

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE GUADALAJARA

FACULTAD DE DERECHO

20130
[Signature]



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

[Signature]

**ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL CON RESPECTO
A LA ECONOMIA, AUTONOMIA FINANCIERA
Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO**

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ROBERTO FERNANDO PONCE CONTRERAS
Guadalajara, Jal. Abril 1989



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

I N D I C E

Pág.

CAPITULO I

BREVES REFERENCIAS AL ARTICULO 115 Y SUS REFORMAS CONSTITUCIONALES - - - - -	1
A) LA PROPUESTA DE DON VENUSTIANO CARRANZA Y EL SENTIR DEL CONSTITUYENTE DE QUERETARO - - - - -	4
B) EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION DE 1917 - - - - -	8
C) LAS REFORMAS QUE HA SUFRIDO EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL - - - - -	10

CAPITULO II

LA SITUACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1977	13
A) EL TEXTO DEL ARTICULO 115 EN LAS REFORMAS DE DICIEMBRE 6 DE 1977 - - - -	13
B) LAS FACULTADES, ATRIBUCIONES Y ORGANOS DEL MUNICIPIO - - - - -	14
C) LA ECONOMIA MUNICIPAL - - - - -	17
D) LA HACIENDA MUNICIPAL SEGUN NUESTRA CONSTITUCION (ARTS. 27, 115 y 73) - -	18

CAPITULO III

LA SITUACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN LAS REFORMAS DEL 3 DE FEBRERO DE 1983. - - - - -	23
---	----

	Pág.
A) EL TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115 - -	23
B) LOS PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LAS REFORMAS - - - - -	28
 CAPITULO IV	
LA SITUACION ESTATAL DEL MUNICIPIO BAJO LA VIGENCIA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIO NAL, EN LOS ASPECTOS DE: - - - - -	31
A) AUTONOMIA POLITICA - - - - -	32
B) AUTONOMIA FINANCIERA - - - - -	36
C) AUTONOMIA ADMINISTRATIVA - - - - -	45
D) AUTONOMIA DE DESARROLLO URBANO - - - -	46
 CAPITULO V	
MUNICIPIO MODERNO - - - - -	49
 CONCLUSIONES - - - - -	
BIBLIOGRAFIA	57

INTRODUCCION

La presente Tesis Profesional está enfocada a establecer - o sugerir adiciones al 115 de nuestra Carta Magna con respecto a la economía y autonomía financiera y administrativa del Municipio en México. Estas adiciones establecen las diferentes realidades - de los diferentes Municipios, distintos naturalmente todos ellos - en su realidad.

Si bien es cierto que las reformas que se le hicieron al artículo que se cita, en el año de 1983 se le da cierta autonomía económica y política a los Municipios en la práctica el crecimiento y desarrollo de los Municipios es diferente y desigual porque cada uno tiene diferentes necesidades, objetivos, diferentes entradas de dinero, etc., no es lo mismo un Municipio fuerte como puede serlo Guadalajara, a un Municipio pequeño como Tapalpa.

Creo que se le debe dotar al Municipio de un ámbito de competencia que surja de la Soberanía Nacional, en normas Constitucionales que lo hagan inferir parte de ese poder, dándole facultades de darse su propio derecho para el pleno ejercicio de sus facultades y atribuciones Municipales, de acuerdo a su propia y particular realidad.

En cuanto a la economía política, la facultad concedida -- por el artículo 115 de nuestra Constitución Política, previene como facultad del Congreso Local, por acuerdo de dos terceras partes, declarar que los Ayuntamientos han desaparecido y suspenderlos y revocarlos y suspender a algunos de sus miembros, sólo cuando alguno de sus miembros cometa un delito; cuando el cuerpo del edificio se encuentre desintegrado por licencia o desaparecido la mayoría de sus componentes, y cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del Municipio.

La Autonomía Financiera es el punto, más importante del Municipio y al no reglamentarse desde 1917 hasta 1983, lo que a las contribuciones respecta, las que serían del Municipio, propinó la penuria económica de la mayor parte de los Municipios, quedando a merced de los Estados y del Ejecutivo Federal. La Autonomía Política de los Municipios restringida y la falta de coordinación con la Federación y las entidades federativas, en el desarrollo de la vida nacional en el orden económico político y social, han obstruido el pleno desarrollo de los Municipios.

En las recientes reformas al Artículo 115 Constitucional se dota nuevamente al municipio de mayores elementos para la realización de sus funciones y se vuelve a replantear el problema de la Autonomía Financiera. Debe prepararse al Municipio para que en lo futuro asuma el pleno manejo de sus contribuciones y otros ingresos federales, por lo que será necesario concederle plena autonomía, superando los renglones mínimos que actualmente dispone para el ejercicio de sus acciones y funciones.

Debe dársele al Municipio más participación en la planeación del desarrollo Nacional, terminándose la actitud meramente administrativa de éstos, que ya no se limiten a transmitir sus demandas a los Órganos de programación de los Estados y de la Federación para que los incluyan en sus presupuestos, sino que debe de establecerse un proyecto de Planeación Económica Nacional incluyendo naturalmente Federal, Estatal y Municipal, participando en la rectoría económica del Estado o Sector Público y participando activamente en el Plan Nacional de Desarrollo.

La forma que actualmente se establece para la aprobación de los presupuestos de egresos en los Municipios, por los propios Municipios, es una garantía de la autonomía finan

ciera Municipal.

Los reglamentos Municipales a que se refiere la Ley Orgánica Municipal son casi idénticos en todo el país, toda vez que es política de la Coordinación de Apoyo Municipal que - - exista uniformidad en ellos, lo que redundaría en un grave perjuicio para los Municipios, que se desarrollan en distintas - realidades de las de otros Municipios.

C A P I T U L O I

BREVES REFERENCIAS AL ARTICULO 115

Y SUS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

A.- LA PROPUESTA DE DON VENUSTIANO CARRANZA Y EL SENTIR DEL
CONSTITUYENTE DE QUERETARO.

La Constitución de 1857 no incluyó la organización Municipal dentro de sus preceptos, por considerar - que con ello violaba la soberanía de los Estados, dejando - de esta manera decidir y legislar sobre este tan importante tema a las legislaturas de los Estados.

El gobierno de Porfirio Díaz olvidó por completo la organización Municipal, fortaleciendo por el contrario las jefaturas políticas.

Estos funcionarios, los jefes políticos, - eran designados directamente por el poder del centro.

La revolución de 1910 manejó como uno de sus postulados, el municipio libre.

Los planes de San Luis y Guadalupe aludían - al Municipio libre como una de las bases la organización había la idea de Don Venustiano Carranza (1); "una de las -

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente; México, 1917 T.I. pág. 266.

grandes conquistas que no sólo dara libertad política a la vida Municipal, sino que también le dara 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". Mensaje de Don Venustiano Carranza al entregar el proyecto de su Constitución.

El proyecto de Constitución de 1916 remitido al Congreso Constituyente reconoce la Organización del Municipio Libre.

Venustiano Carranza en su discurso inaugural hace una exaltación de las ventajas de la organización Municipal, afirmando que es uno de los postulados de la revolución de 1910, y desde luego manifiesta que el desarrollo del Municipio sería una magnífica contribución a la vida política nacional.

La diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857 fue la relativa al establecimiento del Municipio libre como futura base de la administración política y Municipal de los Estados y por ende del país, todo esto discutido durante los debates del Congreso Constituyente.

En dichos debates la Comisión analizó el tema más difícil de la organización Municipal, como es su problema económico; tomando en cuenta que los Municipios salen a la vida después de un largo período de olvido de nuevas instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los hacen víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión estimó que debían ser protegidos por medio de disposiciones Constitucionales y garantizarles su hacienda,

condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia y para lograr este propósito emprendió una reforma de fondo de la organización Municipal que, por causas diversas sufrió muchos quebrantos en el Constituyente.

El proyecto de Carranza solamente especificaba sobre el Municipio, que éste sería la base de la división territorial de los Estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio Municipio y el gobierno del Estado, pero nada reglamentaba de la hacienda Municipal. La asamblea después de aprobar por concenso estos aspectos políticos, giro las discusiones en torno a la estructura de la hacienda municipal, la que deberá garantizarse para lograr una verdadera autonomía financiera. (2).

El primer dictámen especificaba que: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos sus impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que le corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre los Municipios y los poderes de un Estado los resolverá la Nación en los términos que establezca la ley. (3).

"Los Municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, ésta se formará de los siguientes: 1°- Ingre-

(2) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada; Ed. UNAM; México, D.F.: 1985. pág. 280..

(3) Diario de los Debates; Tomo II, pág. 771.

sos causados con motivo de servicios públicos que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva; 2°.- Una suma que el Estado reintegrará al Municipio, y que no será inferior al diez por ciento del total de lo que el Estado recaude para sí, por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate; 3°.- Los ingresos que el Estado asigne al Municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios, que por la nueva organización Municipal pasen a ser del soporte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base primera de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios. Si con motivo de los derechos que concede a los Municipios este artículo, surgiere algún conflicto entre Municipios y el poder ejecutivo del Estado, conocerá de dicho conflicto la legislatura correspondiente, quien oirá al Ayuntamiento en cuestión, pudiendo éste enviar hasta dos representantes para que concurran a las sesiones de las legislaturas en que el asunto se trate, teniendo voz informativa y no voto. Si el conflicto fuera entre la legislatura y el Municipio, conocerá de él, el Tribunal Superior del Estado, en la forma que establece el párrafo anterior. En todo caso los procedimientos serán rápidos a fin de que el conflicto sea resuelto a la mayor brevedad".

(4) .

La redacción presentada por la comisión al pleno de la asamblea, de inmediato causó una polémica notable que aparece en el Diario de los Debates de los días 24, 25, 28, 29, 30 y 31 de enero de 1917. Los diputados dividieron su criterio entre los que aceptaban que correspondie

(4) Instituto de Investigación Jurídica de la UNAM, opus citatus.

ra al Municipio la recaudación de todos los impuestos y que fuera éste quien entregara al Estado recursos para contribuir a los gastos públicos de aquél, y la otra corriente, - que sostenía la posición contraria".

Si bien los problemas relativos a la autonomía Municipal tuvieron el consensus del Constituyente, no resultó así en los problemas económicos hacendarios del Municipio; la gran mayoría del Constituyente siguió pensando que la nueva organización que se propuso constituía una invasión a la soberanía local, que inevitablemente conduciría al despilfarro y la anarquía. La intervención de la Suprema Corte la Juzgaba contraria al sistema federal.

La comisión retiró su dictámen presentando otro cuya fracción finalmente fué aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía (5): "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán suficientes para atender las necesidades Municipales". Esta redacción final fué en gran medida la causa por la que los Municipios con una hacienda pobre, pasen más de sesenta años por una penuria económica.

B.- EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION - DE 1917.

El texto que finalmente adoptó el Constituyente de 1917 fué el siguiente (6):.

(5) La Constitución de 1917, Facsímil a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, 1982; pág. 12.

(6) La Constitución de 1917, opus citatus, págs 12 y sigs.

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

- I.- Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.
- II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se conformará de - las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo - caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales.
- III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los gobernadores de - los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.- Los gobernadores Constitucionales no podrán ser reelectos - ni durar en su cargo más de cuatro años.

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

El número de representantes de las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero, en todo caso, el número de representantes de

una Legislatura Local no podrá ser menor de quince diputados propietarios.

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

Sólo podrá ser gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anterior al día de la elección".

C.- LAS REFORMAS QUE HA SUFRIDO EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

"El artículo 115 ha sido reformado en su texto original. La reforma (Diario oficial del 20 de Agosto de 1982), se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional a los habitantes de cada estado, pero que sería de cuando menos 7 diputados en los Estados cuya población no haya 400 mil habitantes, de 9 en aquellos cuya población no exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes y de 11 en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

(7) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. Edit. Rectoría del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México: 1985; pág. 280 y 281.

La reforma que (Diario oficial del 29 de ---
Abril de 1933) tuvo como objeto establecer con precisión --
el principio de no reelección relativa para diputados loca-
les e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de --
los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocu-
pado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; --
tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales,
no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguien-
te, pero sí para los subsecuentes.

La reforma que (Diario oficial del 6 de di-
ciembre de 1977) tuvo por objeto adicionar el artículo 115-
a efectos de introducir el sistema de diputados de minoría-
en la elección de legisladores locales y el principio de re-
presentación proporcional en la elección de los ayuntamien-
tos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más
habitantes".

C A P I T U L O I I

LA SITUACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO
EN LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1977.

- A.- EL TEXTO DEL ARTICULO 115 EN LAS REFORMAS DE DICIEMBRE 6 DE 1977.
- B.- LAS FACULTADES, ATRIBUCIONES Y ORGANOS DEL MUNICIPIO.
- C.- LA ECONOMIA MUNICIPAL.
- D.- LA HACIENDA MUNICIPAL SEGUN NUESTRA CONSTITUCION (ARTS. 27, 115, 73).

C A P I T U L O I I

LA SITUACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

EN LAS REFORMAS DE DICIEMBRE DE 1977.

A.- EL TEXTO DEL ARTICULO 115 EN LAS REFORMAS DE DICIEMBRE 6 DE 1977. (1).

Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, popular, teniéndose como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrador por ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes Municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos para el período inmediato popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la designación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados,

(1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - Edit. Porrúa, S.A.; México: 1983.

cuando tengan el caracter de propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el caracter de suplentes, pero los que tengan el caracter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio"

II.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán suficientes para atender las necesidades Municipales, y

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

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

B.- LAS FACULTADES, ATRIBUCIONES Y ORGANOS DEL MUNICIPIO.

Definir las facultades y atribuciones de los Municipios es difícil debido a que no existe unidad en las normas locales que determinen cada una de ellas, pero en términos generales se pueden concluir las siguientes: (2).

- Facultad de iniciativa de leyes ante la legislatura local.
- Manejar libremente su hacienda entendiéndo

(2) Pérez Abreu; Catedrático de Derecho Municipal; UNAM; - Op. Cit.,

se también su patrimonio.

- Administrar libremente los bienes del dominio público y privado del Municipio.
- Organizar la administración y los servicios Municipales, aún cuando tampoco hay precisión, los principales servicios municipales que se reconocen son:

Agua potable
 Rastros
 Mercados
 Drenaje y desagüe
 Limpia
 Pavimentación
 Policía
 Parques y Jardines
 Panteones
 Transportes Municipales
 Registros de diversa índole.

Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación como Estatales (censos, elecciones, servicio militar nacional, etc.).

Acción cívica, fomentar el espíritu cívico y de solidaridad entre sus habitantes.

Obras públicas municipales, construcción de toda clase de obras públicas, incluidos los edificios de la administración local ó de ayuntamiento.

Cumplir los reglamentos de policfa y buen go
bierno.

Los 6rganos del Municipio son los siguientes:

a) El Ayuntamiento.

Es un organismo con facultades de decisi6n y de consulta de elecci6n popular directa.

Se integra con el Presidente Municipal, los regidores, los s6ndicos y 6rganos consultivos.

b) El Presidente Municipal o Alcalde.

Como indicamos, el Presidente Municipal es - de elecci6n directa y constituye el 6rgano ejecutivo por me-
dio del cu6l se cumplen las determinaciones del Ayuntamiento.

I.- Los regidores y los s6ndicos.

Son los 6rganos que auxilian al Presidente - Municipal en el desempe1o de sus funciones. La distribu-
ci6n de tareas se hace por ramos imperando una divisi6n del trabajo de acuerdo con la importancia del Municipio.

d) Organos Consultivos.

Las Leyes Municipales pueden establecer 6rga- nos consultivos que auxilien al Ayuntamiento en el desempe-
1o de sus labores, asf tenemos comit6s de planificaci6n de auxilio y otros an6logos.

e) Organos de colaboración.

Sin interferir con sus funciones, los Municipios pueden auxiliarse para la realización de sus funciones sociales, de la acción privada. Las juntas de mejoramiento moral y material, quedan incluidas en esta categoría de actividades, pero no como organismos públicos que limiten a la autonomía Municipal. Es un absurdo llamar a estas juntas "Ayuntamientos Federales". Si el municipio no llena - con efectividad sus funciones, el camino lógico es dotarlo de los elementos que le hacen falta, no crearle problemas - inútiles. Lo mismo puede decirse de las Juntas Federales - de Mejoras Materiales.

C. LA ECONOMIA MUNICIPAL.

La enorme descompensación que existe en la - percepción de los ingresos fiscales, es la causa directa de la penuria municipal y ella es motivo de que, para la ejecución de acciones, obras y servicios indispensables, los Municipios tengan que recurrir al amparo de lo Estados y de la Federación estableciendo una dependencia económica poco favorable para el desarrollo integral del país.

La evolución de esta competencia tributaria entre Federación, los Estados y los Municipios, puede advertirse con las siguientes cifras en los años de 1910, 1951 y 1978. (3).

(3) Fuente: Documento de la REunión de Consulta Popular, - Asentamientos Humanos.

<u>Total de Ingresos Fiscales en 1910</u>	<u>144 845,659.00</u>
Federación	70.63%
Estados	16.48%
Municipios	12.89%
<u>Total de Ingresos Fiscales en 1951</u>	<u>6 221 583,652.00</u>
Federación	78.50%
Estados	18.47%
Municipios	3.03%
<u>Ingresos Fiscales en 1978</u>	
Federación	74.69%
Departamento del	
D.F.	9.12%
Estados	12.35%
Municipios	3.84%

Estos datos acusan la desmesurada absorción Federal que prevalece en materia tributaria en el país. Actualmente no sólo la concentración en términos económicos es problema para estos Municipios, la actividad industrial - sufre una concentración aún mayor, porque solamente el Distrito Federal y 12 Municipios generan el 55% del valor agregado industrial, repartiéndose el 45% en los 2 365 restantes.

D. LA HACIENDA MUNICIPAL SEGUN NUESTRA CONSTITUCION (ARTICULOS 27, 115, 73).

El artículo 27, párrafo sexto, Fracción VI de la Constitución, dispone en su parte relativa: Los Estados, 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 fracción II, del artículo 115 Constitucional expresa:

"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 suficientes para atender a las necesidades municipales"

La fracción XXIX del artículo 73, faculta al congreso para establecer las contribuciones sobre las materias a las que alude, ordenando además, que "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".

Los problemas de los Municipios son principalmente de índole política y económica. El problema político se resume en la constante e indebida intromisión de -- las autoridades locales en la integración y funcionamiento del Municipio. El problema económico se finca en que los - gobiernos locales reducen considerablemente los ingresos de los Municipios.

MUNICIPIOS URBANO-RURALES.

Actualmente la concentración y dispersión poblacional, guarda los siguientes contrastes: (4).

Millones de habitantes	del total nacional.	No. de localidades	Rango de población	Habitantes
14.20	21.0	1	MÁS de 14.0	Millones
3.98	6.0	2	1.0 a 3.0	Millones
10.8	16.0	66	50.0 a 1000	Miles
		3	500.0 a 1000	Miles
		30	100.0 a 500.0	Miles
		33	50.0 a 100.0	Miles
13.1	19.3	2,102	2.5 a 50.0	Miles
		114	20.0 a 50.0	Miles
		1,908	2.5 a 20.0	Miles
25.4	37.7	110,000	MENOS DE 2.5	Miles
		54,500	100 a 2500	Hab.
		55,500	MENOS de 100	Hab.

En la anterior distribución poblacional, se tiene un total de 112,171 localidades en 2,277 municipios, - de los cuales son considerados urbanos sólo 300 por tener - al menos una localidad cuya población sea mayor de los - - 15,000 habitantes, además de tener ciertas expectativas de desarrollo a largo plazo (años 2000).

Dentro de estos Municipios urbanos, se da - la problemática poblacional en asentamientos irregulares co - mo insuficiencia urbana para asimilar ordenadamente los in

(4) Fuente: Documento de la Reunión de Consulta Popular, - Asentamientos Humanos.

crementos de la población y los flujos migratorios; que se traducen en el aumento de los déficit de infraestructura, - equipamiento y servicios.

C A P I T U L O I I I

LA SITUACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO
EN LAS REFORMAS DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

A.- EL TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115.

B.- LOS PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LAS
REFORMAS.

C A P I T U L O I I I

LA SITUACION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO

EN LAS REFORMAS DEL 3 DE FEBRERO DE 1983.

A.- EL TEXTO VIGENTE DEL ARTICULO 115.

El día 3 de Febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación salió publicado un decreto que reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional y que a la ltra dice:

DECRETO:

"La Comisión permanente del Honorable Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa aprobación de la mayoría de las Honorables Legislaturas de los Estados, declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Unico.- Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Uidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división te-

territorial y de su organización política y administrativa el Municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediera que entraren -

en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad Jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y Centrales de Abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- i) Los demás que las legislaturas determinen.

Según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

V.- 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 las prestaciones de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos A) y C), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones ofi--

ciales o privadas. Sólo los bienes del dominio público estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán - las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano Municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; - controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y -- permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas.

Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

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

VII.- El Ejecutivo federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública - en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

B.- LOS PROBLEMAS A QUE SE ENFRENTAN LAS REFORMAS.

El municipio considerado como unidad política administrativa de nuestro país, se enfrenta a una serie de limitantes que obstaculizan la realización de tareas para la consecución de metas que plantea el sistema de planeación democrática.

Un aspecto importante lo constituye la distribución de la población en los territorios Municipales - los que al caracterizarse por concentración de población en pocas localidades y en dispersión de la misma en gran número de poblados pequeños, dificulta aún más la tarea de Administración Municipal, dentro del 13% de los Municipios considerados urbanos se traduce el aumento de los déficit de infraestructura, equipamientos y servicios, además de la ocupación del suelo con vocación agrícola y de la inseguridad de la tenencia de la tierra Municipal.

"En suma, este 13% donde se ubica el desarrollo industrial turístico, agrícola y pesquero. No es porque solo ellos tengan recursos, sino porque en ellos se concentra la infraestructura, el equipamiento y los servicios; aunque no adecuados para responder a las demandas que las actividades productivas generan.

Lo anterior es indicativo de la situación - que guarda en su otro extremo, el 87% de los Municipios rurales restantes, donde la dispersión poblacional es un problema aún más grave; la imposibilidad de dotar a más del 40% de la población del país, de los satisfactores básicos."

Es en ellos donde el paternalismo provocó - una considerable fuga de recursos económicos, al no existir -

una norma adecuada en el ordenamiento del territorio por parte del territorio por parte de los diferentes sectores de la administración pública y que motiva más aún la dispersión poblacional en vez de crear prioridades conjuntas, para incorporarlas al aparato productivo.

De esta forma la concentración de recursos humanos financieros, técnicos, de equipamiento, infraestructura, etc., ha mermado la capacidad de los Municipios para afrontar la problemática que plantea el mejoramiento del bienestar social y el desarrollo económico.

Dentro de este contexto de actividad de los presidentes municipales para los problemas del pueblo, se ve reducida a transmitir las demandas de los órganos de planeación y programas estatales para que consideren dentro de sus programas de inversión la satisfacción de las mismas, a la vez los estados esperan que los organismos centrales de la federación formulen sus programas de inversión para conocer la incidencia de éstos en las diferentes entidades federativas.

De lo anterior destaca la necesidad de romper las viejas estructuras política administrativas que co-nozcan y permitan la mayor participación de los Municipios y las entidades federativas en las tareas que el sistema de planeación democrática provee para el logro de los objetivos y metas que plantea.

C A P I T U L O I V

LA SITUACION ESTATAL DEL MUNICIPIO

BAJO LA VIGENCIA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

EN LOS ASPECTOS DE:

- A.- AUTONOMIA POLITICA
- B.- AUTONOMIA FINANCIERA
- C.- AUTONOMIA ADMINISTRATIVA
- D.- AUTONOMIA DE DESARROLLO URBANO.

C A P I T U L O I V

LA SITUACION ESTATAL DEL MUNICIPIO
 BAJO LA VIGENCIA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL
 EN LOS ASPECTOS DE:

- A.- AUTONOMIA POLITICA
- B.- AUTONOMIA FINANCIERA
- C.- AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, Y
- D.- AUTONOMIA DE DESARROLLO URBANO.

Es necesario observar, que el artículo 115 - establece la libertad Municipal, reivindicada por el Constituyente como la base del sistema democrático Mexicano. En este sentido el Constituyente establece el Municipio libre como baluarte de los derechos de la comunidad que organiza para autogestionar la atención de sus necesidades básicas la convivencia.

"La Autonomía Municipal como facultad jurídica de autoarreglar la vida de las Municipalidades en la esfera de sus competencias, podemos analizarla en cuatro grandes apartados, mismos que estructura el artículo 115 de nuestra Carta Magna y que son: A)- Autonomía Política, B)- Autonomía Financiera, C)- Autonomía Administrativa y D)- Autonomía de Desarrollo Urbano" (1).

(1) Instituto de Investigaciones Políticas de la UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. Cit. Pág. 218.

A.- AUTONOMIA POLITICA.

Al anhelo revolucionario que situó al Municipio como base de la organización territorial, política y administrativa del país, se garantiza en el artículo 115 Constitucional al afirmar éste, en su primer párrafo, que los estados adoptarán en su régimen interior la forma de gobierno no republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre. De aquí resulta, que la forma de gobierno obligatoria para los estados es el Municipio Libre, sin que éstos tengan la facultad de escoger otra forma de organización comunal interna como podría ser un Consejo Municipal, comisión de vecinos con regente de ciudad a otra.

Al compartir los estados integrantes de la Federación la forma de gobierno "representativo popular", - comparten las características de la República Federal Representativa democrática y Municipal.

Este es el papel que el Municipio debe asumir al que se le debe dar plena vigencia, participándole mayores atribuciones del poseer público a saber:

Federal, Estatal y Municipal. Recientemente el gobierno Federal a través de los órganos específicos del desarrollo Municipal, ha manifestado con la pretendida gran novedad, en la reforma Municipal, la situación de que el Municipio ejerza parte del poder del Estado (confundiéndolo con poder público) como consecuencia de la mal aplicada terminología de la concepción del Municipio como factor "real de poder" en relación a nuestra realidad, legislación y doctrina Municipales.

A este respecto unánime se había reconocido por las autoridades los tres niveles y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que: "El Municipio no es poder", - interpretando el artículo 41 de la Constitución que menciona, "El Pueblo ejerce su soberanía por medio del congreso de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente - Constitución Federal y de las particulares de los Estados, - los que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

En este orden de ideas, ya era un lugar común mencionar a los Municipios, no son soberanos porque tienen poderes con este atributo o que no pueden tener poderes porque no son soberanos.

Con la Constitución habla de poderes de la - Federación y poderes de los Estados, o consideramos al Municipio expresando parte del poder del Estado (como poder público) o dejamos sin contenido Municipal a la gran decisión que tomó nuestra soberanía Nacional en el año de 1934 al de clarar en relación a la educación, que imparta el Estado en tendiéndose por éste, que está integrado por Federación, Es tados y Municipios, los tres niveles originarios en la mis ma soberanía Nacional y registrados en el propio texto de la Constitución en su artículo 3°. , no sólo ya como divi - sión territorial y por lo tanto poblacional de los Estados, obligatoriamente establecida por la Constitución en el ar - tículo 115, con lo cuál se establece la congruencia por lo establecido por el artículo 40 de la Constitución, y de - - acuerdo con él, es la única interpretación popular. Con lo que establecemos un paralelo (Poder Municipal, poder del Es tado y Municipio Estado).

Para el ejercicio de este poder debe dotarse al Municipio de un ámbito de competencia o especial de validez que solo de manera ilusoria o teórica tendrá si no urge de soberanía a través de las normas atributivas sustentativas que lo hagan incidir con parte del poder público, este ámbito de competencia del poder Municipal es la facultad atributiva de darse su propio derecho.

Recordemos que para la doctrina de la legislación Mexicana actual aunque controvertida por las propias constituciones de los Estados, cuidadosamente se han evitado los términos "Ley, función legislativa, etc", para las normas que expiden los Ayuntamientos.

Pero la razón mas fuerte de considerar función legislativa del Municipio es la participación que tienen los mismos en las iniciativas de legislación Municipal y general del Estado, y que la mayoría de los Estados otorgan al Municipio participación necesaria en las reformas de sus Constituciones.

En la fracción primera del artículo 115 Constitucional al elegir en forma directa, fundamenta la libertad del Municipio, al Presidente Municipal y regidores.

"Como novedad de gran importancia para garantizar la autonomía política del Municipio, encontramos en las reformas de 1983 estableció, en la fracción primera del artículo, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos, suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros. (2).

(2) Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Op. Cit.

Resulta loable que actualmente a nivel Constitucional se establezca un procedimiento para seguir este tipo de eventualidades que consiste fundamentalmente en que: Las legislaturas locales podrán desconocer ayuntamientos o podrán declarar la desaparición de los mismos o bien suspender alguno de sus miembros; el acuerdo al respecto deberá ser cuando menos, las dos terceras partes de la legislatura; solo por causas graves previstas por una ley se procederá a su desconocimiento o suspensión; se deberá dar oportunidad suficiente a los afectados para rendir pruebas y hacer los alegatos que a su juicio consideren procedentes, en el supuesto de que cumplidos estos requisitos el congreso local declare desaparecidos los ayuntamientos, entrarán en funciones los suplentes, en el caso de no ser así las legislaturas locales designarán a los ciudadanos vecinos que integrarán los consejos Municipales para concluir los periodos respectivos". (3)

Referente a la Autonomía política del Municipio debe recalcar la modificación que las reformas de 1983 introdujeron al principio de representación proporcional en las elecciones de los ayuntamientos Municipales. De acuerdo a la reforma del 6 de diciembre de 1977, los Municipios con población mayor a 300 mil habitantes o más tenían representación proporcional en la integración de los ayuntamientos. Ahora, las reformas de 1983 generalizaron este principio a todos los ayuntamientos del país, como lo dice la parte final del último párrafo de la fracción VIII de nuestro artículo en estudio.

Es importante determinar la hipótesis legal que determina que todos los Municipios del país tengan en sus

(3) Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. págs 283 y 284.

ayuntamientos representación proporcional de los partidos - políticos en contenido, en la actualidad no todos los 2 377 Municipios cuentan con esta representación, ya sea porque - en muchos no existe contienda electoral de varios partidos, ya sea porque en otros la votación es tan exigua que los - partidos minoritarios no-obtienen los porcentajes que las - respectivas leyes les ofrecen, en materia electoral". (4).

B. LA AUTONOMÍA FINANCIERA.

"Se afirma, con razón, que es el sustento - de los otros aspectos de la autonomía Municipal: política y administrativa. Este aspecto fué, sin duda, el mas critica do en la redacción del texto original del artículo 115 Constitucional, porque no reglamenta adecuadamente las contribu ciones que serían para la Municipalidad, propiciando la pe nuria en la mayor parte de los Municipios, en el aspecto - económico, de la mayor parte de los Municipios". (4)

Desde que Venustiano Carranza en su mensaje ante la comisión de Generales, que se reunió en la Cámara - de Diputados en 1914, abordó resueltamente el problema Muni cipal asegurando la libertad Municipal como base de la divi sión política de los Estados y como principio de enseñanza en todas las prácticas democráticas y mas tarde en el pro- yecto que presentó el 26 de diciembre de 1916 ante la comi sión de constitución del Congreso Constituyente en Querétaro, que a la postre se aprobó y que tiene como base la divi sión territorial y la organización de estados y el Muni- cipio libre, surgieron los debates acerca de la autonomía mu

[4] Instituto de Investigaciones Políticas de la UNAM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pág. 282.

nicipal. Estos derivaron, fundamentalmente, del hecho de - que la libertad Municipal debía entenderse como una autonomía de organización Municipal frente a la organización central del Estado, basándose en el sistema de elecciones que se establece para designar a los representantes del Municipio y por otra parte, que el relajamiento del vínculo de - las autoridades municipales con el de las autoridades centrales, y que solamente había autonomía política cuando se obtuviera una eficiente autonomía hacendaria, toda vez que los problemas Municipales son de índole hacendario y político, debido a la constante intromisión de las autoridades locales en la integración y formación del Municipio y que los locales reducirán considerablemente los ingresos Municipales.

En el proyecto presentado por Carranza, la asamblea entera sin una sola discrepancia admitió la autonomía Municipal que postula el proyecto en cuestión, carecía de un elemento que era indispensable, según debe ser la autonomía financiera.

Para como asegurar al Municipio sus recursos propios y suficientes. Este fué el problema que dividió y desorientó al Constituyente.

El primer dictámen del artículo 115 proponía como fracción II, la recaudación de todos los impuestos eg tates y Municipales por el Municipio, y la porción de los gastos para el estado señalada en la legislatura, esta con tribución, el nombramiento de los inspectores nombrados por el ejecutivo para recibir la parte correspondiente al Municipio, y vigilar la parte correspondiente al Municipio, lo que originó acaloradas discusiones en el seno del Congreso como, toda vez que esto fuera así el Estado se subordinaría

a la recaudación de cada Municipio.

Esta confusión originada por y agravado por la intervención de los inspectores (en un caso dado) originó que la segunda comisión de la constitución presentara un nuevo proyecto y finalmente a la asamblea de sesión permanente de los días del 29, 30 y 31 de enero de 1917 aceptó la redacción del artículo de 88 votos contra 62 en los términos siguientes: "los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál se formará de las contribuciones que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades".

Por virtud de tal redacción, la libertad Municipal y su autonomía financiera quedaron a merced de las legislaturas y del ejecutivo, quienes por conveniencias políticas podrían aumentar o disminuir los recursos políticos podrían aumentar o disminuir los recursos Municipales, y consecuentemente la deseada autonomía Municipal quedó mermada económicamente, lo que originó que los ingresos que determinaban las legislaturas de los Estados frecuentemente no bastaran a los Municipios para cubrir sus necesidades más elementales.

Esta subordinación de los Municipios a los Estados y la federación a lo largo de 65 años, han dado con excepción de contados Municipios con excepción de algunos como Guadalajara, Monterrey, etc., municipios débiles que no alcanzan a prestar ni con deficiencia lo más mínimo de los servicios públicos y las funciones sociales que la Constitución les faculta.

La deficiente redacción original sobre la hacienda Municipal que aparecía en la fracción segunda del ar

tículo 115 Constitucional, se ha subsanado, con lo cuál la fracción cuarta de este precepto al establecer en su favor una serie de renglones, mínimos de contribución de Municipios.

Estas reformas sin duda alguna revisten gran importancia en cuanto dotan al Municipio de mayores elementos para realizar las funciones que le competen, pero sobre todo porque vuelven a replantear el problema de la autonomía financiera, que por grave falla el constituyente del 17 adoptó.

Debe prepararse el Municipio para que en lo futuro asuma el pleno manejo de sus contribuciones para lo que desde luego será necesario concederle plena autonomía financiera. Debiéndole dar mayor participación al Municipio y a las entidades federativas en la planeación del desarrollo económico Nacional, terminando con la actitud meramente administrativa de ellos que se limitan a transmitir sus demandas a los órganos de planeación y de programación de los Estados y la Federación, para que éstos consideren dentro de sus programas la inversión, la satisfacción de las mismas.

Es necesario establecer el proceso de planeación de desarrollo económico nacional (federal, estatal y municipal) y que los tres niveles de gobierno participen coordinadamente en el mejoramiento y la satisfacción de los servicios y de las necesidades de la población, que a todos les son comunes. Participando el Municipio y las entidades federativas en la rectoría económica del Estado, siendo ellos parte interesada e integrante del propio estado federal, enmarcados dentro del sector público a que se refiere el tercer párrafo de la Constitución Federal de la República.

ca y que a la letra nos dice: "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".

El sistema de planeación democrática del desarrollo nacional a que se refiere el artículo 25 de la Constitución Federal, debe no solo recoger las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo "mediante" procedimientos de participación y consulta nacional en el sistema nacional de planeación democrática", sino que esas aspiraciones, participaciones y consultas en lo que toca al Municipio y los Estados como parte del sector público, deben formar parte del desarrollo y participar debidamente en su ejecución.

El artículo 115 establece que los Municipios deberán celebrar convenios con los Estados como parte del sector público, deben formar parte del plan nacional de desarrollo y participar debidamente en su ejecución.

El artículo 115 establece podrán celebrar convenios con el Estado aparte que este se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones. Tal cosa se explica como un sistema de transición por virtud del cuál el estado administrará algunas de estas contribuciones, siendo evidente que muchos municipios tengan coordinación en materia federal de derechos en los términos y modalidades de los artículos 10-a y 10-b de la ley de Coordinación fiscal, a fin de recibir los incrementos que señalan los artículos 2°. fracción 1a., segundo párrafo y 2-a fracción 2a inciso b) de la mencionada ley de Coordinación fiscal.

Algunos de los derechos que son cobrables só lo por los estados son:

I.- Licencias en general, concesiones, permi sos y autorizaciones, inclusive los que resulten como conse cuencia de permitir o tolerar excepciones a una disposici ón administrativa, tales como ampliación de horario, con las - excepciones siguientes:

- a) Licencias de Construcción.
- b) Licencias o permisos para efectuar con - xiones a las redes públicas de agua y al cantarillado.
- c) Licencias de fraccionar y lotificar terra nos.
- d) Licencias para conducir vehículos.
- e) Expedición de placas y tarjetas de circu lación para los vehículos.

II.- Registros o cualquier otro acto relacio nado con los mismos, a excepción de los siguientes:

- a) Registro Civil
- b) Registro Público de la Propiedad y del Co mercio.

III.- Uso de vías públicas o la tenencia de bienes sobre las mismas, incluyendo cualquier tipo de dere - chos por el uso o tenencia de anuncios.

IV.- Actos de inspección y vigilancia.

De total importancia resulta el texto del pe - núltimo párrafo de la fracción IV del artículo 115 Constitu

cional que indica que las leyes federales no limitarán la -- facultad de los estados para establecer las contribuciones -- de la Constitución que estipulan en beneficio del Municipio, así como los derechos de la prestación de los servicios pú-- blicos Municipales ni podrán conceder las propias leyes fede-- rales exenciones en relación a tales impuestos. Tampoco -- las leyes locales podrán establecer exenciones o subsidios -- en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones-- oficiales o privadas; aclarando dicho párrafo que sólo los -- bienes del dominio público de la federación, de los estados-- y de los municipios estarán exentos de dichos impuestos. De esta forma evita que organismos privados u oficiales, estén-- subsidiados o exentos de las contribuciones Municipales, vicio que con frecuencia aparecía en la creación de todo tipo-- de entidades de interés público.

La fracción IV del Artículo 115 señala que las leyes -- de ingresos de los Ayuntamientos y la revisión de las cuen-- tas públicas de éstos, la harán las legislaturas de los esta-- dos. Se establece como cuestión novedosa de las reformas de 1983, la disposición Constitucional por virtud de la cual -- los presupuestos de egresos deberán ser aprobados por los -- Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. Era prác-- tica común en las entidades federativas que los Ayuntamien-- tos debían remitir a las legislaturas estatales el proyecto-- de su presupuesto de egresos para su aprobación, sucediendo-- frecuentemente que las legislaturas modificaban a su antojo-- los renglones de esos presupuestos de egresos, condicionando a los Municipios a ejecutar las obras y gastos que a su juicio eran preferentes.

Los ingresos que la hacienda pública de los Municipios percibe durante el ejercicio fiscal de 1985 por impuestos -- fue por:

I.- Del predial: a) urbano, b) rústico, -
c) ejidal, e) comunal.

II.- Del impuesto sobre transmisiones de domi
nio de bienes inmuebles.

III.- Impuesto sobre instrumentos públicos y
privados.

IV.- DEL impuesto sobre baldíos y bardear o
falta de banquetas.

Por derechos: (5):

I.- Por ocupación de la vía pública y servi-
cios de mercados.

II.- Por alineamiento o demolición de fincas
urbanas.

III.- Por licencias de construcción.

IV.- Por numeración de fincas urbanas.

V.- Servicios de alumbrado público.

VI.- Agua potable y drenaje.

VII.- Por expedición y revalidación y canje -
de permisos y licencias.

VIII.- Servicio de panteones.**Contribuciones especiales:**

I.- Aumento y mejoría de la propiedad.

II.- Arrendamiento de muebles e inmuebles propiedad del municipio.

III.- Rendimiento e interés de capital.

IV.- Explotación de cualquier forma de los bienes y recursos del Municipio.

V.- Venta de formas valoradas incluyendo las hojas para copias del registro civil.

Aprovechamientos:

I.- Gastos de ejecución.

II.- Recargos.

III.- Multas.

IV.- Reintegros.

V.- Donativos en favor del Municipio.

VI.- Indemnizaciones por daños en los bienes Municipales.

VII.- Otros no especificados.

Cabe hacer notar que las multas o recargos - que hacen los ayuntamientos son risibles ante los tribunales de la Tesorería del Estado o en vía de amparo en materia federal, toda vez que éstos, calculados a criterio de los inspectores o del Tesorero Municipal, criterios que no son del todo exactos para la sanción que impone la falta cometida.

C.- LA AUTONOMIA ADMINISTRATIVA.

"Las fracciones segunda, tercera, quinta y sexta del artículo 115, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía Municipal.

La fracción segunda establece que el Municipio cuenta con personalidad Jurídica propia que podrá manejar su patrimonio conforme a la ley. La doctrina cataloga al Municipio como capaz de adquirir los derechos y obligaciones tanto en la esfera del derecho público o imperium, - como en la esfera del derecho privado o también llamada - coordinación con otras personas físicas y morales".

Se precisa que los ayuntamientos tienen facultades para expedir bandos de policía y buen gobierno, en la fracción segunda del multimencionado artículo 115 Constitucional, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general, siempre siguiendo las bases normativas que al efecto se establezcan en las legislaturas de los estados. Esta facultad debe entenderse como facultad reglamentaria, pues los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos a que se refiere esta parte del precepto en comentario, no adquieren el rango de leyes en sentido formal.

La fracción tercera del artículo 115 enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son los que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la Municipalidad, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario, son: agua, alcantarillado, y alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abastos, panteones, rastos, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas locales determinan según las condiciones territoriales y socio económicas de los propios Municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.

El precepto deja abierta la posibilidad a los Municipios que económicamente puedan asumir otros servicios públicos, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población. (6).

D.- LA AUTONOMIA DE DESARROLLO URBANO. (7).

"Las fracciones sexta y quinta del artículo 115 otorgan a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano, para que participen en la creación y administración de las reservas territoriales; para que controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio Municipal y apar que intervengan en su regulación de la tenencia de la tierra urbana. También se faculta a los Municipi--

(6) Op. Cit. Pág. 282 y 283.

(7) Op. Cit. Pág. 282.

pios para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Se indica también en la fracción sexta que los Municipios podrán convenir con la federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias lo relativo a la planeación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidos como conurbanos.

El texto de la Constitución otorga al Municipio una serie de facultades reivindicatorias en relación a su territorio, pues anteriormente poco tenían que ver las Municipalidades en la regulación del propio desarrollo urbano, de sus reservas territoriales y de la regulación de la tenencia urbana. Actualmente se detallan las bases para que las entidades federativas elaboren marcos legales que integren a los Municipios en la toma de decisiones sobre estas materias de vital importancia en la vida contemporánea del país; indicando el propio precepto, en la parte final de la fracción cuarta.

CAPITULO V

MUNICIPIO MODERNO

CAPITULO V

MUNICIPIO MODERNO

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Según se ha visto, es necesario tomar en cuenta un sinnúmero de problemas por donde atraviesan los Municipios pobres y que son el 87% de los existentes en la República Mexicana. La falta de recursos económicos es gravísima en los Municipios pobres y que se ve reflejada en la falta de servicios para los vecinos del lugar, si se toma en cuenta que más del 80% del dinero generados en la Nación es encausado a la ciudad de México, situación por demás injusta si tomamos en cuenta que los alimentos provienen de los Municipios con menos recursos y éstos son los que menos disfrutan de los servicios básicos.

Es necesario representar debidamente a la minoría en la representación proporcional y darle el carácter de poder público al Municipio libre a fin de que éste pueda expedir sus propias leyes y no sólo reglamentos cuestión que jurídicamente es de notable diferencia jerárquica. Al tener el Municipio leyes, estará en igualdad jurídica frente al Estado y a la Federación y redundará consecuentemente en beneficio del Municipio libre.

Si los Municipios cuentan con más amplios ingresos, podrán servir mejor a los ciudadanos que habitan su circunscripción territorial dotándoles de servicios más y mejores, por ejemplo extendiendo "certificados de derechos civiles y políticos" que sirven como constancia de que el ciudadano se encuentra en pleno uso y goce de sus derechos civiles y políticos, o bien, certificar la residencia y que sirven para acreditar el domicilio del interesado en el Municipio de que se trate; lo que se refiere al "fiador moral" es un servicio de-

certificar que una persona se va a responsabilizar de un detenido; la autorización de ingreso al ejército o fuerza aérea, - que se utiliza con el fin de acreditar que el padre o tutor - de un menor de edad autoriza que ingrese a esos planteles la - Legislación de actas del Registro Civil y también lo referente a cremaciones y certificados de traducción, certificación de seguridad del lugar y de supervivencia. Todos estos servicios serán más eficientes si el Municipio tiene mejores ingresos, lo que es más en algunos Municipios pequeños estos servicios simplemente no existen.

No hay que olvidar que para el Municipio sea más libre cada día tendrá, reitero, que contar con más recursos económicos para sostener así una buena policía, capacitada para proteger debidamente y auxiliar a la población, que esté verdaderamente capacitada y brinde la seguridad necesaria al ciudadano, cuente con verdaderos cuerpos de bomberos, paramédicos y servicios médicos municipales con ambulancias equipadas y personal médico óptimo y no con escasez de este tipo de vehículos o deficientes que no puedan hacer frente a la emergencia a las que están destinadas, aún siendo Municipios Rurales. Teniendo el Municipio resuelto su problema monetario y satisfaciendo los servicios que se mencionan, existirá un mejor fin para la figura del Municipio, de otra manera, los servicios serán deficientes.

Es hora de madurar políticamente y no se paternalice el Municipio, que les dejen manejar sus recursos con holgura y - así se autodesarrolle, un ejemplo de ello lo tenemos con los condados de los Estados Unidos de América, figura análoga al Municipio Mexicano. Ojalá en México sea una realidad el Municipio Libre y no una sola figura jurídica y letra muerta en la Constitución.

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

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

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

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas --

graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la Ley;

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

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones;

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro

- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios pú

blicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Los municipios mismos formarán, en base al "Municipio Libre", sus leyes de ingresos, sin que el Estado o la Federación intervengan en su aprobación, sólo el Cabildo y los regidores podrán intervenir en la elaboración de tales legislaciones; toda vez que las realidades de los variados municipios son diferentes en cada uno de ellos, en lo que se refiere a sus necesidades, objetivos, necesidades de dinero, urbanismo y demografía.

Asumirá el Municipio el "pleno" manejo de sus funciones.

V. Los municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológi-

cas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el manejo de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los municipios.

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

IX.- Derogada (D.O. 17 de Marzo de 1987).

X.- Derogada (D.O. 17 de Marzo de 1987).

B I B L I O G R A F I A

- Bielza Rafael. Principios del Régimen Municipal; Segunda Edición; Buenos Aires: 1940.
- Garza, Sergio Francisco de la. El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno. Edit. México: 1947.
- María, Díaz Manuel. Derecho Administrativo. Tomo III, Editorial Bibliográfica; Argentina: 1967.
- Ochoa Campos Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa; 3a. Edición; México: 1979.
- Pérez Abreu. Catedrático de Derecho Municipal en la División de Estudios de Postgrado; Facultad de Derecho de la UNAM.

LEYES, DECRETOS Y REGLAMENTOS.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica Municipal.
- Ley de Hacienda Municipal.
- Reglamento para el Ejercicio del Comercio, prestación de Servicios y Exhibición de Espectáculos Públicos en el Municipio de Guadalajara.
- Reglamento Constitucional del Municipio de Guadalajara.
- Reglamento de Policía y Buen Gobierno.

REVISTAS

- Cuadernos del Instituto Nacional de Administración Pública. Administración y Reglamento del Desarrollo Urbano Municipal. 1985.
- Cuadernos del Instituto Nacional de Administración Pública. Proyecto de la Ley de Ingresos Municipales. 1985.
- Cuaderno del Instituto de Administración Pública. Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos Municipales. 1985.
- Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal número 4, 16 y 19 de 1981, México, D.F.

CONSULTAS VERBALES

- H. Ayuntamiento Constitucional de Guadalajara.
- Oficina de Fortalecimiento Municipal del Estado de Jalisco.