directa ni indirectamente, la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Grabar la circulación, ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que imponen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que éstas diferencias se establezcan respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia."

Este artículo está relacionado con el 28 constitucional, que en su cuarto párrafo establece: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión."

Consideramos que estas disposiciones constitucionales nos permiten advertir cuáles son las áreas reservadas a la Federación en materia económica, respecto de aquellas otras en las que puede intervenir en concurrencia con los sectores sociales.

Otras prohibiciones a los estados se encuentran consignadas en el artículo 118 constitucional. Según este artículo, fracción I señala que los estados no pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión "I. Establecer derechos de tonelaje ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones"

El artículo 117 establece que "Los estados no pueden en ningún caso..." sin embargo en el 118 señala que los estados no pueden "sin consentimiento del Congreso de la Unión..."

Por lo anterior puede deducirse que hay posibilidades de que los estados sí puedan establecer derechos de tonelaje o imponer contribuciones o derechos sobre importaciones siempre y cuando lo consienta el Congreso de la Unión.

Esta exclusividad ya no lo es tanto, porque el Congreso de la Unión tiene la facultad de autorizar que los estados establezcan ese tipo de contribuciones que tiene la federación de establecer derechos sobre importaciones, por lo que los estados deberían aprovechar esta coyuntura para pedir, para los mismos estados y municipios, que el Congreso autorice que los estados establezcan esta clase de contribuciones o por lo menos un mayor porcentaje por concepto de esos ingresos. El comercio liberado ha favorecido la captación de mayores ingresos por

importación. Los grandes beneficiarios serían los municipios que necesitan recursos económicos y esta sería una buena fuente.

Por lo que respecta a las facultades establecidas en la fracción II del artículo 118 constitucional, éstas pertenecen exclusivamente a la Federación y ya están previstas en el artículo 73 fracción XIV; lo mismo que lo señala la fracción III, que se encuentra establecida en la fracción XII del mismo artículo 73 constitucional.

Para complementar la idea anterior, ahora transcribiré las disposiciones relativas a las Secretarías de Estado que tienen que ver con la ejecución de las normas relacionadas con la economía nacional y que son exclusivas del Ejecutivo Federal; las más importantes, creemos, son cuatro: Siguiendo el orden de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tenemos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.

Creemos que son las más importantes porque la primera es la responsable, entre otras cosas, de cobrar las contribuciones, además de vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales; la segunda conduce la política energética del país; la tercera porque formula y conduce las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios en el país y la cuarta porque formula, fomenta y evalúa la política de desarrollo rural; esto es, son las dependencias que tienen relación permanente con la economía nacional.

Las disposiciones que rigen la actividad de cada una de las anteriores Secretarías en asuntos de carácter económico, están fundamentadas en la distribución de atribuciones que para cada una de las anteriores dependencias establece la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; enunciamos en primer lugar el artículo correspondiente seguido de las diversas fracciones, aunque no todas sino las que consideramos más importantes, relacionadas con la misma.

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- IV. Dirigir la política monetaria y crediticia;
- V. Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal;
- VI. Realizar o autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público.

VII. Planear, coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país que comprende al Banco Central, a la Banca Nacional de Desarrollo y las demás instituciones encargadas de prestar el servicio de banca y crédito.

XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

Artículo 33. A la Secretaría de Energía corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Conducir la política energética del país.

II. Ejercer los derechos de la nación en materia de petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos; energía nuclear; así como respecto del aprovechamiento de los bienes y recursos naturales que se requieran para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

VI. Llevar a cabo la planeación energética a mediano y largo plazos, así como fijar las directrices económicas y sociales para el sector energético paraestatal.

Artículo 34. A la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular y conducir las políticas generales de industria, comercio exterior, interior, abasto y precios del país; con excepción de los precios de bienes y servicios de la Administración Pública Federal;

II. Regular, promover y vigilar la comercialización, distribución y consumo de los bienes y servicios;

V. Estudiar, proyectar y determinar los aranceles y fijar los precios oficiales, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; estudiar y determinar las restricciones para los artículos de importación y exportación, y participar con la mencionada Secretaría en la fijación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos al comercio exterior;

VII. Establecer la política de precios, con el auxilio y participación de las autoridades locales, vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular, y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, con la exclusión de los precios y tarifas de los

bienes y servicios de la Administración Pública Federal; y definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías;

XIII. Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial: así como las normas y especificaciones industriales;

Artículo 35. A la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

II. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales.

III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado."

Hay otras leyes que se refieren a las facultades exclusivas de la federación en materia económica, entre las principales destacan: La Ley Reglamentaria del Párrafo Segundo del Artículo 131 Constitucional; publicada en el *Diario Oficial* el 5 de enero de 1961. Ley General de Normas y Pesas y Medidas; publicada en el *Diario Oficial* el 7 de abril de 1961. Ley General de Deuda Pública; reformada y adicionada en diversos artículos, según decreto publicado en el *Diario Oficial* de la Federación el 28 de diciembre de 1983.

La multiplicidad de normas en esta materia amerita otro estudio; sin embargo, creemos que las mencionadas de la Constitución, las atribuciones de cuatro dependencias de la Administración Pública del Gobierno Federal y mención de tres leyes de la misma naturaleza nos define y diferencia las áreas económicas exclusivas del Ejecutivo Federal

de aquéllas que puede intervenir concurrentemente con otros sectores sociales.

Tener presente las anteriores normas implicará conocer cuáles son los límites, en materia económica, tanto de los Estados de la Federación como de los Municipios.

Hay facultades de la Federación relacionadas con la economía que coordina el gobierno Federal, mas no son exclusivas, sino que pueden participar los gobiernos estatales, como son los programas de planeación regional, desarrollo social, coordinación y ejecución de la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas a través de las acciones de planeación.

Los estudios que se llevan a cabo para elaborar los programas de planeación regional y de desarrollo social deben contar con mecanismos de vigilancia que obliguen a los ejecutores a cumplir con las metas programadas. No puede haber desarrollo en los municipios si los programas se realizan a medias porque las personas que integran la estructura al servicio de la Administración aún no han podido asegurar el proceso de bienestar. Las leyes son perfectibles y se adecúan según las necesidades; lo mismo debe hacerse, pero con más frecuencia, con los servidores públicos que no cumplen con su cometido.

2. CON LOS ESTADOS

2.1. Impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos estatales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal e ingresos derivados de financiamientos.

2.1.1. Impuestos. El Código Fiscal de la Federación¹⁰⁹ y las leyes hacendarias de los Estados definen a los impuestos de la siguiente manera: " Son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter obligatorio a todos aquellos individuos cuya situación coincida con la que la ley señala como hecho generador del crédito fiscal."

109 Código Fiscal de la Federación. 16a. Ed. Porrúa. México. 1971.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación publicado en *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1986¹¹⁰ define a los impuestos en su artículo 2o. como "la contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentren en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo."

La conclusión más importante que se deriva de ambas definiciones transcritas, en nuestra opinión como ya la mencionamos en el capítulo III, primer punto, es la de que el establecimiento de un Impuesto solamente puede hacerse mediante una ley; es decir, por una disposición que reúna los requisitos materiales para su validez y que emane de los órganos que tienen encomendada la función legislativa.

Los impuestos se establecen para cubrir los gastos públicos; no son una contraprestación que el particular recibe del estado. Los beneficios los reciben las comunidades donde se incluye a los individuos que pagan y no los impuestos.

Los gastos públicos son múltiples -se desglosó en páginas anteriores-, y se encuentran señalados en el presupuesto de egresos los que finalmente están destinados a satisfacer las necesidades colectivas.

Todas las constituciones estatales otorgan a los municipios el derecho de iniciar leyes y les imponen la obligación de elaborar los proyectos de las de sus ingresos y egresos; pero es facultad exclusiva de las Legislaturas, previa la discusión de los proyectos que presenten, el decretar en definitiva las contribuciones que consideren necesarias para cubrir los gastos de sus respectivos municipios.

Tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados están investidos de facultades para imponer las contribuciones necesarias a cubrir los presupuestos de la Federación el primero, y determinar, las segundas, los gastos del Estado y de los Municipios para cada ejercicio fiscal.

Ante tal exigencia, es inevitable que concurren ambos órdenes en el establecimiento de gravámenes impositivos sobre las mismas fuentes, salvo los casos de excepción expresamente consignados en la Carta Magna, los cuales son materia de otro tema y que ya abordamos en el

110 Código Fiscal de la Federación y reglamento. 3a. Ed. de Ediciones Fiscales ISEF, S. A. México. 1996

punto 1 de este capítulo; sin embargo, consideramos que es importante mencionar esta concurrencia.

Las limitaciones y restricciones afectan directamente a la Hacienda Pública Municipal, pues es incuestionable que las Legislaturas de los Estados no pueden decretar en su favor tributo alguno sobre los renglones que les están vedados por la Constitución Federal.

Cabe destacar que el Código Fiscal de la Federación clasifica a las contribuciones en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos.

Después de hablar de los impuestos ahora corresponde comentar las aportaciones de seguridad social.

2.1.2. Los derechos son cantidades en dinero que los particulares pagan a las autoridades administrativas por servicios que éstas les prestan, al intervenir forzosamente en los casos que prevén las leyes o cuando aquéllos lo solicitan para dejar establecida la prueba legal de hechos que tienen carácter jurídico o afectan sus intereses privados.

El Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1966 en su artículo 4o. define a los derechos como las "contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la Ley, en pago de un servicio."

El actual Código en el artículo 2, fracción IV, define a los derechos como "las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público de la Nación; así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de Derecho Público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados cuando, en este último caso, se trate de contraprestaciones que no se encuentren previstas en la Ley Federal de Derechos. También son derechos las contribuciones a cargo de los organismos públicos descentralizados por prestar servicios exclusivos del estado."

La mayoría de las Leyes de Ingresos de los Estados establecen como derechos los ingresos que provienen del Registro Público de la Propiedad, del Trabajo y de la Previsión Social, de la Educación Pública, del Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Gobernación, de Salud, de Seguridad Pública y Tránsito, de Administración, de la Procuraduría General de Justicia, del Poder Judicial y Tribunal de lo Contencioso Administrativo, del Registro Civil, de la Contraloría, de Comunicaciones y Transportes, de Ecología, entre otros.

En general son los ingresos que se perciben por expedir certificaciones, autorizar documentos, legalizar firmas, conceder permisos o licencias, hacer inscripciones en los Registros Públicos, entre otros.

Las Leyes de Ingresos de las cuales se transcriben los productos arriba mencionados fueron la de los Estados de Nuevo León y México; la primera publicada en el *Periódico Oficial* de Nuevo León el 30 de diciembre de 1994 y la segunda publicada en la *Gaceta de Gobierno* el 27 de diciembre de 1995; la primera para el ejercicio fiscal de 1995 y la segunda para el de 1996.

El Estado de Jalisco publica las Leyes de Ingresos de sus municipios; por ejemplo, para el ejercicio fiscal de 1994 establece en su artículo 1o: "Durante el ejercicio fiscal comprendido del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1994, la Hacienda Pública del municipio de Chapala, Jalisco, percibirá los ingresos por concepto de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos y participaciones conforme a las tasas, bases y tarifas que en esta ley se establezcan."

Excluye y enumera a los impuestos que son objeto del Convenio de Adhesión Fiscal suscrito por la Federación y este estado,

En el artículo 35 de la mencionada ley señala: "Quienes realicen actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios en locales de propiedad privada o pública, deberán obtener licencia y pagar anualmente los derechos correspondientes por la autorización para su funcionamiento o el refrendo de dicha autorización conforme a la siguiente tarifa..."

En una columna señala los tendajones, abarrotes, fondas, taquerías, loncherías, cocinas económicas, ostionerías, expendios de tortillas de maíz, leche natural, carbón, petróleo diáfano, expendio de frutas, legumbres o cereales, expendios de carne en estado natural, de aves, de ganado, pescados y otras especies, permisos de construcción, anuncios, servicios del Registro Civil, y otros giros que desglosa en varios incisos.

En otra columna transcribe la tarifa mínima y máxima que deberá pagar el contribuyente ese año.

Estos ingresos van a dar directamente a las arcas municipales los cuales sirven para solventar los gastos públicos; aunque en su mayoría significan un pequeño porcentaje; sin embargo, son junto con otros ingresos, los que van a fortalecer la independencia económica del municipio.

2.1.3. Los productos son ingresos que percibe el Estado por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de Derecho Público o por la explotación de sus bienes patrimoniales." Esta definición se encuentra prevista en el Código Fiscal de la Federación de 1966, en su artículo 4o.

El actual Código Fiscal los define, en su artículo 3, como las contraprestaciones por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Las Leyes de Ingresos de los Estados de México y Nuevo León señalan como productos, entre otros, aquellos ingresos provenientes de la venta de bienes muebles e inmuebles; arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles; utilidades y dividendos por acciones y participaciones de sociedades; utilidades y rendimientos de otras inversiones en créditos y valores; recuperación de inversiones en acciones, créditos y valores; teléfonos, radiotelefonía y otros servicios de comunicación prestados por el Estado; Periódico Oficial, impresos y papel especial; establecimientos penales; colocación de empréstitos; bienes vacantes y mostrencos; rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y, en general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda Pública Estatal derivados de actividades que no son propias de Derecho Público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Hay municipios que perciben ingresos mínimos por este concepto; baste recordar la situación económica en que se encuentran la mayoría de los municipios de Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Puebla, San Luis Potosí, Zacatecas, Tabasco, Campeche, Yucatán, Michoacán, Guanajuato, Querétaro y Durango -los menciono por el lugar que ocupan en el contexto nacional, según su grado de marginación; los primeros seis tienen un grado de marginación muy alta y los siguientes nueve su marginación es alta- ¹¹¹, donde la administración municipal difícilmente emprende obras de importancia porque las necesidades son mínimas dada la escasa población.

A continuación desgloso la afirmación del párrafo precedente:

111 Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990. Op. Cit. P 34

El estado de Chiapas, de 111 municipios que tiene, 38 se encuentran en un muy alto grado de marginación y 56 en un alto grado.

Oaxaca, de 570 municipios, 168 se encuentran en un muy alto de marginación y 263 en un alto grado.

Guerrero, de 76 municipios, 26 se encuentran en un muy alto grado de marginación y 33 en un alto grado.

Hidalgo, de 84 municipios, 12 se encuentran en un muy alto grado de marginación y 31 en un alto grado.

Veracruz, de 207 municipio, 41 se encuentran en un muy alto grado de marginación y 89 en un alto grado.

Puebla, de 217 municipios, 36 se encuentran en un muy alto grado de marginación y 105 en un alto grado.

En el país hay 341 municipios que se encuentran en un grado de marginación muy alto; 812 en un alto grado y 462 en un grado de marginación medio; total, 1,615 municipios tienen un grado de marginación, lo que equivale al 66.9% de los municipios del país. 14.1% tienen un grado de marginación muy elevado; 33.6% con un grado de marginación elevado y 19.1% grado de marginación media. El resto de los municipios su marginación es baja o muy baja.

En la página siguiente inserto un cuadro que explica el grado de marginación de los municipios de las Entidades Federativas.¹¹²

El cuadro no contempla los nuevos municipios de los siguientes estados: Campeche (1), Aguascalientes (2), Baja California (1), Baja California Sur (1), Guerrero (1), Quintana Roo (1), México (1), San Luis Potosí (2) y Tlaxcala (16), creados a partir del 19 de julio de 1990 -Campeche-, hasta el 4 de octubre de 1995 -Tlaxcala-.

2.1.4. Los aprovechamientos son los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público no clasificables como impuestos, derechos o productos, según lo define el Código Fiscal de la Federación de 1966 en su artículo 5o.

Por su parte, el artículo 3o. del Código Fiscal en vigor los define como "los ingresos que percibe el estado por funciones de derecho público,

112 Ibidem.

distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de los financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal."

Las Leyes de Ingresos de los Estados de México y Nuevo León señalan como aprovechamientos, entre otros, los ingresos provenientes de resarcimientos; donativos; herencias; cesiones; legados; indem-

**DISTRIBUCION DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD,
SEGUN GRADO DE MARGINACION**

ESTADO	MUY BAJA	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA	TOTAL
TOTAL	132	656	462	812	341	2403
PORCENTAJE	5.5	27.3	19.2	33.8	14.2	100
Aguascalientes	1	6	2	-	-	9
Baja California	4	-	-	-	-	4
Baja California Sur	1	3	-	-	-	4
Campeche	-	2	5	2	-	9
Coahuila	9	21	8	-	-	38
Colima	3	6	1	-	-	10
Chiapas	-	5	12	56	38	111
Chihuahua	9	35	8	11	4	67
Distrito Federal	14	2	-	-	-	16
Durango	1	17	11	7	3	39
Guanajuato	1	15	18	10	2	46
Guerrero	-	8	8	33	26	75
Hidalgo	3	23	15	31	12	84
Jalisco	7	78	24	14	1	124
México	16	58	15	32	-	121
Michoacán	1	53	39	19	1	113
Morelos	3	18	12	-	-	33
Nayarit	1	16	-	2	1	20
Nuevo León	12	31	3	5	-	51
Oaxaca	4	52	83	263	168	570
Puebla	1	22	53	105	36	217
Querétaro	1	4	3	9	1	18
Quintana Roo	1	3	2	1	-	7
San Luis Potosí	2	8	13	28	5	56
Sinaloa	1	10	4	3	-	18
Sonora	15	50	5	-	-	70
Tabasco	6	9	1	-	-	17
Tamaulipas	8	12	12	11	-	43
Tlaxcala	3	29	11	1	-	44
Veracruz	7	29	41	89	41	207
Yucatán	1	11	24	68	2	106
Zacatecas	1	23	21	11	-	56

nizaciones; recargos; multas; subsidios; subvenciones; montos que la Federación cubra al Estado por las actividades de colaboración administrativa que éste último realice, en los términos de los convenios que al efecto se celebren; montos que los municipios cubran al Estado por las actividades de colaboración administrativa que éste último realice, de conformidad con los convenios que se celebren; los derivados de los bienes respectivos de dominio del Poder Público; rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación estatal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de Derecho Público, entre otros.

También hay otros ingresos que percibe los Estados, como son:

2.1.5. Las aportaciones de seguridad social -establece el Código Fiscal de la Federación, vigente, en su artículo 2o., fracción II-, son las contribuciones establecidas en la ley a cargo de personas que son sustituidas por el estado en el cumplimiento de las obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo estado.

2.1.6. Contribuciones de Mejoras. Dentro de la misma clasificación de las contribuciones se encuentran ingresos derivados de las contribuciones de mejoras que son, según el artículo 2o., fracción tercera, del Código Fiscal de la Federación "las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas."¹¹³

2.1.7. Ingresos estatales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, son aquéllos que se derivan de la aplicación de La Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión de los Estados al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

2.1.8. Ingresos derivados de financiamientos que provienen de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública de los respectivos Estados y en otras leyes aplicables.

Las Haciendas Públicas de los Estados perciben ingresos que provienen de créditos que se contratan en los términos de la Ley de Deuda Pública de cada uno de los Estados que autorizan a los Ejecutivos a obtener

113 Código Fiscal de la Federación y Reglamento. Op. Cit.

endeudamientos netos por los montos equivalentes a X porcentaje de sus ingresos ordinarios obtenidos en el ejercicio.

La multiplicidad de ingresos que perciben los Estados reflejan el número de fuentes de ingresos; más no son suficientes para satisfacer sus necesidades.

El 26 de julio de 1995 se celebró en Puebla la XXVII Asamblea Anual de Funcionarios Fiscales en la que se mencionó que cada estado podría definir la creación de nuevos impuestos de acuerdo con sus necesidades.

Asimismo, se dió a conocer los recursos que devuelve la Federación a cada Estado por cada peso recaudado; los menciono en orden ascendente:

"Nuevo León, \$0.16; Tamaulipas, \$0.16; D.F. y México, \$0.20; Baja California, \$0.46; Jalisco, \$0.58; Coahuila, \$0.59; Chihuahua, \$0.65; Puebla, \$0.66; Querétaro, \$0.69; Quintana Roo, \$0.73; Colima, \$0.80; Sonora, \$0.88; Aguascalientes, \$1.00; San Luis Potosí, \$1.03; Veracruz, \$1.08; Durango, \$1.28; Sinaloa, \$1.33; Yucatán, \$1.39; Michoacán, \$1.62; Guerrero, \$1.79, Baja California Sur, \$1.90; Oaxaca, \$2.66; Hidalgo; \$3.22; Nayarit; \$3.84; Chiapas, \$4.94; Tabasco, \$7.20 y Campeche, \$8.31." ¹¹⁴

Esta información es elocuente para conocer a los estados que más apoyo requieren y, por consecuencia, las necesidades de sus municipios.

Lo conveniente sería no sólo aumentar los recursos económicos a los más necesitados, sino instrumentar mecanismos para transferir mayores responsabilidades en el ejercicio del gasto público.

La diferencia que existe entre los Estados de Nuevo León y Campeche, en cuanto a la devolución de recursos que hace la Federación por cada peso recaudado obliga, entre otras cosas, a mejorar la relación administrativa y perfeccionar el Sistema de Coordinación Fiscal entre la Federación, Estados y Municipios.

114 *Diario Reforma*, 27 de julio de 1995. México, D. F. P. 1-A.

3. CON LOS MUNICIPIOS

3.1. Impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones especiales, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal e ingresos derivados de financiamientos.

"Antiguamente los municipios estaban dotados de ricos patrimonios inmobiliarios, pues poseían fondos y edificios con cuyos productos se satisfacían numerosas necesidades municipales. Por consecuencia, sólo excepcionalmente se veían obligados a exigir tributos a los ciudadanos. En los municipios rurales los bosques y montes, explotados racionalmente, constituyeron fuentes importantes de ingresos para los municipios.

"En la actualidad, en algunas actividades se tiende a la municipalización de ciertos servicios públicos, así como a su explotación por medio del régimen de economía mixta; el municipio encuentra en ellas una fuente de ingresos."¹¹⁵

Ejemplo de lo anterior lo tenemos en nuestro país; en el año de 1856 dictó Comonfort las *Leyes de Desamortización*, que producirían —con respecto de tantas otras cosas— efectos desastrosos e irreparables, por lo que hace al municipio. Macedo dice, refiriéndose a ellas, "que afectaron profundamente a los municipios, obligándolos a enajenar sus bienes raíces que no estaban destinados directamente al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios y aun de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas y aun vías públicas; las plazas, sobre todo, fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones, con lo que el espíritu de la Reforma se exageró y extremó mucho más allá de lo debido. Al lado de la necesidad legal se desarrolló el espíritu de la enajenación y los municipios perdieron numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones."¹¹⁶

115 De la Garza, Sergio Francisco. *El Municipio*. Ed. Jus. México. 1947. p. 157.

116 Macedo. Op. Cit. P. 43

En la cita precedente el autor señala que "el espíritu de la Reforma se exageró"; consideramos que fue el reflejo de una mala administración porque también se desarrolló el espíritu de la enajenación que trajo como consecuencia una mayor dependencia del municipio porque lo ataron a las decisiones del gobierno central.

Esquivel Obregón comenta al respecto que "conforme a nuestra antigua legislación, todas las ciudades, villas y pueblos de españoles, desde el tiempo de su fundación, tenían asignados terrenos en la traza de la plaza para que en ellos se construyeran tiendas y casas cuyas rentas servían para erogar los gastos del servicio público, y fuera de la traza tenían, aparte del ejido, terrenos más o menos extensos que se cultivaban por cuenta de la población o daba ésta en arrendamiento, destinando el dinero al mismo propósito, Estos bienes, tanto rústicos como urbanos, se llamaban *propios*, y debido a las rentas que producían, los vecinos no necesitaban pagar contribución alguna para fines municipales. Sólo cuando había alguna obra o servicio extraordinario y aquellos fondos no alcanzaban a cubrirlos, se autorizaba al ayuntamiento, por tiempo limitado, a allegar recursos por medio de sisas o derramas entre los vecinos; estos recursos supletorios eran llamados *arbitrios*."

De suerte que sólo por excepción tenían los vecinos que contribuir para los gastos públicos.

"Por su parte, *los pueblos de indios*, además del fundo legal y del *ejido*, tenían los bienes de comunidad, consistentes también en predios rústicos o urbanos, que restaban o se administraban directamente por el pueblo y de cuyo producto se hacían los gastos públicos y se acudía con préstamos a los vecinos que los necesitaban para el cultivo de sus tierras o se gastaban en el solaz de las fiestas votivas. Tales bienes, no pocas veces aumentados con donativos de personas generosas, daban una independencia completa a los municipios, respecto a las autoridades superiores en el orden económico y a la vez un objeto práctico y un estímulo eficaz a la vida municipal. Todos tenían interés en el mayor rendimiento de aquellos bienes, cuyo buen manejo los libraba de toda carga de carácter local."¹¹⁷

La lección no fue aprendida; el gobierno federal hace 12 años disponía de más de 900 empresas paraestatales, muchas de las cuales le

117 De la Garza. Op. Cit. Pp. 36-39

redituaban ingresos además de empleos; la venta de la mayoría de éstas no sólo trajo desempleo y manifestaciones de inconformidad, sino sucedió lo mismo que los municipios cuando tenían sus propiedades. Una administración pública con escasos recursos difícilmente puede apoyar el desarrollo integral de los municipios.

Por lo anterior debemos señalar que el municipio debe fortalecer su hacienda buscando mejorar la recaudación de sus ingresos, partiendo con una reforma administrativa que fortalezca su organización.

No es nuevo lo que nuestros constituyentes buscaron dejar plasmado en el artículo 115 de nuestra Constitución de 1917, además de probar que el municipio puede no lograr sino recuperar su independencia económica.

Afirma Eheberg que "el derecho impositivo de los municipios 'está limitado objetivamente' porque el derecho de soberanía de los municipios es limitado, puesto que éstos están subordinados al Estado. El sistema impositivo municipal tiene que acomodarse y plegarse al sistema de impuestos del Estado para no ocasionar a éste ningún género de competencia dañina; está condicionado por el sistema impositivo del Estado y según las tendencias que dominen en las legislaciones depende en más o en menos de éstas."¹¹⁸ (Citado por Sergio Francisco de la Garza).

Esta situación de subordinación se manifiesta de modo más claro porque los municipios no pueden ejercer el derecho impositivo estableciendo impuestos propios. El Estado, por medidas legislativas, puede atribuir a los municipios ciertos impuestos para la satisfacción de sus propias necesidades y puede reservarse con carácter de exclusividad otros impuestos.

"El derecho impositivo de los municipios está limitado territorialmente, esto es, abarca un pequeño territorio y un limitado número de personas."¹¹⁹

Las limitaciones anteriores al derecho impositivo de los municipios no quiere decir que no existan impuestos esencialmente municipales o

118 Idem. P. 40

119 Idem. P. 153.

locales, que deben reservarse al municipio; los cuales debe dejarse una libre imposición al municipio para no lesionar su autonomía.

En esencia, podemos decir que los recursos que integran la hacienda municipal, son:

3.1.1. Los impuestos, los cuales pueden ser municipales propios y recargos sobre los impuestos del Estado.

Los primeros son, al decir de Eheberg, "independientes del sistema impositivo del Estado, pueden afluir de fuentes especialmente reservadas a los municipios y se liquidan y perciben según métodos propios."¹²⁰ (Citado por Sergio Francisco de la Garza).

"Los impuestos de recargo son aquéllos que el municipio impone sobre los que ya cobra el Estado, estableciendo las llamadas cuotas adjuntas."¹²¹

Nuestra Constitución Política en su artículo 115, fracción IV señala que "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..."

Los impuestos que generalmente pueden recaudar los municipios son el predial; sobre traslación de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles; sobre fraccionamientos; sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos y sobre radicación, entre otros.

En las respectivas leyes de ingresos de los municipios para los ejercicios fiscales de cada año se publican cuáles son los ingresos que perciben sus Haciendas Públicas.

Hay estados que publican en su órgano oficial las leyes de ingresos de cada municipio, como es el caso de Jalisco; otros publican una sola ley de ingresos para todos los municipios, tal es el caso de la Ley de Ingresos del Estado de México. Para el ejercicio fiscal de 1996 dicha ley señala en su artículo 1o. "La Hacienda Pública de los municipios del Estado de México percibirán durante el ejercicio fiscal de 1996, los impuestos,

120 Idem. P. 154.

121 Idem. P. 159.

derechos aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de los sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y del Estatal de Coordinación Fiscal e Ingresos derivados de financiamientos siguientes: 1. Impuestos -los cuales desglosa, lo mismo que los siguientes ingresos. 2. Derechos. 3. Aportaciones de mejoras. 4. Productos. 5. Aprovechamientos, en donde incluye multas, recargos reintegros, entre otros."¹²²

Esta multiplicidad de ingresos dan la impresión de ser suficientes para cubrir las necesidades económicas de los municipios; sin embargo, no es así; sólo se alcanzan a cubrir las necesidades prioritarias y en ocasiones las que requiere el crecimiento poblacional, aunque conforme pasa el tiempo se van rezagando. Lo fundamental sería, insistimos, adecuar la administración municipal a las necesidades y problemas económicos que plantea la actual situación del país.

3.1.2. **Derechos** o tasas –renglón de Ingresos más importante después del impuesto– son los ingresos por concepto de servicios administrativos que el Municipio presta a los particulares. Rafael Bielsa declara que "las tasas pueden ser: Sobre actos jurídicos (judiciales, civiles o administrativos); sobre servicios de policía; por servicios industriales del Estado y, por último, de instrucción pública y cultura."¹²³

Al respecto las Leyes de Ingresos de los Municipios señalan, como lo transcribimos anteriormente, cuáles son los derechos que perciben en cada año fiscal.

Entre las tareas asignadas a los ayuntamientos por las leyes municipales ocupa un lugar importante la relativa a la prestación de los servicios públicos.

Dada la importancia económica de los derechos, creemos que vale la pena hacer un pequeño comentario sobre éstos.

La actividad municipal no se agota en la prestación de servicios, pues las leyes orgánicas respectivas, al reglamentar las funciones de los

122 Gaceta del Gobierno. Organó Oficial del del Gobierno del Estado de México. Toluca, Méx. 27 de diciembre de 1995. P. 78.

123 Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Legislación Administrativa Argentina. Tomo I. 3a. ed. Roque Depolina. Buenos Aires, Argentina. 1958.

ayuntamientos, les señalan además otras de gran trascendencia en materias de gobernación, trabajo, economía, obras públicas, entre otras.

Por la prestación de los diversos servicios que tienen a su cargo, los municipios cobran derechos, que se traducen para ellos en un considerable renglón de ingresos cercanos, en algunos casos, a sus percepciones provenientes de los impuestos.

Consideramos que son pocos los municipios que recaudan derechos cercanos a los impuestos; no obstante sería conveniente empezar a hacer una clasificación de estos municipios para instrumentar la infraestructura para optimizar el cobro de los derechos; por lo pronto, no necesariamente debe ser una Ley para el cobro de Derechos Municipales porque, creemos, aún es una minoría de municipios los que requieren de este instrumento jurídico.

Citamos unos ejemplos de algunos municipios del estado de Nuevo León sobre la recaudación de impuestos y derechos -para el Presupuesto de Ingresos de 1995-,¹²⁴ para comparar las diferencias en la recaudación entre unos y otros. Los contrastes son elocuentes; la primera cantidad corresponde a los impuestos y la segunda a los derechos:

Rayones: \$90,000 y \$80,000. Linares: \$1,803,000 y \$664,000. Montemorelos: \$3,468,474 y \$520,711. \$Santiago: \$6,782,567 y \$858,133 y Monterrey: \$155,135,000 y \$44,222,000.

La recaudación de impuestos en algunos casos -Santiago-, son casi ocho veces superiores a la recaudación de los derechos, por lo que consideramos que en los municipios que perciben cantidades que se aproximan a las cantidades por concepto de derechos -en este caso Rayones-, deben recibir apoyo de sus gobiernos estatales para mejorar su sistema de recaudación fiscal.

3.1.3. **Productos**, los define el Código Fiscal de la Federación en su artículo 3o., como "las prestaciones por los servicios que preste el estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento, o enajenación de bienes del dominio privado."

124 Periódico Oficial de Nuevo León. Órgano Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León. 27 de diciembre de 1994. p. 20. Monterrey, N.L.

Los productos que recaudan los municipios son, entre otros: productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales; los derivados de bosques municipales, las utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, y por acciones y participaciones en sociedades o empresas; rendimientos o ingresos derivados de la actividad de organismo descentralizados y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de Derecho Público; impresos y papel especial, y en general, todos aquellos ingresos que perciba la Hacienda Pública Municipal, derivados de actividades que no son propias de Derecho Público, o por explotación de sus bienes patrimoniales.

A fin de recaudar una mayor cantidad de recursos económicos para los municipios convendría que el Gobierno Federal difundiera ampliamente, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de lo que perciben los municipios por concepto de productos; la finalidad es conocer la procedencia de esos ingresos; si lo que se cobra proviene de actividades necesarias para el desarrollo municipal, sería conveniente fijar tasas menores; pero si esas actividades no son indispensables para el bienestar de las comunidades del municipio, como las que se realizan en las cantinas, cabarets, entre otros, habría que incrementar el monto de derechos.

Con lo anterior se cumplirían dos objetivos: recaudar más ingresos por concepto de derechos y disuadir a la población de realizar gastos suntuarios.

3.1.4. Aprovechamientos. La Doctrina clasifica comúnmente a los ingresos tributarios del estado en impuestos, derechos, contribuciones especiales y aprovechamientos.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 3o. define a los aprovechamientos como "los ingresos que percibe el Estado por funciones de Derecho Público, distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

El Código Fiscal de 1966 definía a los aprovechamientos en su artículo 5o. como "los recargos, las multas y los demás Ingresos de Derecho Público, no clasificables como impuestos, derechos o productos.

El *Glosario de Términos Administrativos* define a los aprovechamientos: "Son ingresos ordinarios provenientes de las actividades de Derecho Público que realiza el Gobierno y que recibe en forma de recargos o multas, como cualquier ingreso no clasificable, como impuestos derechos o productos." ¹²⁵

Cabe mencionar que doctrinariamente las multas y los recargos no son aprovechamientos porque siguen el gravamen principal, por lo tanto son accesorios de éstos, y el Código Fiscal, en su artículo 3o. párrafo 2o. establece que "Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización que se aplican en relación con aprovechamientos, son accesorios de éstos y participan de su naturaleza."

Las Leyes de Ingresos de los Municipios establecen como aprovechamientos las multas; recargos; resarcimientos; indemnizaciones por daños a bienes municipales; subsidios; subvenciones; donativos; herencias, legados; cesiones y rendimientos o ingresos derivados de organismos descentralizados, fideicomisos y empresas de participación municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de Derecho Público, entre otros.

Los Ingresos por aprovechamientos también provienen de organismos descentralizados que se constituyen con motivo de los servicios públicos que quedan a cargo del municipio, esto a partir de la reforma del artículo 115 constitucional de 1983.

Constituir nuevos organismo descentralizados traería doble beneficio: brindar mejores servicios a la población y tener otra fuente de ingresos municipales, siempre y cuando su constitución obedezca a las necesidades municipales; esto es, sin caer en el abuso.

3.1.5. Contribuciones especiales o impuesto de plusvalía, son los ingresos por servicios municipales que benefician a toda la colectividad pero en forma especial a determinadas personas cuyo costo puede recuperarse por lo que a éstas se les cobra, o definida también por Seligman como "la contribución obligatoria, percibida en proporción a los beneficios especialmente obtenidos para cubrir los gastos de una

125 Presidencia de la República. Op. Cit. p. 35

mejora específica de la propiedad, emprendida en interés público."¹²⁶
(Citado por Azuela Güitrón).

Los municipios que se encuentran administrativamente bien organizados pueden percibir mayores ingresos por concepto de contribuciones especiales, porque los integrantes de los ayuntamientos conocen la problemática municipal y los instrumentos que tienen para resolverla. En este caso, es porque hay una mayor participación ciudadana, por lo que existe la oportunidad de realizar nuevas obras que redundan en beneficio de la comunidad y consecuentemente, el estado, en estos casos, cuenta con estímulos para apoyar este tipo de contribuciones especiales. Esto contribuye al bienestar de la comunidad y fortalece la institución municipal.

3.1.6. Ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal, que son los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y demás ordenamientos jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen, los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal, de la Ley de Hacienda de cada uno de los Estados y demás ordenamientos jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen y los derivados de la aplicación de los Convenios de Desarrollo Municipal, así como los derivados de otros convenios que al efecto se celebren o realicen.

Los estados y municipios reciben participaciones del gobierno federal a cambio de abstenerse de gravar la misma fuente; esto ha sido un apoyo tanto económico como administrativo y ha redundado positivamente en la distribución del ingreso para beneficio de los municipios.

3.1.7. Ingresos derivados de financiamientos que son los derivados de las operaciones de créditos en los términos que establece las respectivas Leyes de Deuda Pública de los Municipios.

126 Azuela Güitrón Op. Cit. Pp. 181 y 182.

Además de estos ingresos, existen las participaciones, que son las cantidades provenientes de la aplicación de un impuesto federal o estatal en el que el Municipio tiene derechos sobre su rendimiento.

Teórica y prácticamente son varias fuentes de ingresos que podrían dar una clara idea de que el municipio no está desamparado económicamente; sin embargo, los problemas que plantean los ciudadanos a los municipios son múltiples, entre ellos: abastecimiento de agua potable, drenaje y alcantarillado; pavimentos, empedrados y alumbrado público; habitación popular, construcción de escuelas, unidades deportivas y centros recreativos; apertura y conservación de parque y jardines, plazas y monumentos; vigilancia policiaca y seguridad pública y muchas otras exigencias.

Cuando la población de algunos municipios crece desmesuradamente -sobre todo los conurbados-, sus necesidades crecen en mayor medida.

Los gobiernos federal y estatal deberían tomar en consideración este crecimiento poblacional acelerado y atender a esos municipios en forma especial incrementando el apoyo económico para favorecer integralmente su desarrollo.

El problema real es que la mayoría de los municipios enfrentan una situación angustiosa de una hacienda pública carente de recursos económicos.

Los municipios tienen ante sí varios factores que vienen a constituir la esencia de su problemática: En primer lugar, el crecimiento explosivo de la población, que trae consigo una generación ascendente de necesidades sociales; en segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, algunos municipios pequeños y de poca importancia económica en un momento determinado se vieron beneficiados por la afluencia de inversiones en determinada industria; sus habitantes y autoridades no se encontraron preparados para recibir y distribuir, respectivamente, los nuevos ingresos municipales y no se pudo atender a la población con los servicios adecuados y oportunos.

En estos municipios los déficits en obras y servicios se van acumulando y entonces la batalla es doble: una para abatir los déficits acumulados y, otra, para cubrir las necesidades de la creciente población.

Al respecto sería conveniente tomar en consideración algunas medidas para que las finanzas de los municipios sean suficientes para atender sus necesidades y seguir hacia adelante para encontrar su independencia económica.

Los municipios que tengan ingresos por concepto de contribuciones, productos y aprovechamientos que juntos sumen una cantidad similar a los impuestos, sería positivo que se les otorgara una participación extraordinaria de lo que recauden localmente, siempre y cuando comprueben, que los recursos a que se hicieron merecedores son necesarios para rehacer su hacienda o realizar obras prioritarias que no se han podido llevar a cabo por falta de recursos económicos.

Una población que aumenta necesita de nuevas fuentes de empleo y también nuevos servicios públicos que el municipio debe atender. El estímulo arriba señalado puede coadyuvar a que éste solucione las necesidades prioritarias.

4. Ley de Coordinación Fiscal y el Sistema de Coordinación Fiscal.

Las fuentes de ingresos de los tres niveles de gobierno son múltiples, y su coordinación ha resultado compleja por varias razones. La captación de los ingresos no solo debe ser imprescindible, sino expedita y eficaz.

El Gobierno Federal se ha valido de varios mecanismos para alcanzar este objetivo, sobre todo para evitar en lo posible la superposición de gravámenes federales, estatales y municipales.

La Ley de Coordinación Fiscal, publicada en el *Diario Oficial* el 27 de diciembre de 1978, abrogó a la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas, la cual fue publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 30 de diciembre de 1948.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo primero señala cual es su objetivo, y establece que tendrá como fin: "Coordinar el sistema fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal; establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento."

El antecedente inmediato de esta ley se encuentra en los Convenios Unicos de Coordinación celebrados entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados en los años de 1977 y 1978 en los que consiguieron proponer al H. Congreso de la Unión la expedición de una Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados que regule

las relaciones fiscales entre ambos órdenes de gobierno y fortalezca las finanzas públicas locales.

Esta Ley establece un Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, al que se pueden adherir los Estados mediante convenios que celebren con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con el cual las entidades federativas reciben porcentajes fijos de todos los impuestos federales, lo que representa para las entidades federativas proporciones constantes de la recaudación federal, a cambio de lo cual dichas entidades se obligan a no mantener en vigor impuestos estatales o municipales que contraríen las limitaciones señaladas en la Ley del Impuesto al Valor Agregado y en las leyes sobre impuestos especiales, que sólo puede establecer la Federación, de acuerdo con la Constitución Política.

En estos convenios los Estados convienen con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal; así lo establece la Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 2o. en el que prevé: "La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con los Estados que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta Ley. Dichos Estados y el Distrito Federal participarán en el total de los impuestos federales, y en los otros ingresos que se mencionarán mediante la distribución de los fondos que a continuación se indican:

"I. El 13 % de los ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo General de Participaciones. Este Fondo se incrementará con el por ciento que represente en dichos ingresos de la Federación la recaudación en un ejercicio de los gravámenes locales o municipales que las entidades convengan en derogar o dejar en suspenso al adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

"II. El 0.37% de los Ingresos totales anuales que obtenga la Federación por concepto de impuestos que constituirá el Fondo Financiero complementario de participaciones."

La Ley, en el mismo, artículo establece otras participaciones, en los ingresos federales de las entidades federativas, tales como recargos, multas y, en algunos, productos.

La Ley obliga a que la proporción de las participaciones federales que reciban los municipios de los Fondos General y Financiero Complemen-

tario de participaciones nunca será inferior al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse.

Las Legislaturas locales establecerán su distribución entre los municipios; así lo establece la Ley en su artículo 6o.

¿Cuáles son los criterios que sigue cada una de las Legislaturas Locales para distribuir esta participación? ¿Obedece a una política general la distribución de estos recursos económicos?

Desde diciembre de 1979 en que se suscribieron los Convenios de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, todos los estados de la República forman parte de los mismos; a la fecha, ningún estado lo ha denunciado, sólo se han realizado ajustes, vía anexos, por distintos motivos, entre ellos, el establecimiento de gravámenes, señalados en dichos convenios, que ahuyentaron o no estimularon la actividad económica.

Por citar un ejemplo, en el anexo 5 al Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Gobierno del Estado de México se señaló que "el establecimiento de diversos gravámenes locales sobre los espectáculos públicos, específicamente tratándose de obras de teatro y funciones de circo o cine, ha frenado su crecimiento y provocado incluso el cierre de esas fuentes de ingreso y trabajo."

La flexibilidad en estos convenios es positiva debido a que se toman medidas para enmendar errores y estimular la actividad económica como en este caso que se consideró conveniente aprobar reformas a la Ley del Impuesto al Valor Agregado para establecer a los gravámenes locales y municipales un límite de 8% calculado sobre el ingreso total que deriva de las actividades arriba señaladas,

Son puntos muy importantes que se deben analizar para asignar el monto de los recursos y las necesidades de cada uno de los municipios. Tomar una decisión requiere conocimientos reales de cada entidad municipal y de los programas generales de Gobierno; este es un gran problema que en algunos municipios no se puede resolver en virtud de que un gran número de presidentes municipales no cuentan con asesores que apoyen su gestión.

Nuestra Constitución Política y las leyes técnicamente pueden ser las mejores; sólo hace falta enfatizar el espíritu de los Constituyentes. La voluntad política de los gobernantes debe estar al servicio del espíritu de los Constituyentes.

CAPITULO IV

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL EN MATERIA ECONOMICA

1. Artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales.

Desde el punto de vista formal, el nuevo texto de los artículos 25, 26, 27 y 28 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, son la clave de la ordenación de la estructura social, política y económica de México.

"Los artículos 25 y 26, en su nuevo texto, forman parte de la clave para entender el orden jurídico fundamental de los bienes, fuerzas y procesos económicos; es decir, la Constitución económica -llamada así por algunas legislaciones y que forma parte de la Constitución Política- que contiene los artículos mencionados, va configurar la índole de las relaciones que el estado debe mantener con el mundo de la economía y el ámbito de la libertad, así como las metas para los componentes de la estructura económica de la Nación."¹²⁷

El nuevo texto del artículo 25 constitucional consagra, elevándolo a la categoría de norma de nuestra ley suprema, el principio de la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.

En el artículo 25 se establece que "corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional...". Asimismo, en el párrafo primero se fijan en forma clara las finalidades que deben inspirar la acción del Estado y se previene

¹²⁷ Noriega Cantú, Alfonso. "Los nuevos artículos 25 y 26 de la Constitución". Publicado en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. 1a. Ed. Porrúa. México. 1983. p. 75

que ésta debe garantizar un desarrollo social integral que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático; de tal manera que mediante el fomento del crecimiento económico, se logre una más justa distribución del ingreso y de la riqueza y, aún más, como un principio y objetivo superior, la acción del Estado debe permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución.

El segundo párrafo establece que "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará al cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución."

Los dos párrafos anteriores señalan claramente quién va a conducir el desarrollo nacional y la actividad económica nacional.

Lo anterior significa que ninguna entidad federativa ni municipio podrán desviar esa orientación general para toda la Nación; no obstante, sin salirse de estos lineamientos, los municipios pueden resolver sus necesidades que más les afecten, dependiendo de sus recursos económicos y de su capacidad administrativa. Con sus ingresos, algunos pueden lograr su objetivo en un tiempo más breve que otros, con lo cual podrán orientar sus recursos hacia las necesidades propias de su comunidad.

El párrafo tercero establece que "Al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado, sin menoscabo de otras formas de actividad económica que contribuyan al desarrollo de la Nación."

Como se deduce después de la lectura de este párrafo, la acción rectora del Estado no es exclusiva del mismo, puesto que participan en ella el sector público, el sector social y el sector privado.

En términos generales, en los párrafos del cuarto al octavo, se brinda un apoyo a los tres sectores mencionados en párrafos anteriores, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo; sin embargo, aquí hay una incongruencia: al sector privado no se le sujeta, como al sector público, a cumplir con los objetivos generales del desarrollo nacional, así lo denota el párrafo octavo; aunque es tema que debe abordarse con más amplitud, debo dejar señalado que las preferencias que se le dan al sector privado no corresponden al interés nacional que debe emanar de nuestra Constitución.

Los sectores público y social deben realizar su actividad económica de acuerdo a los señalamientos dictados por esta disposición constitucional; sin embargo, el sector privado si quiere, o mejor dicho, si le conviene, puede participar o no en las actividades económicas necesarias para el desarrollo nacional.

En cuanto al artículo 26 constitucional introduce el sistema nacional de planeación, que viene a ser congruente con nuestro sistema federal de gobierno como el reconocimiento al sector privado que se hace en el artículo 25. "Lo original es que la planeación allí descrita es obligatoria e imperativa para el sector público y difusamente persuasiva para los sectores privados protegidos y alentados por el sólo hecho de existir."¹²⁸

En la parte final del segundo párrafo del artículo 26 de nuestra Constitución General así lo señala "...Habrán un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal."

Esta parte del artículo 26 convendría hacerle alguna reforma para obligar al sector privado a participar en la planeación en que tiene interés toda la Nación.

Las reformas a los artículos constitucionales 25 y 26 vienen a defender la soberanía del estado mexicano del peligro que resultan de los cambios económicos, a nivel mundial, que se vienen sucediendo desde la década pasada a la fecha.

La Federación, los Estados y los Municipios; las empresas y la sociedad mexicana, en general, con la globalización económica corren el riesgo de depender de las decisiones de las empresas transnacionales.

Para defenderse de los grupos sociales globalizados que pueden llegar a estar más allá del alcance del Estado tradicional es fundamental tener presente el texto del artículo 25 constitucional, en su primer párrafo que establece que "Corresponde al estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales..."

128 *Idem.* p. 77

De ahí que la orientación económica del Estado hacia los municipios esté amparada por los artículos 25 y 26 que legitiman la acción del gobierno.

Estos dos artículos, junto con el 27 y 28, cuyos párrafos relacionados con el tema de esta tesis comentaremos más adelante, redefinen las nuevas funciones del Estado en la Economía Nacional.

Dichas funciones deben obedecer al interés nacional, y el primer nivel de ese interés es el municipio.

El artículo 28 constitucional comienza prohibiendo los monopolios y las prácticas monopólicas. Los dos siguientes párrafos no los comentaremos en virtud de que no resultan importantes para el tema de la presente tesis, por lo que aludiremos al cuarto párrafo en el que se establece la enumeración de las áreas estratégicas que en un contexto excepcional no constituyen monopolios.

Con carácter excepcional, entonces, el Estado actúa como monopolio, autorizado en las siguientes áreas: acuñación de moneda, correos, telégrafos, la radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El párrafo cuarto, en el que incorporaba la prestación del servicio público de banca y crédito que establecía lo siguiente: "será prestado exclusivamente por el Estado y que no será objeto de concesión", fue derogado y publicado en el *Diario Oficial* del 27 de junio de 1990.

Comentaremos, por último, el párrafo décimo, en el que señala que "el Estado podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, salvo las excepciones que las mismas preven- gan. 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."

Una de las bases constitucionales para que el Municipio busque su independencia económica y la logre es con base en este décimo párrafo; la participación del municipio en la actividad económica municipal aquí se encuentra configurada en la Carta Magna, y puede hacerlo mediante las empresas públicas municipales o la prestación de algunos servicios

que es posible llevarlos a cabo cuando están en poder de los particulares y se prestan deficientemente o causen perjuicios a la colectividad.

Unas leyes orgánicas municipales dan importancia a las empresas de participación municipal, como es el caso de la del Estado de Querétaro que menciona en sus artículos 87 y 88 la importancia de los organismos descentralizados y empresas de participación municipal.

Conforme fue evolucionando el Estado se le fueron asignando cada vez más atribuciones, y una de ellas es intervenir, mediante gestión directa, en la vida económica, cultural y asistencia del país; sin embargo, tales atribuciones las aprovecharon para centralizar gran parte de las decisiones locales.

Con estas actitudes no era posible llegar a tener un municipio libre; el pueblo, los vecinos de las circunscripciones territoriales no participaban en los negocios públicos importantes que les afectaban directamente.

La descentralización por región vino a establecer una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial. Además, "desde el punto de vista de la Administración, la descentralización por región significa la posibilidad de una gestión eficaz de los servicios públicos y, por lo mismo, una realización más adecuada de las atribuciones que al Estado corresponden."¹²⁹

De lo que más adolece la mayoría de los municipios es una prestación eficiente y eficaz de los servicios públicos; sin embargo, esto no se puede brindar mientras no haya recursos para poder realizar este objetivo.

En lo que toca al municipio, éste "no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada."¹³⁰

Esta organización, denominada municipio -que tiene su fundamento en la Constitución Política, concretamente en el artículo 115 constitucional, fracción II, reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 3 de febrero de 1983 en el que establece que los municipios serán inves-

129 Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 24a. Ed. Porrúa. México. 1985. p. 218

130 *Idem*. P. 219

tidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales-, viene a ser una forma de organización administrativa descentralizada que tiene por objeto crear una institución pública con características propias.

La finalidad de la descentralización por región significa establecer una organización administrativa que va a manejar los intereses colectivos de una población determinada.

En la descentralización por región se manejan los intereses colectivos de la población que radica en un territorio municipal y con la posibilidad de una gestión más eficiente de los servicios públicos porque se conocen con más detalle las necesidades de cada localidad, sobre todo la oportunidad de llegar a las autoridades que van a manejar los asuntos que son comunes a esa población.

Con los artículos constitucionales que hemos venido comentando en este punto se pone en claro que el Municipio no posee el mismo rango constitucional que la Federación y los Estados.

"La soberanía es el atributo de la Nación consistente en la aptitud para regirse a sí misma sin limitación externa o interna. La autonomía es el atributo de los Estados Federados que concierne a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la Constitución General; y ...

"La libertad municipal es el atributo de los municipios que se caracteriza por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad." ¹³¹

El municipio, por tanto, no es soberano ni está revestido de autonomía; no puede fijarse su competencia, la cual es atribuida por un poder externo, por el poder constituyente nacional, por el poder constituyente estatal o por el Legislador estatal.

Con base en lo anterior, el municipio puede alcanzar la independencia económica, sin desacatar la norma constitucional ni los poderes federales y estatales ni otra autoridad como lo es el Legislador local.

Toda la política socioeconómica se orienta hacia el interés general, pero bajo la rectoría del Estado. Esta es la base de los artículos 25, 26 y 28 constitucionales.

131 Rocha Díaz. Op. Cit. P. 112

No obstante la rectoría del estado en el desarrollo municipal y la estructura social política y económica de México consideramos que están en vísperas de sufrir cambios obligados por la apertura financiera y comercial que abarca a varias naciones.

Las reglas de intercambio, a nivel mundial, traen consigo varios puntos de vista sobre la creación de empleos y el mejoramiento del bienestar social.

Las decisiones en materia económica y comercial que han empezado a tomar los gobiernos que liderean la apertura financiera tienden a uniformar las reglas de intercambio a nivel mundial y ya empezaron a hacerlo entre bloques regionales; el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G. A. T. T.) y la Unión Europea son ejemplo de lo señalado.

"La evolución de la economía internacional, en cuanto a bienestar social, en los últimos 30 años se puede ejemplificar en los siguientes datos: en 1960 el 20% más pobre de la población mundial recibía el 2% del ingreso total; mientras que el 20% más rico recibía el 70%; para 1989, los más ricos recibían el 83% y los más pobres un poco más del 1% ¹³²

De acuerdo con estas cifras la población nacional menos favorecida y menos protegida económicamente pienso que se encuentra en los 1,912 municipios menos poblados -considerando a los más poblados a los 500 municipios que tienen arriba de 30 mil habitantes. ¹³³

El paso que vienen dando los gobiernos hegemónicos y las empresas transnacionales no han encontrado, hasta ahora, serios obstáculos a sus planes globalizadores, a menos que se fortalezca la célula del estado que es el municipio.

Al apoyarlo para que tenga independencia económica irá implícita la soberanía del estado. La economía no conoce fronteras. Las economías y las sociedades que ya están en el mercado global pueden llegar a depender de las decisiones de las empresas transnacionales.

132 Leriche, Cristián. Revista Cotidiano 67. Enero-febrero 1995. México. P. 106

133 XI Censo General de Población y Vivienda. INEGI. Aguascalientes. 1991

2. Artículo 27 constitucional, fracción VI

El artículo 27 es de suma importancia por cuanto declara que la propiedad de la tierra pertenece a la Nación. Al respecto cabe recordar la tesis del Constituyente de Querétaro que señala que la propiedad actual deriva de la que se formó durante la Colonia.

Recordamos que el rey era el dueño, a título privado de las tierras y aguas, como cualquier particular puede disponer de los bienes de su patrimonio. Este derecho ha pasado con el mismo carácter a la Nación.

Estas ideas figuran como exposición de motivos de la Iniciativa que presentó un grupo de diputados en 1917, encabezado por el Ing. Pastor Rouaix, acerca del artículo 27 constitucional que sirviera de fundamento al primer párrafo del mismo que prevé: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada."

Asimismo, este artículo estatuye el régimen del subsuelo, señala las causas por las cuales puede hacerse la expropiación y el derecho que tienen la Nación de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Trasmitir el dominio de las tierras a los particulares para constituir la propiedad privada es una de las bases para integrar el patrimonio familiar. El desarrollo de las comunidades implica, a grandes rasgos, un proceso a través del cual se busca alcanzar mejores condiciones en el nivel de vida de sus integrantes.

En este proceso destaca la importancia del municipio como unidad integral porque contribuye a la concreción de un determinado nivel de vida para el individuo, lo independiza económicamente y lo fortalece socialmente.

Alcanzar estos objetivos significaría el surgimiento de una sociedad mejor, en la que cada individuo tendrá para sí el marco ideal para el desarrollo de su persona y de su familia en sus aspectos culturales, materiales y sociales.

Al igual que la familia cimenta su seguridad en los logros intelectuales y materiales, así deberá suceder con el municipio al incrementar su patrimonio -necesario para desarrollar sus actividades- para alcanzar su independencia económica.

El municipio es autónomo, pero su autonomía no es auténtica si su hacienda y patrimonio no se fortalecen para que sea económicamente independiente.

Al igual que la familia, el municipio puede fortalecer su hacienda, mejorar sus ingresos, incrementar su patrimonio, y la capacidad para realizar estas actividades, facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27 fracción VI en donde señala la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, rigiéndose por la siguiente disposición:

VI. "...Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos."

La facultad que le otorga la Constitución al municipio para fortalecer su patrimonio es clara, tal facultad lo apoya para evitar los grandes egresos que tiene, entre otros, por concepto de pago de rentas de los inmuebles donde presta muchos de los servicios.

El municipio será verdaderamente autónomo y económicamente independiente cuando tenga menos egresos por concepto de rentas, y sus ingresos serán mejor aprovechados para lograr el marco ideal para encontrar mejores condiciones de vida que buscan sus comunidades.

La Constitución protege en su artículo 27 constitucional, fracción VI la actuación del municipio en la adquisición de bienes, no para lucrar, sino para realizar los servicios públicos necesarios que requiere la población.

3. Artículo 115 constitucional, fracción IV

En el *Diario Oficial* de la Federación del 3 de febrero de 1983 aparece publicada la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que toca a la cuestión hacendaria el nuevo texto constitucional tiene importantes innovaciones que en esencia radican en reconocer y fortalecer lo que, doctrinalmente se ha calificado como autonomía financiera municipal.

La autonomía implica independencia; finanzas municipales implican la existencia de una economía municipal; consecuentemente las reformas constitucionales aludidas pretenden, hasta cierto punto, otorgar independencia económica a los municipios.

El artículo 115 de la Constitución de 1917 se ocupó de la hacienda municipal en su fracción II, en los siguientes términos: "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."¹³⁴

En esta disposición se advierte que en ella se reconocen tres principios: 1. El Municipio tendrá libertad para administrar su hacienda; 2. La hacienda municipal se formará con las contribuciones que establezca la Legislatura del Estado; y 3. Dichas contribuciones deberán ser siempre suficientes para hacer frente a las necesidades del Municipio.

Como se ve, si bien los principios resultan de algún modo genéricos, en ellos se reconoce, en esencia, la autonomía financiera del Municipio. En efecto, por un lado se determinaba la libertad en el manejo de la hacienda y, por otro, implícitamente, la obligación de la Legislatura del Estado de que las contribuciones a favor de los municipios debían ser las que se requirieran para satisfacer sus necesidades.

En la actual fracción II se indica que los municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley y, en la IV, se especifican las reglas sobre la Hacienda. Repetiré sólo el primer párrafo, en virtud de que en el capítulo anterior transcribí esta fracción IV para explicar las fuentes de ingresos de los municipios:

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

Salvador Valencia Carmona comenta "... no pocos tratadistas de Derecho Municipal habían apuntado que la fracción II del artículo 115 requería de una modificación radical, que eliminara la estricta subordinación de los ayuntamientos a las Legislaturas, para sustituirlo por un sistema que establecería la llamada 'esfera económica mínima' de tal modo que se enumera con toda claridad los ingresos que percibirán los municipios."¹³⁵ (Citado por Rocha Díaz)

Si se analiza la postura asumida por el constituyente originario respecto a la hacienda pública del municipio, tendremos que coincidir en que no

134 Diario Oficial de la Federación. 5 de febrero de 1917. México. P. 157

135 Rocha Díaz. Op. Cit. P. 116.

hubo uno solo de sus integrantes que manifestara su disidencia en cuanto a que se debía salvaguardar la autonomía financiera como presupuesto para alcanzar la autonomía política y administrativa.

La autonomía financiera municipal no se cuestionó, como se puede advertir en el Diario de los Debates de 1917; por ejemplo, Hilario Medina, miembro de la Comisión respectiva, dijo en distintos momentos: "lo esencial de la vida municipal estriba en la cuestión económica..."

"Sí, nosotros estamos de acuerdo en el punto fundamental que consiste en conceder la libertad del Municipio, y estamos convencidos de que esa libertad no puede existir sin la condición económica libre del Municipio..."

"Yo defenderé con todas las fuerzas de que soy capaz la idea fundamental de que el Municipio sea libre; libre por medio de su hacienda, porque es preciso convencerse de que mientras esto no sea, desde ese momento no hay Municipio."

"...El bien de la Patria estará íntimamente ligado al Municipio libre y, a su vez, éste tendrá por base la **absoluta independencia económica**." "¿De qué manera se establecerá el Municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda libertad. El Municipio libre debe tomar su hacienda propia, porque desde el momento en que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el Municipio deja de subsistir. El principio adoptado por nosotros y por toda la asamblea es que es preciso e ineludible que el municipio tenga su hacienda libre." ¹³⁶

Repetimos las palabras del Constituyente Hilario Medina: "...El bienestar de la Patria estará íntimamente ligado al municipio libre..."¹³⁷ Los cambios que vive el Mundo, en donde se está implantando una integración de sus economías van a traer múltiples consecuencias. El pequeño grupo de la población exitosa y conectada al proceso de mercado mundial, dados sus intereses, estará desvinculado de la sociedad como tal, su mundo global tendrá poco que ver con la penuria de las mayorías. ¿Qué hacer con los que no van a recibir los beneficios de la

136 Diario de los Debates del Congreso Constituyente. Tomo II. 1917. P. 505

137 Idem.

globalización? El crecimiento de los marginados crecerá sino fortalecemos las Instituciones, en especial el municipio, que deberá merecer atención especial.

El municipio autónomo, reiteramos lo arriba mencionado, no tendrá una autonomía auténtica si su hacienda y su patrimonio no se fortalecen para alcanzar su independencia económica.

Lo ideal sería que los gobiernos de los estados formularan planes y programas en los que señalen la viabilidad económica para atraer inversiones susceptibles de recuperación por las condiciones naturales que ofrecen los municipios, lo cual creará fuentes de trabajo y fuentes de Ingresos para los municipios.

En el capítulo I, fracción 5 de esta tesis abundo sobre los debates que se suscitaron sobre este tema, por lo que sólo transcribo lo más relevante para este capítulo.

"Los municipios participan en la administración del Estado; así pues contribuyen a la realización de los fines que el Estado les señala."¹³⁸

Si el estado tiene como fines genéricos la conservación, la perpetuación y el mejoramiento de la convivencia , entonces el municipio es el instrumento ideal para alcanzar esos fines.

". . . dentro del Estado hay cuerpos administrativos más o menos autónomos que participan en el ejercicio del poder público y que desempeñan funciones encaminadas a procurar el bienestar de los asociados. Esos cuerpos prestan servicios públicos, hacen desembolsos, tienen empresas propias, contraen deudas, forman y ejecutan sus presupuestos; ejercen funciones de carácter financiero semejantes a las del Estado."¹³⁹

De esos cuerpos administrativos puede valerse el Gobierno Federal para apoyar el desarrollo Integral del municipio. El aparato administrativo del estado es enorme y tiene todas las posibilidades de llevar a cabo planes y programas para darle el municipio su independencia económica.

Es importante que los municipios cuenten con recursos suficientes para afrontar las responsabilidades que les corresponden; sin embargo se

138 Orlando V. E. *Principios de Derecho Administrativo*. 1a. Ed. Instituto de Administración Pública. Madrid. 1975. P. 29

139 Jaramillo, Esteban. *Hacienda Pública*. 6a. Ed. Voluntad LTDA. Bogotá, Colombia. 1960. P. 65.

discute si la mejor manera de lograrlo es otorgándoles autonomía financiera, como lo hace el texto constitucional. Al respecto debe reconocerse que, en mayor o menor medida, la tendencia mundial va en sentido inverso.

"... La Independencia o autonomía fiscal absoluta es impracticable.

"Se ha ideado la teoría de la igualdad fiscal; consiste en la fijación de mínimos de servicios que deben existir en todas las regiones del país y comprenden, sobre todo, las funciones relativas a la salud pública y la educación."¹⁴⁰

Esta teoría de la igualdad fiscal debe hacerse valer no sólo para la educación y la salud sino también para atender necesidades prioritarias que tengan los municipios de acuerdo con su actividad económica. A unos municipios les harán falta vías de comunicación, a otros la construcción de un puerto o un puente.

No obstante la tendencia referida, varios tratadistas insisten en la importancia de la autonomía financiera municipal. El propio Sainz de Bujanda afirma que "desconocer esa autonomía financiera conduce al Imperio Romano -en la época de Dioclesiano, en la que el Estado concibe al Concejo Municipal como mero instrumento de recaudación-, como mero agente del Poder Central, desnutrido, por tanto, de sustancia propia y sin fines específicos que cumplir."¹⁴¹

Transcribimos esta cita sólo para tener presente cuánto ha evolucionado el municipio. A través de éste, se puede integrar la participación popular en las tareas no sólo de un gobierno municipal tradicional sino que se integre a las tareas de desarrollo nacional. Ahora en el municipio se encuentra la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir con las tareas que le encomienda su población.

El municipio es, por su extensión, el menor de los entes territoriales, pero la importancia de funciones y por su raigambre es, sin duda, el mayor.

Estas ideas parecen enfrentar la realidad con el ideal, por lo que considero necesario recurrir a ciertos criterios fundamentales.

140 Herschell, Julio. *Ensayos sobre Política Fiscal*. 1a. Ed. EDERSA. Madrid. 1975. P. 95

141 Sáinz de Bujanda, Fernando. *Hacienda y Derecho. Estudios de Derecho Financiero*. 1a. Ed. Madrid. España. 1975. P. 86

En la vida de una comunidad existe un objetivo esencial: la creación de condiciones propicias para que sus integrantes puedan desarrollarse integralmente, condicionados por la satisfacción de sus necesidades materiales. De ahí que sean las condiciones históricas y socioculturales las que determinen los mecanismos que resulten idóneos para alcanzar esa meta. Esto también explica que un sistema que funciona en un país, sea un fracaso en otro. Cada uno tiene sus propias condiciones humanas y sociales.

Refiriendo estas ideas a la independencia económica municipal cabe concluir que la misma será eficaz, en la medida que se cumplan las condiciones políticas, jurídicas, económicas y administrativas y de garantizar su adecuado funcionamiento.

Una autonomía financiera municipal entendida al margen de los objetivos generales del Estado podría conducir a etnocentrismos contrarios a la necesaria solidaridad nacional. ¿De qué serviría esa autonomía si por incapacidad, inmoralidad o desorganización no sólo no se alcanzan los objetivos municipales, sino que los recursos se desvían a enriquecimiento personal o, simplemente se dilapidan?

Benvenuto Griziotti ¹⁴² en su libro *Principios de Política, Derecho y Ciencias de la Hacienda* (Citado por Mariano Azuela), analiza con objetividad el problema y encuentra ventajas y desventajas en el sistema. Entre las primeras menciona: " 1. mayor agilidad de la administración pública, evitándose numerosos controles y autorizaciones administrativas; 2. contribuye a habituarse al sentido de la responsabilidad política y administrativa por parte del Municipio y frente a los ciudadanos que dependen de él; 3. se desarrollan los servicios públicos que los municipios estiman más favorables a sus propios intereses.

Entre los inconvenientes destaca el que no todos los municipios están en condiciones de ejercer sus funciones administrativas y financieras por falta de cultura, de responsabilidad, de sentido político, así como que pueden surgir contrastes y divergencias en las directrices políticas de los municipios y del poder del Estado o de la Entidad local y disipación de los dineros públicos por iniciativas no coaligadas y controladas.

Los problemas que se encuentran y se van a encontrar son múltiples entre otras cosas, además de las señaladas, por las desventajas que

142 Azuela Güitrón. Op. Cit. P. 162.

existen, de la variedad geográfica, social, económica de los 2,412 municipios -de julio de 1990 a agosto de 1995 se crearon 26 nuevos municipios en nueve Entidades Federativas¹⁴³; pero con las reformas al artículo 115 constitucional del 2 febrero de 1983 se fortalece la intención del Constituyente originario de darle independencia económica al municipio.

Repito el texto de Esteban Jaramillo enunciado párrafos arriba. "Dentro del Estado hay cuerpos administrativos más o menos autónomos" -organismos descentralizados como Pemex, Infonavit, Comisión Federal de Electricidad, entre otros-, "que participan en el ejercicio del poder público y que desempeñan funciones encaminadas a procurar el bienestar de los asociados. Esos cuerpos prestan servicios públicos, hacen desembolsos, tienen empresas propias, contraen deudas, forman y ejecutan sus presupuestos y ejercen funciones de carácter financiero semejantes a las del Estado."

Dentro del municipio también existen empresas que prestan servicios a sus habitantes. Ampliar el número de empresas que atiendan algunas necesidades públicas pueden servir para mejorar las finanzas del Municipio, para ser cada día más independiente.

Los mecanismos para lograrlo son varios, entre ellos, la municipalización de los servicios que el sector privado no otorgue eficientemente; las experiencias las podemos encontrar en los grandes Municipios. Hay muchos que han progresado gracias a sus ingresos, a sus empresas, a sus inversiones. Tomar de ejemplo lo positivo de los que han evolucionado en este sentido, servirá para alcanzar no sólo la independencia económica municipal, sino también la nacional.

4. Artículo 117 constitucional, fracción VIII, párrafo segundo.

El segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 117 constitucional advierte que los estados y municipios no podrán celebrar empréstitos sino para la ejecución de obras que vayan a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos. Textualmente establece: "... Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos

¹⁴³ Congresos Locales de las Entidades Federativas. Cifras publicadas por el Centro de Desarrollo Municipal. Secretaría de Gobernación. México. 1997.

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

Esta fracción, adicionada en el año de 1981, prohíbe a los Estados, en términos generales, contraer compromisos económicos con el extranjero, no sólo por las dificultades internacionales que con ello podrían suscitarse, sino porque esta facultad análoga corresponde a la Federación, según lo estableció el artículo 73 fracción VIII, de nuestra Constitución Política de 1917.

Mediante nueva adición a la fracción VIII del artículo 117 constitucional, publicada en el *Diario Oficial* el 21 de abril de 1981, se estableció que los Estados y los municipios no podrán celebrar empréstitos sino sólo para realizar obras que estén destinadas a producir directamente un incremento en sus respectivos ingresos, con lo que se quiso prohibir las inversiones irre recuperables e improductivas, realizadas a base de empréstitos.

Por lo que se puede deducir de esta fracción VIII del artículo 117 constitucional, que las prohibiciones a los estados y municipios son para proteger la economía local -municipal y estatal-, de compromisos que pudieran adquirir y comprometer a la economía nacional.

"En realidad, estas prohibiciones absolutas no necesitan figurar entre las prohibiciones en virtud de que por pertenecer a la Federación, como facultad exclusiva de ella, están excluidos de la jurisdicción de los estados por aplicación del artículo 124."¹⁴⁴

Las facultades de los municipios no tienen límite en su localidad cuando planean, conducen, coordinan y orientan sus acciones e inversiones, o regulan y fomentan sus actividades que demanda el interés público con el fin de obtener una mejoría en la calidad de vida de sus gobernados.

Unos municipios tienen la capacidad para realizar estas iniciativas; sin embargo, la mayoría adolecen de ella.

144 Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 27ava. Ed. Porrúa. México, 1993. P. 155.

5. Las Constituciones de los Estados. Examen enunciativo de las constituciones de los Estados de México, Baja California y Chihuahua.

Las Constituciones de los Estados dedican un capítulo específico al municipio. En aquél se recoge el espíritu del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que es el que lo enmarca jurídicamente; y alude en forma general a su competencia territorial, a su actuación legal y a las facultades administrativas.

En el mencionado capítulo, las Constituciones Políticas de cada uno de los Estados consignan el número, denominación y límites de sus municipios, así como las condiciones para la creación o supresión de un municipio; *el patrimonio y la hacienda pública municipal*; la integración, elecciones, instalación y duración de los ayuntamientos y, en algunos casos, las facultades y obligaciones tanto de los ayuntamientos como de las dependencias municipales.

Es importante señalar que las disposiciones contenidas en las constituciones de los estados, son de carácter general y contemplan la necesidad de la existencia de una ley específica que trate en mayor detalle todo lo referente al municipio.

Como mencioné en el primer párrafo de este punto, las constituciones de los estados dedican un capítulo específico al municipio y recoge el espíritu del artículo 115 de nuestra Carta Magna. No podía ser de otra manera, en virtud de que los Estados federados son autónomos, y lo son porque en lo que concierne a su régimen interior está limitado por lo dispuesto en la Constitución General; por lo tanto, el Municipio sólo tiene un atributo, que es el de la libertad municipal, que se caracteriza -como ya lo mencioné en el capítulo anterior, en el punto 1- por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin injerencia exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.

Partiendo de este principio: si el fundamento se encuentra en la base de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene el papel determinante de reforzar al municipio, y todos los Estados han respetado sus disposiciones -no hay prueba en contrario-, es lógico suponer que los 2,412 municipios pretendán la autosatisfacción de sus necesidades.

Es de suponerse que la mayoría de las constituciones estatales se circunscriben a adecuar lo que establece el artículo 115, fracción II: "II.

Los municipios administrarán libremente su Hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan así como las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor..." Así por ejemplo, la Constitución Política del Estado de México establece en su artículo 125: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que establezca la ley de la materia."

Otras Constituciones, como la del Estado de Baja California, ampliaban un poco más en la integración de la hacienda municipal, al señalar en su artículo 82: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones y arbitrios que señale el Congreso. También formarán parte de la Hacienda Municipal, los bienes muebles o inmuebles que adquieran por compra, donación u otro concepto."

La que amplió completamente este concepto fue la Constitución del Estado de Chihuahua; es más, creemos que se adelantó con varios años a las reformas, hechas en 1983, al artículo 115 de nuestra Constitución Política de la República. Así, el artículo 132 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua establece:

"Los ayuntamientos administrarán libremente la Hacienda de los Municipios, la cual se compondrá:

I. De los bienes que les pertenezcan o sean apropiables por los mismos Municipios;

II. En forma especial, del producto de los siguientes impuestos:

a) Sobre diversiones públicas.

b) Sobre juegos, rifas y loterías permitidos por la ley.

c) Sobre matanza de ganado.

d) Sobre vehículos de motor o de tracción animal.

e) Sobre pavimentación de calles.

f) Sobre cabarets y bailes de especulación.

g) Sobre anuncios y propaganda comercial.

h) Sobre licencias para apertura y funcionamiento de negocios comerciales.

i) Sobre licencias para apertura de negocios en horas extraordinarias.

j) Sobre licencias para vendedores ambulantes y artesanos a domicilios.

III. En forma especial, del producto de los siguientes derechos:

a) Sobre mercados.

b) Sobre servicios de agua y drenaje.

c) Sobre alineamiento de predios, licencias de construcción y pruebas de estabilidad.

d) Sobre cementerios

e) Sobre servicios generales en los rastros.

f) Sobre legalización de firmas, certificaciones y expedición de documentos municipales.

g) Sobre registro de señales y marcas de herrar.

h) Sobre cooperación para obras públicas.

IV. Del producto de los demás impuestos, participaciones, derechos, productos y aprovechamientos que las leyes determinen;

V. Del tanto por ciento que pueda asignarles el Congreso conforme a la fracción XIV del artículo 64;

VI. De los subsidios extraordinarios que se les otorguen por el Estado, y de los donativos que se les hicieren por particulares o corporaciones, y

VII. De las participaciones federales sobre el rendimiento de las contribuciones especiales de conformidad con el artículo 73, fracción XXIX, inciso 5) de la Constitución General de la República y de las demás participaciones que establezcan las leyes federales o locales."

Los cambios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos darían la pauta para realizar cambios en las constituciones de las Entidades Federativas, siempre y cuando las pretensiones de las reformas busquen preservar la soberanía nacional otorgando una verdadera Independencia municipal.

La Constitución Federal y las respectivas constituciones de los estados, así como las leyes orgánicas municipales, lo reiteramos, no establecen una distinción entre los municipios; sin embargo, creemos que para su mejor organización se deben considerar algunas características esenciales como el número de habitantes -hay municipios que tienen entre 121 y 306 habitantes o el municipio de Guadalajara que tiene

1,650,205,¹⁴⁵ la principal actividad económica de sus pobladores, los servicios educativos con los que cuenta, los servicios públicos que proporciona, el tamaño de su territorio, las características de éste, entre otros, para así poder sugerir un modelo que sirva a las autoridades municipales para llevar a cabo una organización que se adapte a las características propias de cada municipio y así cumplir mejor sus objetivos.

Los problemas municipales crecen cada año; debemos recordar que los problemas de la basura, la contaminación en general y la explosión demográfica crecen conforme pasa el tiempo. El crecimiento de las ciudades requiere una organización nueva, que vaya de acuerdo con los avances tecnológicos.

"México parece que en el año 2,010 tendrá 140 millones de habitantes; de ellos 84 millones vivirán en 378 ciudades, de las cuales 38 contarán con más de medio millón de habitantes. El hecho es que en México hay que construir una ciudad para un millón de habitantes cada seis meses.

"En 1940 ya existían 55 ciudades; para 1970 se habían sumado otras 123; para 1980 aumentaron 80 nuevas ciudades, para 1990 ya eran otras 120 más, por lo que para fines de siglo la cifra alcanzará la suma de 378 ciudades."¹⁴⁶

Si la población crece tan aceleradamente, los servicios públicos también serán mayores; aumentarán los altos niveles de contaminación, de producción de basura, crecerá la demanda de vías de comunicación, transporte y vivienda.

El camino que se debe seguir es que el municipio alcance su independencia económica. Las bases legales se pueden adecuar; hay mucho que ya se ha hecho; pero los tiempos nos pueden rebasar.

Los municipios cuentan, por regla general, con multiplicidad de ingresos que no son suficientes para hacer frente a sus necesidades, razón por la cual recurren a la Federación y los estados a fin de obtener de éstos subsidios y participaciones que en la mayoría de los casos constituyen la fuente más importante de ingresos.

145 XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Op. Cit.

146 Cortés García, Claudio. "La política demográfica no logra homologar el crecimiento poblacional". Publicado en *El Financiero*. México. 5 de mayo de 1996. P. 11.

Cuando los ingresos del municipio sean superiores a los subsidios y participaciones que brindan la Federación y los estados y que con ellos puedan financiar su desarrollo económico y social para coadyuvar a elevar su producción, generar empleos y, por tanto, elevar los niveles de vida de su población, diremos que el ideal del Constituyente de 1917 se habrá convertido en realidad.

La economía de nuestro país será fuerte cuando se fortalezca y sea independiente la economía de los municipios.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las ciudades más grandes, generalmente sedes de los gobiernos coloniales, eran destinadas más a promover los intereses colonialistas de las metrópolis que a lograr el desarrollo municipal y del país. Por ello se fue acumulando un déficit grande, en calidad y cantidad, y a veces de carencia total, de casi todos los servicios públicos en la mayoría de los municipios.

SEGUNDA. El absolutismo de los españoles se impuso durante 300 años de dominio en la Nueva España y lo ejercieron a través del ayuntamiento, por lo que las autoridades municipales carecían de iniciativas para pedir cambios estructurales para su mejoramiento.

TERCERA. La centralización administrativa y fiscal provocada por el absolutismo de los españoles ahogó la vida municipal. Los prefectos, que controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos que acabaron con la libertad municipal.

CUARTA. La conquista del municipio libre quedó consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana; no obstante, la fracción II del artículo 115 constitucional no determinó en forma exacta lo que formaría la hacienda municipal que implicaría el principio de su independencia económica.

QUINTA. Existen las bases para establecer una mejor organización administrativa; sin embargo, se debe capacitar al personal que trabaja en los ayuntamientos para aprovechar la nueva infraestructura administrativa que se instaure y que correspondan a un municipio moderno. Alcanzar este objetivo significará dar un paso adelante para tener municipios económicamente independientes.

SEXTA. Teóricamente el municipio es autónomo; sin embargo, prácticamente persiste la tendencia hacia la centralización porque los gobiernos locales están constantemente siendo privados de funciones, especialmente en el campo de los servicios de utilidad pública, en favor de gigantescas empresas públicas del gobierno central.

SEPTIMA. El municipio será libre cuando su hacienda y patrimonio se fortalezcan con lo cual se logrará su independencia económica.

OCTAVA. Las medidas que deben adoptar los ayuntamientos son actualizar y modernizar sus padrones de contribuyentes, sobre todo en los 500 municipios que tienen más de 30 mil habitantes.

NOVENA. Los gobiernos estatales deben asesorar y apoyar a los gobiernos municipales para actualizar su padrón de contribuyentes, con lo cual los ingresos de éstos se incrementarían y fortalecerían su hacienda municipal.

DECIMA. Las leyes son perfectibles y se adecúan a las necesidades sociales, políticas o económicas; por lo mismo, debe existir una capacitación permanente de los servidores públicos municipales para exigirles la responsabilidad que les corresponde durante y después de su gestión.

DECIMOPRIMERA. Los municipios que tengan ingresos por concepto de contribuciones, productos y aprovechamientos que juntos sumen una cantidad similar a los impuestos, producto de su eficiencia recaudatoria, sería positivo para su economía que entre los gobiernos federal y estatal otorgaran una participación extraordinaria proporcional a la que recaudan localmente.

DECIMOSEGUNDA. La población menos favorecida económicamente se encuentra en por lo menos 1,912 municipios que son lo que tienen menos de 30 mil habitantes. Consideramos que los 500 municipios que tienen más de 30 mil habitantes cuentan con la mayoría de los servicios. Las administraciones municipales de los primeros tendrán mejores oportunidades cuando haya mejor distribución de las devoluciones que hace la Federación a cada Estado por cada peso recaudado.

DECIMOTERCERA. En la actualidad los impuestos por importaciones se han incrementado sustancialmente, rubro en que las Entidades Federativas deben aprovechar para solicitar un porcentaje especial para beneficio exclusivo de los municipios.

DECIMOCUARTA. Las facultades de los municipios no tienen límite en su localidad cuando planean, conducen, coordinan y orientan sus acciones e inversiones, o regulan y fomentan sus actividades que demanda el interés público con el fin de obtener una mejoría en la calidad de vida de sus gobernados.

DECIMOQUINTA. Ante la importancia y vigencia del mercado global, el Estado tiene que fortalecerse orientando su acción hacia los que menos

tienen; consideramos que este objetivo se logrará si se destina un mayor apoyo al municipio.

DECIMOQUINTA. La economía de nuestro país será fuerte cuando se fortalezca y sea independiente la economía de los municipios.

BIBLIOGRAFIA

1. Azuela Güitrón, Mariano. "La Hacienda Municipal." Publicado en *La Reforma Municipal en la Constitución*. Ed. Porrúa. México 1986.
2. Becerra, María. *Apuntes de Derecho Constitucional*. Tomo I. Mimeo. Ciudad Universitaria. 1965.
3. Bielsa, Rafael. *Derecho Administrativo. Legislación Administrativa Argentina*. Tomo I. 3a. Ed. Roque Depolina. Buenos Aires, Argentina.
4. De la Cueva, Mario. *Apuntes de Derecho Constitucional*. 4a. Ed. Porrúa. México. 1966.
5. De la Garza, Sergio Francisco. *El Municipio*. 1a. Ed. Jus. México. 1947.
6. "Exposición de Motivos de la Ley de Coordinación Fiscal." Citada por Gregorio Sánchez León en *Derecho Fiscal Mexicano*. 7a. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México. 1986.
7. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 17 Ed. Porrúa. México. 1977.
8. Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 24 Ed. Porrúa. México. 1985.
9. García Sánchez, José. *El Municipio*. Sus Relaciones con la Federación. Ed. Porrúa. México. 1986.
10. Herschell, Julio. *Ensayos sobre Política Fiscal*. 1a. Ed. Edersa. Madrid. 1975.
11. Jaramillo, Esteban. *Hacienda Pública*. 6a. Ed. Voluntad LTDA. Bogotá, Colombia. 1960.
12. Llorente González, Arturo. "El Municipio, Entidad Democrática por Excelencia." Publicado en *Reforma Municipal en la Constitución*. 1a Ed. Porrúa. México. 1986
13. Llorente González, Arturo. *La Reforma Municipal en la Constitución*. 2a. Ed. Porrúa. México. 1986
14. Mendieta y Núñez, Lucio. *La Administración Pública en México*. 1a. Ed. Universitaria. México. 1942.
15. Noriega Cantú, Alfonso. "Los Nuevos Artículo 25 y 26 de la Constitución". Publicado en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. 1a. Ed. Porrúa. México. 1983.
16. Ochoa Campos, Moisés. *El Municipio. Su Evolución Institucional*. Publicaciones del Insituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. Colección de Cultura Municipal. México. 1981.

17. Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. 3a. Ed. Porrúa. México. 1979.
18. Orlando V. E. *Principios de Derecho Administrativo*. 1a. Ed. Instituto de Administración Pública. Madrid. 1975.
19. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Manual de Administración Municipal*. México. 1981.
20. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. *Glosario de Términos Administrativos*. Colección guías Técnicas. Serie: Organización y Métodos. México. 1982.
21. Rivapalacio, Vicente. *México a través de los Siglos*. Tomo II. 9a. Ed. Cumbre, S. A. México 1972.
22. Rocha Díaz, Salvador. Diversos autores. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. 1a. Ed. Porrúa. México. 1983.
23. Sáiz de Bujanda, Fernando. *Hacienda y Derecho. Estudios de Derecho Financiero*. 1a. Ed. Madrid, España. 1975.
24. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 8a. Ed. Porrúa. México, 1967.
25. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. 27a. Ed. Porrúa. México. 1993
26. Trejo y Lerdo de Tejada, C. *La Revolución y el Nacionalismo*. 1a. Ed. Imprenta y Papelería "La Estrella." La Habana. 1916.
27. Zavala, Silvio y Appendini, Ida. *Historia Universal Contemporánea*. 6a. Ed. Porrúa. México. 1959.

LEGISLACION

1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.
2. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 84a. Ed. Porrúa. México. 1988.
3. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 1a. Ed. Greca. Editores. México. 1996.
4. *Código Fiscal de la Federación*. 16a. Ed. Porrúa. México 1971
5. *Código Fiscal de la Federación*. 3a. Ed. de Ediciones Fiscales ISEF, S. A. México. 1996.
6. *Constitución Política del Estado de Baja California*. Secretaría de Gobernación. Edición del Centro de Documentación y Publicaciones. México. 1980.

7. *Constitución Política del Estado de Chihuahua*. Secretaría de Gobernación. Edición del Centro de Documentación y Publicaciones. México. 1980.
8. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*. Tomo II. Imprenta de la Cámara de Diputados. Publicado bajo la dirección del C. Fernando Romero García, oficial mayor de dicho Congreso. México. 1917.
9. *Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados*. Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación. 27 de diciembre de 1978.
10. *Ley de Ingresos del Estado de Jalisco*. Publicada en *El Estado de Jalisco*. Periódico Oficial del Estado. Organó Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco. Diciembre de 1994. Guadalajara, Jal.
11. *Ley de Ingresos del Estado de México*. Publicada en *Gaceta del Gobierno*. Organó Oficial del Gobierno del Estado de México. Toluca, Méx. Diciembre de 1994 y 1995.
12. *Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León*. Publicada en el *Periódico Oficial* del Estado de Nuevo León. 30 de diciembre de 1994.
13. *Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León*. Coordinación para el Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado. Nuevo León. 1990.
14. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco*. Jalisco, *Legado de Tradición y Riqueza Legislativa*. Tomo 7, Vol I. Ed. Gobierno del Estado Jalisco. 1995.
15. *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Marco de Actuación de la Secretaría de la Contraloría 1991. Ed. Gobierno del Estado. Estado de México. 1991.
16. *Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca*. Publicada por el Gobierno del Estado. Oaxaca. 1988
10. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. 1a. Ed. Sista, S. A. de C. V. México, 1996.

OTRAS FUENTES

1. *Censo General de Población y Vivienda (XI)*. Instituto de Estadística, Geografía e Informática. Aguascalientes. 1991.
2. Cortés García, Claudio. "La política demográfica no logra homologar el crecimiento poblacional". Publicado en *El Financiero*. México. 5 de Mayo de 1996.
3. *Diario Oficial de la Federación*. Secretaría de Gobernación. Diciembre 1948, 1976, 1978 y 1983; enero y abril de 1961, 21 de abril de 1981 y febrero de 1983.

4. *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990*. Consejo Nacional de Población y Comisión Nacional del Agua. Secretaría de Gobernación. México 1990.
5. Leriche, Cristián. *Revista Cotidiano* 67. Enero-Febrero 1995. México.
6. Lordello de Mello, Diogo. "Reforma y Desarrollo Municipal en Latinoamérica". Publicado en *Revista Latinoamericana de Administración Pública*. Núm. 12. México. 1982
7. Ovalle Favela, José. "Algunas Consideraciones sobre el Municipio Mexicano." Publicado en la *Revista de la Universidad de la Facultad de Derecho*. Núm. 11. Septiembre-Dicembre 1979. México.
8. *Reforma*. Diario de la ciudad de México, 27 de julio de 1995.