



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA <sup>221</sup>  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS  
MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO"

**T E S I S**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
P R E S E N T A  
**JUAN ADOLFO MONTIEL HERNANDEZ**

DIRECTOR DE TESIS: MAESTRO ALFONSO NAVA NEGRETE



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F., 1977 A NOVIEMBRE DE

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.

*A mis padres, Adolfo y Graciela,  
con todo mi cariño.*

*A la memoria de mi abuela, Rodriga Talonia.*

*A todas aquellas personas que me apoyaron y alentaron,  
muchas gracias.*



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL  
Y FINANZAS PÚBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 26 de noviembre de 1996.

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ**  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante, **JUAN ADOLFO MONTIEL HERNANDEZ**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO"**.

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.



FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO  
DE  
DERECHO FISCAL

Atentamente  
**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"**  
La Directora

  
LIC. MA. DE LA LUZ NUNEZ CAMACHO



TRIBUNAL FISCAL  
DE LA  
FEDERACION

México, D.F., 11 de noviembre de 1996.

Lic. Ma. De la Luz Nuñez Camacho  
Directora del Seminario de Derecho  
Fiscal y Finanzas Públicas.  
P r e s e n t e .

Me permito hacer de su conocimiento que la tesis elaborada por el alumno Juan Adolfo Montiel Hernández, denominada "Los Recursos Financieros de los Municipios del Estado de México", ha cumplido con todos los requisitos necesarios para que sea aprobada de mi parte y, que a futuro pueda llevarse a cabo el respectivo examen profesional, previa autorización de su seminario a su digno cargo.

A t e n t a m e n t e ,

Mag. Alfonso Nava Negrete

# **INDICE**

## **PRESENTACIÓN**

### **CAPITULO I**

#### **BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO**

- 1.1. La herencia prehispánica.
- 1.2. La conquista y la fundación del primer municipio mexicano.
- 1.3. Organización Municipal en la Colonia.
- 1.4. La Constitución de Cádiz y el municipio.
- 1.5. La Constitución de 1824 y el municipio.
- 1.6. La Constitución de 1836 y el municipio.
- 1.7. El municipio en la Constitución de 1857.
- 1.8. El municipio en el porfiriato.
- 1.9. El municipio mexicano en la Constitución de 1917.

### **CAPITULO II**

#### **ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO DE MÉXICO**

- 2.1. Reseña histórica.
- 2.2. Población, economía e infraestructura.
- 2.3. Los municipios de la entidad.
- 2.4. Legislación estatal.

### **CAPITULO III**

#### **EL MUNICIPIO MEXICANO**

- 3.1. Concepto de municipio.
- 3.2. Elementos fundamentales del municipio.
- 3.3. Marco Jurídico del Municipio en el Estado de México.
- 3.4. Características legales del municipio.
- 3.5. El Gobierno Municipal y su integración.

#### **CAPITULO IV**

#### **LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983.**

- 4.1. Antecedentes en el Congreso Constituyente de 1916 - 1917.
- 4.2. Polémicas sobre la Hacienda Municipal en el constituyente.
- 4.3. El artículo 115 constitucional, diversas reformas y adiciones.
- 4.4. El proceso de reforma constitucional de 1983.
- 4.5. Los Recursos Financieros a partir de la reforma.
- 4.6. Problemática actual con los Recursos Financieros.

#### **CAPITULO V**

#### **FUENTES FINANCIERAS DEL MUNICIPIO.**

- 5.1. Servicios Públicos Municipales.
- 5.2. Clasificación de los Municipios.
- 5.3. La Hacienda Pública Municipal.
- 5.4. Recursos Financieros del Municipio.
- 5.5. Marco Jurídico de los Recursos Financieros.
- 5.6. Problemática de los municipios ante los Recursos Financieros.

#### **CONSIDERACIONES FINALES**

El municipio hacia el siglo XXI.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

#### **LEGISLACIÓN CONSULTADA**

# **PRESENTACIÓN**

El municipio libre constituye la célula básica de organización comunitaria y de vinculación con el Estado. Se conforma también como pilar de nuestro sistema institucional y es el inmediato punto de referencia en la vida política del ciudadano.

Desde 1917 el constituyente reconoció la existencia de la autoridad municipal, que aunque incipiente en su organización y facultades, nació a la luz de la Carta Magna como una institución plenamente reconocida.

El municipio no ha dejado de evolucionar, pero en la reforma constitucional de 1983, se ampliaron sus atribuciones y se trató de reforzar su autonomía financiera, incluso la reforma se ha visto complementada con un importante número de programas gubernamentales, para lograr sus alcances.

Por ejemplo, destaca el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, mediante el cual se adicionan fondos de participaciones a los recursos propios de los municipios; otro es el Programa Nacional de Solidaridad, mediante el cual el Presidente Carlos Salinas transfirió recursos de inversión federal, que aplicados en consenso con autoridades y población beneficiada derrama obras y servicios de alcance municipal; ahora, en el "nuevo federalismo" encontramos la descentralización del ramo 026, correspondiente a la superación de la pobreza extrema, que son recursos que la federación entrega a los municipios para obras específicas.

El municipio ha sido vaciado paulatinamente de sus poderes, para fortalecer al Estado, con la idea de centralizar facultades; pero lo que en un principio resultó fortalecimiento del Estado, ahora amenaza con convertirse en una crisis estructural.

La autonomía local es una aspiración común del municipio, y también la eficacia administrativa, porque hay ciertas decisiones que sólo pueden ser correctas cuando son tomadas a nivel local,

porque es donde se conocen los problemas, no obstante los progresos de la información, la administración central no lo pueden abarcar todo.

Se deben buscar las medidas tendientes a dotar a los municipios de los ingresos suficientes para atender las necesidades de la comunidad, ya que los municipios han sufrido de marginación en la asignación, aplicación y manejo de los recursos financieros, debido a que son los gobiernos de los estados quienes ejecutan las acciones adecuadas para los municipios.

En la realidad, los ayuntamientos debieran ser los responsables de promover el desarrollo integral de la región, buscando el apoyo necesario de los gobiernos federales y estatales, así como de los sectores social y privado, para lograr los recursos suficientes y así poder llevar a cabo los programas de trabajos trazados.

En esta época de crisis adquiere mayor importancia la necesidad de conocer y entender nuestras instituciones, ya que sólo así podremos coadyuvar el encuentro de soluciones a la problemática nacional. Sólo con un municipio políticamente vigorizado y económicamente autónomo la nación estará en condiciones de desarrollar en plenitud sus capacidades y aprovechar cabalmente sus riquezas naturales y culturales.

El municipio es una de las instituciones más cercanas a nuestra idiosincracia que requiere de ser estudiada con atención. Por ello decidimos realizar este trabajo comparativo enfocado al municipio.

La atinada orientación del Maestro Alfonso Nava Negrete, me permitió enfocar el tema de estudio, porque dentro de la Hacienda Municipal lo importante son los recursos financieros con los que cuenta el municipio y a los que tiene derecho.

El tema de estudio me parece muy interesante, además, seleccionando al Estado de México como ejemplo de lo que viven los municipios, nos permite profundizar en la investigación.

El Estado de México tiene una particular importancia para el país, en él se encuentran los municipios conurbados a la Capital de la República, asimismo, el municipio más poblado, el que tiene más presupuesto, municipios turísticos, industriales, rurales, etc., pero además, por la propia historia que tiene el estado, ya que en varias ocasiones fue mutilado en su extensión territorial, para dar cabida a otros estados de la República, y actualmente es explotado en sus recursos naturales, como el agua, para abastecer a la población de la Ciudad de México.

Existe otra razón por la que seleccione al Estado de México para realizar este ejercicio; es porque mi familia pertenece al municipio de Apaxco, Méx., lugar donde nací y donde afortunadamente mantenemos un contacto permanente, con su gente, con sus problemas de servicios, de clima, de ubicación geográfica, incluso con sus problemas de tipo político (por su lejanía con la capital del estado, el gobernador pisa tierras apaxquenses solo cuando esta en campaña).

El trabajo que a continuación presento, esta estructurado en cinco capítulos; en el capítulo primero se realiza un estudio de los antecedentes históricos del municipio, desde la herencia prehispánica, la fusión con la conquista española y la fundación de los primeros municipios americanos.

Pasamos por la municipalidad colonial y la del México independiente, con el sustento de importantes señalamientos jurídicos como la Constitución de Cádiz, la de 1824 y 1857, en el porfiriato y el Municipio Mexicano de principios del siglo XX.

En el capítulo segundo se anota una reseña histórica del Estado de México, para valorar su importancia, la situación física, económica y social actual de la entidad, y la legislación vigente.

En el capítulo siguiente, que es el tres, vertimos algunos conceptos generales de lo que es el municipio, sus elementos, su integración y las facultades, así como el marco jurídico que rige a los municipios.

Por su importancia, dedicamos un capítulo a la discusión de la hacienda municipal, abordando los antecedentes en el Congreso Constituyente para luego analizar las principales polémicas sobre la hacienda municipal, estudiando también las disposiciones reguladoras de la actividad municipal y específicamente el artículo 115, con sus diversas reformas y adiciones hasta la fecha, concluyendo con la reforma de 1983, que trato de fortalecer al municipio en lo económico y en lo político.

Asimismo, nos referimos a los recursos financieros del municipio después de la reforma y su problemática actual.

En el capítulo quinto, y último, se ven los diversos servicios públicos que se dan en la comunidad, como atención de parte del gobierno municipal y los apoyos que brindan el gobierno estatal y federal.

También se expone lo relacionado a la Hacienda Municipal, desde su concepto, presupuesto, las diversas fuentes de ingresos y la coordinación con la Federación

Para finalizar decidimos incluir un apartado denominado "Consideraciones Finales", en donde reflexionamos cual es el papel que debe cumplir el municipio y lo que pasará con él en el siglo XXI.

Para la realización de este trabajo, como mi primer acercamiento a esta importante figura jurídica y que ahora someto a consideración, agradezco a mis padres por su apoyo y enseñanzas, por permitirme tener ese contacto con la "vida municipal", muy distinta a la de la gran ciudad.

Fueron mis queridos padres, quienes me alentaron día a día para concluir este trabajo; y quienes ahora me brindan su orientación en la nueva responsabilidad y experiencia que estoy viviendo.

Gracias por el cariño de mis hermanos, Paty, Graciela y José Emiliano, quienes aprecio mucho y con los que he pasado gratos momentos. Así mismo, a mi tía Lupe, mi tía Vicky y en especial a mi abuelo Juan, gracias por sus enseñanzas.

Durante mi formación estudiantil, tuve la fortuna de encontrar amigos extraordinarios, quienes me demuestran que, ni el tiempo, ni la distancia, ni la "pluralidad" son obstáculos para demostrar que cuento con ellos. A Oscar, Daniel, Cuitlahúac, Ramón, Carlos, Julio, Armando (gracias por todo), Paloma, Marisol, y a cada uno de los integrantes de su familia, les estoy muy agradecido.

A mi maestro Alfonso Nava Negrete, gracias por su paciencia, comprensión y atinada orientación; para él, mi respeto y admiración por su sabia manera de enseñar a reflexionar las cosas.

Durante mi corta formación profesional he convivido con personas a las que debo disciplina y madurez. Al Lic. Víctor Manuel Tinoco Rubí, gracias por su ejemplo y por el voto de confianza; a mi amigo Benjamín Robles, mi gratitud por todas las atenciones y el apoyo en esta experiencia por tierras michoacanas.

Al Lic. Alfredo Stamatio le agradezco sus comentarios; mi respeto y total disposición.

Quisiera mencionar los amigos que ahora me acompañan en mi estancia por Morelia y con los que he compartido nuevas experiencias, pero sobretodo que incondicionalmente cuento con ellos. A Rossana, Julio, Maribel, Agapito, Alejandro, Silvana, Carlos, Paty y Jorge.

Agradezco a todas aquellas personas que han estado presentes y me empujan a ser mejor.

Finalmente, doy un agradecimiento muy especial a Yunuhen Anayd por brindarme su confianza y amistad. Para Anayd, mi cariño y admiración por estar a mi lado, por apoyarme en la terminación de este trabajo y comprender todos los instantes robados.

Morelia, Mich. Noviembre de 1996.

# **CAPITULO I**

## **BREVE HISTORIA DEL MUNICIPIO MEXICANO**

### 1.1. La herencia prehispánica.

A los aztecas y los mayas se les reconoce como las sociedades con el mayor desarrollo cultural en el territorio mexicano; cada uno de estos pueblos en su tiempo y geografía determinada se pueden considerar como ejemplos de las culturas prehispánicas, por las características que tenían y porque en ellas encontramos el origen más remoto del municipio mexicano.

#### LA CULTURA MAYA

Entre los mayas existía uno que era el jefe, se le llamaba la *halachuinic* "verdadero hombre", éste ejercía el poder civil y religioso y se auxiliaba de un consejo. La sociedad maya era de tipo clasista, la cúspide la ocupaba la nobleza sostenida por el trabajo de campesinos, artesanos y más abajo los esclavos capturados en la guerra o comprados para los trabajos más rudos y los sacrificios.

El perfil extraordinario de esta sociedad se definió a partir de su organización socioeconómica la cual le permitió construir grandes y asombrosas urbes. Por ello, se considera que el mundo maya estableció por primera vez en Mesoamérica un sistema de localidades, también que las obras y prestación de servicios contaban con sistemas de administración de gobierno, de participación de la población y tributación bastante avanzados.<sup>1</sup>

#### LA CULTURA AZTECA

Los mexicas aportaron una institución social, el *capulli*, que se formó a partir de los clanes en que se dividieron los originarios barrios donde se establecieron a su llegada en 1300, provenientes de la región de Aztlán al noroeste de México. Al establecerse en un islote del Lago de Texcoco, dividieron el territorio primero en cuatro parcelas, aumentando hasta 20 el número de ellas. Así fue como nació el *capulli* que fue la forma de organización política social y económica de los aztecas desde su origen.

Los mexicas ajustaron la institución del *capulli* a la organización y distribución de la propiedad territorial que otros pueblos habían establecido. En esta organización las tierras del *capulli* eran cultivadas comunalmente y servían para pagar los tributos y para satisfacer las necesidades particulares; se otorgaban de por vida con la obligación de cultivarlas siempre, si no, se perdían. Las tierras administradas por el estado se dividían y destinaban a gastos

<sup>1</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal Gobierno y Administración Municipal, Secretaría de Gobernación, México, 1993, pag 18

religiosos y tierras del señorío que sostenían a los señores y a su corte, o bien cubrían los gastos de guerra.

El *calpulli* tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos; que designaban a los funcionarios del *calpulli*, cuyos cargos eran de por vida. Sus atribuciones eran la administración de la localidad, organización del trabajo, distribución de los productos, administración del régimen comunal agrario, conservación del orden e impartición de justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Actividad aparte era la del jefe militar o *tecuhtli*, ocupado en el adiestramiento de los jóvenes y dirección de las tropas en guerra.

"Los antecedentes del municipio en México, los encontramos en los *calpullis* o barrios de los mexicas: caracterizados por ser una unidad económica autosuficiente, con su propio gobierno; cuya propiedad era de tipo comunal pues los vecinos tenían derecho al usufructo pero no a la propiedad privada; el consejo de ancianos estaba formado por representantes de cada familia constituyendo una "junta vecinal" con escasa autoridad que designaba por elección a algunos funcionarios. El consejo mayor lo formaban los alpuleques y *tecuhtlis*, ahí se elegía al *tlatoani* y al *tlacatecuhtli*."<sup>2</sup>

## 1.2. La conquista y la fundación del primer municipio mexicano.

Cristóbal Colón descubrió el nuevo mundo el 12 de octubre de 1492 y en ese viaje hizo su primera fundación, que fue el Fuerte de Navidad, mandándolo a edificar y guarnecer. Este fue en América el primer sitio fundado por europeos, pero no tuvo carácter de ciudad, sino que lo tuvo como fortaleza militar. Sin embargo en su segundo viaje a las indias, en las instrucciones entregadas a Colón, se apunta la erección de municipios.

Colón, en su segundo viaje, fundó la primera ciudad insular que fue la de Isabela, en la Isla Española, hoy República Dominicana, el 27 de noviembre de 1493. Colón trazó las calles, repartió solares y calles y parece que al principio no nombró Cabildo, sino que se reservó el gobierno. Sin embargo Isabela se constituyó en primer Municipio Americano, pues tarde o temprano se organizó el gobierno local.

Toda obra de colonización de América, se hizo a través de la Institución Municipal. Con el establecimiento de cada municipio de tipo occidental se fue desarrollando el régimen colonial del Nuevo Mundo.

Después de que se descubrió México en 1517, y justo con la llegada de Hernán Cortés a las costas mexicanas, se instaló en Veracruz el Primer Municipio con cabildo a la usanza del Derecho Municipal Español, pues en España el gobierno de las ciudades residía en el consejo municipal o ayuntamiento. Fue así que el 22 de abril de 1519 en la Villa Rica de Vera Cruz se instaló el primer ayuntamiento de lo que sería la Nueva España.

<sup>2</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ob. Cit. pág. 19

"Es el municipio la institución que tiene en nuestros fastos el origen democrático más puro. El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al Conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista".<sup>3</sup>

A la caída de la Gran Tenochtitlán, Cortés en 1521 fundó el primer ayuntamiento en Coyoacán, mudándose tres años más tarde a lo que fue Tenochtitlán y dando así a la Ciudad de México y a partir del 8 de marzo de 1524. Integrandose el cabildo metropolitano por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Comunes y ocho Ediles, además del escribano y el mayordomo.

### 1.3. Organización municipal en la colonia.

La administración de la Nueva España estuvo altamente centralizada en la Ciudad de México. Las organizaciones municipales se extendieron rápidamente durante la Colonia ya que garantizaban la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. El municipio tuvo funciones judiciales, administrativas y legislativas.

En lo administrativo las funciones municipales eran: el cuidado de las obras públicas, vigilancia de los mercados, ventas, mesones; plantación de árboles, reparto de tierras, aguas, abrevaderos y pastos. El cabildo, la entidad más pequeña de la administración política española, era técnicamente independiente de las funciones legislativas para impedir la intervención de los jueces de las Audiencias.

Lógicamente dada la conquista, la organización política y social de los aztecas se vio modificada paulatinamente desapareciendo poco a poco los *calpullis* y ocupando su lugar los Cabildos Indígenas.

En sus inicios estos cabildos de indios, en lo que respecta a su organización, se encontraban íntimamente relacionados con lo que había existido en los *calpullis*; pero éstos fueron reduciendo a partir de las interferencias de los españoles, ya que resultaron un obstáculo *los calpullis* en contra de su afán de explotación, por lo que intervinieron frecuentemente en la elección de sus integrantes.

El cabildo indígena tenía como principal función la recaudación y entrega de tributos a los españoles, distribución de mano de obra en construcciones, agricultura y participación en la evangelización, aspectos todos ellos que reforzaban el proceso de la conquista.

<sup>3</sup> Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano 28a Edición. Editorial Porrúa México, 1994. pág. 147

"En un principio los cargos municipales eran adquiridos por elección popular. Lamentablemente, con posterioridad, la adjudicación de los oficios concejiles se efectuó mediante subastas públicas haciéndose en forma perpetua y renunciable".<sup>4</sup>

Por su parte, durante los primeros años, los cabildos de españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli española, en razón del escaso número de funcionarios de la corona y por el poder de los conquistadores, ya que eran representantes directos de las expediciones a tierras novo-hispanas.

En los primeros diez años de la conquista funcionaron cabildos abiertos, es decir, reunión de diversos vecinos y funcionarios del ayuntamiento para discutir asuntos referentes a la población, creación de leyes y problemas administrativos de las localidades; las resoluciones las tomaba un cabildo cerrado.

La corona de Castilla pronto consideró a estos cabildos como parte constitutiva de ella, por lo tanto la intervención de la monarquía se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

Las funciones más importantes de los cabildos eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, fijar montos de productos y salarios, recaudación de tributos, inspección y vigilancia.

En el siglo XVIII se establecieron las llamadas Intendencias, con las cuales se vino a centralizar más el poder y minimizar la importancia del Municipio; pues eran representantes directos de la Corona Española; intervenían esencialmente en las finanzas municipales, como por ejemplo en el control de las cuentas del Municipio, en la organización de las actividades de naturaleza agrícola, en la creación de vías de comunicación, etc.

"Las intendencias implantadas, según el modelo español que en la metrópoli existían desde 1718, eran doce: México, Puebla, Veracruz, Mérida, Antequera de Oaxaca, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, San Luis Potosí, Guadalajara, Zacatecas, Durango, Sonora y Sinaloa".<sup>5</sup>

"El municipio en nuestro país cobró importancia a finales de la Colonia como anuncio del México Independiente; el cabildo de la Ciudad de México en 1808 se levantó en protesta por la usurpación francesa a España, sosteniendo la legitimidad de las autoridades reales y proclamando el reconocimiento de la soberanía de los pueblos. Sin embargo, de inmediato los españoles y autoridades virreinales sofocaron este pronunciamiento y es así que el municipio tiene desestima política en el resto del periodo colonial, aunque, por otro lado, es el germen de las luchas de independencia y revueltas revolucionarias del siglo XIX".<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México UNAM México, 1979 pág

<sup>5</sup> Burgos Onuñeta, Ignacio Derecho Constitucional Mexicano Editorial Porrúa México, 1983 pág 65

<sup>6</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal Ob Cit. pág 26

#### 1.4. La Constitución de Cádiz y el municipio.

"El movimiento renovador surgido en España, con motivo de los referidos acontecimientos en 1808, dio origen a la celebración de las Cortes Generales Extraordinarias, de la que emanó la Constitución de la Monarquía Española, mejor conocida como "Constitución de Cádiz".<sup>7</sup>

Dicha Constitución fue promulgada en España el 19 de marzo de 1812, y el 30 de septiembre del mismo año el Virrey Francisco Javier Venegas lo hizo en México, expidiéndose los decretos necesarios para su inmediata aplicación.

Con al promulgación de la Constitución de Cádiz se estableció la organización de los municipios; a través del texto constitucional se consolidó la institución del municipio como instancia básica de gobierno, así como una organización territorial y poblacional, dando fin a las regidurías perpetuas y promoviendo este tipo de representación donde no la hubiera.

Es notable que desde este tiempo se le da un gran impulso a la vida y constitución de los Municipios, sin embargo, nace también el sometimiento de los Ayuntamientos a los jefes políticos. Figura de origen francés que tenía la función de representar al gobierno central en el departamento o partido, por lo que era una mezcla de organización provincial y municipal.

A continuación, los artículos de la Constitución de Cádiz que reglamentaban a los Ayuntamientos:<sup>8</sup>

### TÍTULO VI

#### *Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos*

### CAPÍTULO I

#### *De los ayuntamientos*

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

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

<sup>7</sup> Burgos Onhuela, Ignacio *Op. Cit.* pág 75

<sup>8</sup> Tena Ramírez, Felipe *Leyes Fundamentales de México 1808-1924* 18a Edición, Editorial Porrúa México, 1994 pág 95

*Art. 311.* Las leyes determinarán el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos de los pueblos con respecto a su vecindario.

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

*Art. 313.* Todos los años en el mes de diciembre se reunirán los ciudadanos de cada pueblo para elegir, a pluralidad de votos con proporción a su vecindario, determinado número de electores, que residan en el mismo pueblo y estén en el ejercicio de los derechos de ciudadano, o alcaldes, regidores, y procurador o procuradores síndicos, para que entren a ejercer sus cargos el primero de enero del siguiente año.

*Art. 315.* Los alcaldes se mudarán todos los años, los regidores por mitad cada año, y lo mismo los procuradores síndicos donde haya dos: si hubiere sólo uno, se mudará todos los años.

*Art. 316.* El que hubiere ejercido cualquiera de estos cargos, no podrá volver a ser elegido para ninguno de ellos sin que pasen por lo menos dos años, donde el vecindario lo permita.

*Art. 317.* Para ser alcalde, regidor o procurador síndico, además de ser ciudadano en el ejercicio de sus derechos, se requiere ser mayor de veinticinco años, con cinco a lo menos de vecindad y residencia en el pueblo, las leyes determinarán las demás calidades que han de tener estos empleados.

*Art. 318.* No podrá ser alcalde, regidor ni procurador síndico ningún empleado público de nombramiento del Rey, que esté en ejercicio, no entendiéndose comprendidos en esta regla los que sirvan en las milicias nacionales.

*Art. 319.* Todos los empleos municipales referidos serán carga concejil, de que nadie podrá excusarse sin causa legal.

*Art. 320.* Habrá un secretario en todo ayuntamiento, elegido por éste a pluralidad absoluta de votos y dotado de los fondos del común.

*Art. 321.* Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

**Sexto:** Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de depósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

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

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

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

*Art. 322.* Si se ofrecieren obras u otros objetos de utilidad común, y por no ser suficientes los caudales de propios fuere necesario recurrir a arbitrios, no podrán imponerse éstos, sino obteniendo por medio de la diputación provincial la aprobación de las Cortes. En el caso de ser urgente la obra u objeto a que se destinen, podrán los ayuntamientos usar interinamente de ellos con el consentimiento de la misma diputación, mientras recae la resolución de las Cortes. Estos arbitrios se administrarán en todo como los caudales de propios.

*Art. 323.* Los ayuntamientos desempeñarán todos estos encargos bajo la inspección de la diputación provincial, a quien rendirán cuenta justificada cada año de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

## 1.5. La Constitución de 1824 y el municipio.

Con el Plan de Iguala, 21 de febrero de 1821, se estableció la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional. El último Virrey de la Nueva España, Don Juan O'Donojú, reconoció la Independencia en los Tratados de Córdoba, firmados con Agustín de Iturbide el 27 de agosto; pero en ninguno de esos documentos se hizo referencia a la organización política interna de los estados.

Un documento que tiene el carácter únicamente de referencia es el Plan de la Constitución Mexicana del 16 de mayo de 1823, ya que no se discutió por los problemas económicos y políticos del momento; pero en el hubo un intento de organización local que contemplaba al municipio.<sup>9</sup>

Divididos los republicanos en centralistas y federalistas, con la caída de Iturbide, se renovó el Congreso y se instituyó un supremo poder ejecutivo, con predominante tendencia federalista.

El 3 de febrero de 1824 se expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, en ella aparecieron los estados en sustitución de las antiguas provincias y se adoptó la forma de República Representativa Popular Federal.

En su artículo sexto se declaró a los estados, "independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, según se detalla en esta Acta y en la Constitución General".

Para los federalistas, según se muestra en este artículo, el municipio no tuvo una importancia superior, por lo que no se reglamentó ni se abundó en su organización.

Esta Constitución promulgada el 4 de octubre de 1824, estableció un gobierno republicano, federal y representativo; bicameral, con 19 estados, 4 territorios y un Distrito Federal.

El artículo 161, relativo a las obligaciones de los estados, les confería la responsabilidad de organizar su gobierno y administración interior "sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva".

Este artículo presentó una contradicción de origen en la precaria condición política de la Nación; por un lado permitió la organización interna de los estados conforme a sus muy particulares características y motivaciones; y por otro, desatendió al municipio al no instituir un mínimo de garantías que debieran considerarse en la organización local".<sup>10</sup>

No obstante esta omisión, el municipio no permaneció inactivo; así lo demuestra la redacción de algunas de sus múltiples proclamas, proyectos y actas de pronunciamientos que en aquella

<sup>9</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal Ob. Cit. pág. 31

<sup>10</sup> Ob. Cit. pág. 32

turbulencia época iban sucediéndose con extraordinaria frecuencia, donde figuraban cabildos, alcaldes, regidores, etc.

Atribuida constitucionalmente la responsabilidad de organizarse y administrarse, los nuevos estados se abocaron a reglamentar su gobierno interno. Cabe señalar que, aunque inspiradas en la Constitución Federal, las Constituciones Locales diferían mínimamente en su organización porque, en buena medida, se conservaron las figuras político-administrativas de la Constitución de Cádiz: ayuntamientos, alcaldes, regidores, síndicos, secretarios, etc.

### 1.6. La Constitución de 1836 y el municipio.

La Constitución de 1824 no se modificó durante su período de vigencia; en 1835 se estableció la división territorial de la República en departamentos y juntas departamentales, proporcionando nuevos referentes sobre la figura municipal y asentando el régimen central a fines de 1836 con el documento constitucional llamado "Siete Leyes Constitucionales".

Las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida. La Constitución centralista de 1936 organiza muy minuciosamente a los municipios, en los artículos 22 a 26 de la Sexta Ley. llamada División de territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos.

A continuación el texto íntegro de estos artículos de la Constitución de 1936:<sup>11</sup>

## LEYES CONSTITUCIONALES SEXTA

### *División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos*

*Art. 22.* Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

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

<sup>11</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. pág. 139

**Art. 24.** Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

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

**Art. 25.** Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

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

### **1.7. El municipio en la Constitución de 1857.**

El Congreso Constituyente se integró en su mayoría con liberales que plasmaron en el texto de la Constitución la forma de gobierno republicana, representativa, federal y popular.

"El motivo del liberalismo es el individuo libre; para alcanzar este ideal en la esfera política era necesario poner límites a la autoridad del gobierno central, mediante las restricciones legales de una constitución; para ello se debía fomentar la protección de las libertades civiles, la creación de instituciones representativas, la separación de poderes, el federalismo y la autonomía municipal. En este marco de discusión del liberalismo político mexicano, los presupuestos administrativos eran más importantes que la preocupación de encontrar fórmulas para el desarrollo del federalismo jurídico y de la autonomía municipal. En esta polémica impera la idea del control de los gobiernos locales y se preserva la figura del jefe político o prefecto como ya la contemplaba la Constitución de Cádiz".<sup>12</sup>

Por tal motivo la Constitución de 1857 omitió la reglamentación del Municipio, haciendo mención de éste únicamente en los artículos 31, 36 y 72 respectivamente.

<sup>12</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal Ob. Cit. pag 37

**TITULO I**  
**SECCION II**  
*De los Mexicanos*

**Art. 31.** Es obligación de todo mexicano:

II. Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que resida, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**SECCION IV**  
*De los ciudadanos mexicanos*

**Art. 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el padrón de su municipalidad, manifestando la propiedad que tiene, ó la industria, profesión o trabajo de que se subsiste.

**TITULO III**

*De la División de Poderes*

**SECCION I**

*Del Poder Legislativo*

**PARRAFO III**

*De las Facultades del Congreso*

**Art. 72.** El Congreso tiene facultad:

VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a sus autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Durante el imperio de Maximiliano se estableció una monarquía a pesar de que Benito Juárez era Presidente Constitucional de la República. El régimen moderado de Maximiliano expidió en 1865 el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano"; éste consignaba la división del país en departamentos, cada uno dividido en distritos y éstos en municipalidades.

Los departamentos quedaban bajo la tutela administrativa de los prefectos imperiales y un consejo de gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y un consejo de gobierno. Los distritos eran administrados por subprefectos y los ayuntamientos, por los alcaldes; éstos eran elegidos por los jefes de departamento. Las contribuciones al municipio, eran designadas por el emperador, según los proyectos de los ayuntamientos.

En este periodo imperial se emitió la ley sobre organización de la Hacienda Municipal, la cual declaraba como bienes propios de los ayuntamientos a los censos, rentas y pensiones de agua; rentas de terrenos sin desamortizar; los mercados, alhóndigas, rastros, mataderos y demás propiedades territoriales no desamortizables así como los valores de toda especie pertenecientes a los municipios. Además se estableció un derecho adicional de 20% sobre la contribución que el municipio cobraría para el erario general, dicha recaudación y administración de impuestos, derechos, gabelas, pensiones, alquileres de fincas y demás percepciones de los ayuntamientos los efectuaba una oficina denominada "Administración de Propios".

En julio de 1867 se restableció la sede del gobierno en la capital del país y con ello el régimen republicano quedó restaurado; es así que la constitución de 1857 volvió a recobrar vigencia y por lo tanto los municipios retomaron el régimen anterior; únicamente se establecieron dos novedades: el cobro sobre derechos de importación en los puertos, de 30 % adicional, cuyo fin era contribuir a obras de beneficencia y salubridad; y la Secretaría de Hacienda dictó un acuerdo en el que se reconocía los bienes del Ayuntamiento como propios, tales como las casas de cabildo de beneficencia, las cárceles, fincas rústicas y urbanas y las de arbitrio común.

### **1.8. El municipio en el porfiriato**

Benito Juárez promovió diversas reformas a la ley fundamental, pero ninguna tuvo que ver con los municipios, que además se encontraban en un total abandono en esa época. Al fallecer Juárez asumió la presidencia de la República Sebastián Lerdo de Tejada concluyendo el periodo, y reeligiéndose posteriormente, lo que provocó el levantamiento del General Porfirio Díaz, rebelándose mediante los planes de Tuxtepec y la Noria, los cuales no mencionan nada sobre los municipios.

Así fue derrocado Sebastián Lerdo de Tejada y Porfirio Díaz asumió el poder durante el periodo 1876-1880. posteriormente de 1880 a 1884 gobernó el General Manuel González. sólo para preparar el escenario e introducir reformas constitucionales que permitieran al General Porfirio Díaz retomar ininterrumpidamente la presidencia hasta el año de 1911.

En México se experimento una concentración de poder en la figura del Presidente de la República, siendo uno de sus mecanismos la restitución de los prefectos o jefes políticos que eran autoridades dependientes del gobernador, pero superiores a los Ayuntamientos, debido a que sin control alguno se dedicaron a obstaculizar la autodeterminación del Municipio.

"Las decisiones eran tomadas desde el centro y la organización política y jurídica de México fue adecuada de tal modo que el sistema pudiera funcionar eficazmente (la Constitución de 1857 tuvo que sufrir ciertos cambios para facilitar este fin)".<sup>13</sup>

<sup>13</sup> Quintana Miranda Rafael. La Hacienda Municipal. Tesis de Doctorado UNAM México. 1992 pag 76

Los ayuntamientos tenían únicamente la función de cuerpos consultivos concediéndoles solamente facultades relativas a la vigilancia y a la prestación de algunos servicios públicos. En cambio a los prefectos se les atribuía realmente el gobierno y control de las municipalidades indicando expresamente en el artículo 32 de la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, que los ayuntamientos estarían bajo la inspección y dependencia del prefecto político.

Más adelante, la Ley de Organización Municipal de 1903, relativa al Distrito Federal cuyas disposiciones se extendieron a todo el país, señalaban que los prefectos políticos "serán la primera autoridad política local en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades" (art. 60); que también serán sus jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado. Lo anterior significaba que los prefectos eran representantes del centralismo político y presidentes natos de los ayuntamientos.

Como los municipios eran considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país, que fue en el seno de éste, en donde se empezaron a gestar las ideas revolucionarias. Así tenemos que en 1906 los Hermanos Flores Magón lanzaron un programa que contenía las siguientes disposiciones: La supresión de los jefes políticos, que tan funestos y nefastos han sido para la República, como útiles para el sistema de opresión reinante, siendo esta supresión una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y el robustecimiento del mismo. Otro ejemplo es uno de los postulados de la Revolución, el Municipio Libre, al igual que los anhelos de tierra, trabajo y no reelección.

### 1.9. El municipio mexicano en la Constitución de 1917.

En 1910, se llevó a cabo una Convención Nacional Independiente de donde surgieron como candidatos a la presidencia de la República Francisco I. Madero y como vicepresidente Francisco Vázquez Gómez. En el acta que se redactó quedaron establecidos ocho lineamientos generales de política, que deberían normar la acción de los candidatos, destacando el séptimo que señalaba "mayor ensanche del poder municipal aboliendo las prefecturas políticas".

Posteriormente, Madero propuso el Plan de San Luis en donde resalta el cuarto punto de los once que eran en total, el cual hace referencia al principio de no reelección de presidente y vicepresidente de la República, gobernadores de los estados y presidentes municipales, pero en forma concreta nada señaló este documento en favor de los municipios.

Madero convocó a una lucha armada; por la cual logró un triunfo efímero, solo que a unos meses de estar en la presidencia sucumbió derrocado por Victoriano Huerta. El golpe huertista dio lugar al surgimiento de don Venustiano Carranza al escenario político nacional al encabezar la Revolución Constitucional que habría de desembocar en la asamblea constituyente de Querétaro.

La Ley del 28 de octubre de 1911 expedida en Chihuahua abolió la existencia de la jefaturas políticas. Que imperó durante todo el siglo XIX.

Asimismo, el 28 de noviembre de 1911 en Villa de Ayala estado de Morelos, se formuló el Plan de Ayala, dirigido por Emiliano Zapata, pero en ninguna parte de este documento se planteó compromiso alguno en relación con los municipios o sus ayuntamientos, ni aun incidentalmente.

No obstante lo anterior, el ideario zapatista pensaba seriamente en la necesidad de reivindicar al municipio libre ya que participó activamente en la elaboración de documentos como:<sup>14</sup>

- La Ley General sobre Libertades Municipales, documento firmado por el general Zapata en su cuartel general de Tlaltizapan, el 15 de septiembre de 1916, donde demandó la supresión de las jefaturas políticas y el consiguiente reconocimiento de los fueros y libertades comunales ya que la libertad municipal resultaría irrisoria si no se concediera a los vecinos participación en la solución y arreglo de los principales asuntos de la localidad.
- La Ley de Libertades Municipales que declaraba emancipados de toda tutela gubernativa a los municipios de la República, tanto en lo relativo a su administración interior como en lo que concierne al ramo económico o hacendario (Artículo I), previendo que "cada municipio gozará de absoluta libertad para prever las necesidades locales y para expedir los bandos, reglamentos o disposiciones que juzgue necesarios para su régimen interior y establecía que el municipio estará representado y regido por un Ayuntamiento o corporación municipal electa popularmente en el concepto de que la elección será directa y en ella tomarán parte todos los ciudadanos que tengan el carácter de domiciliados.

Esta Ley junto con la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el estado de Morelos son de innegable trascendencia por su avanzado contenido en la lucha libertaria del municipio mexicano; ya que las medidas dispuestas por el general Zapata pretendían hacer del municipio una institución libre de toda tutela gubernativa en lo que se refiere al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.

Por otra parte, el movimiento carrancista tuvo como punto de partida el Plan de Guadalupe en donde se desconocía a Victoriano Huerta como presidente, desconocía también a los poderes legislativos y judicial de la federación y a los gobiernos de los estados que mantenían su reconocimiento a Huerta; no obstante, meses más tarde mientras la lucha revolucionaria continuaba, el 3 de octubre de 1914, Carranza manifestó en una convención de generales, su propósito de promover reformas sociales y políticas al texto constitucional de 1857 dentro de las cuales apuntaba "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".

---

<sup>14</sup> "Ley General sobre Libertades Municipales" en Emiliano Zapata. Derechos y Obligaciones de los Pueblos. Comisión Nacional Editorial del PRI. Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia

"Carranza introdujo adiciones al Plan de Guadalupe en los proyectos legislativos específicos, los cuales versaron sobre asuntos municipales, a saber: la Ley Orgánica Municipal contemplada en el artículo 109 constitucional, posteriormente el 26 de diciembre de 1914 Carranza expidió el decreto en el que se reformaba el artículo 109 constitucional quedando de la siguiente manera: "Los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre ésta y el gobierno del estado", la redacción de la reforma carrancista equivale a la cabeza del artículo 115 constitucional que meses más tarde aprobaría el constituyente de Querétaro".<sup>15</sup>

Carranza se reinstaló en la Ciudad de México en abril de 1916 y a pesar de que el dominio de los carrancistas no era total en la República, se propuso establecer el orden constitucional y cumplir con los ofrecimientos de las adiciones al Plan de Guadalupe; de esta manera el 12 de julio de ese año, decretó la convocatoria para la elección de ayuntamientos conforme a la reforma del artículo 109 constitucional y un día después de las elecciones del 4 de septiembre, suprimió el cargo de jefe político y para complementar la autonomía del municipio, lo dotó de una base fiscal más adecuada.

Con todo lo anterior, el proceso de reivindicación de la libertad municipal estaba en marcha para dar respuesta a las demandas que en ese sentido habían planteado los grupos revolucionarios, con el fin de hacer del municipio la célula básica de la organización política del país.

El 14 de septiembre de 1916 Carranza decretó que era necesario convocar a un congreso constituyente para reforzar el viejo texto de la Constitución de 1857, por lo tanto el primer jefe se comprometía a presentar un proyecto para someterlo a dicha asamblea.

Tal como estaba previsto, apartir del 10. de diciembre se reunieron en Querétaro los diputados electos; el día de la apertura de sesiones del Congreso fue el 10 de diciembre de 1916 y ante ella compareció Carranza con su proyecto de reformas a la Constitución de 1857; del mensaje dirigido por el primer jefe a los constituyentes destaca la referencia municipal en los siguientes términos: "El municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista minúscula que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, ya que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndolos así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores".<sup>16</sup>

Dentro del proyecto de Constitución presentado por el Presidente Carranza, comprendía la regulación municipal en el artículo 115 casi en los mismos términos de la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914.

<sup>15</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ob. Cit. pág. 44

<sup>16</sup> Tena Ramírez, Felipe. Ob. Cit. pág. 757.

Es así como correspondió el análisis del artículo 115 la segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917, donde se trato de establecer al municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende, del país.

Para lograr lo anterior, el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal referidos a la independencia de los ayuntamientos, la formación de su hacienda y el otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir y defenderse.

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115 en los siguientes términos:<sup>17</sup>

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

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y términos que señale la legislación local.

III. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

IV. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

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

La difusión del dictamen de la comisión relativo al municipio se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del Congreso Constituyente. El debate de la asamblea constituyente se centró en la

<sup>17</sup> H. Cámara de Diputados. Los Históricos Debates de la Constitución de 1916-1917, Tomo II, pág. 500

fracción II del proyecto de asamblea que se refiere a la libertad hacendaria. En la 59a. sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que se centró en los aspectos relativos a la hacienda municipal.

Después de muchas discusiones fue en la sesión ordinaria número 66 celebrada el 29 de enero de 1917, en donde los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la debatida fracción II proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente y que permanecería intacto hasta las reformas en 1983; quedando de la siguiente manera:

**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 las necesidades municipales.**

Más adelante trataremos en forma detallada la interesante discusión del Congreso Constituyente sobre la Hacienda Municipal, correspondiente a la fracción II del artículo 115 Constitucional.

## **CAPITULO II**

### **ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO DE MÉXICO**

## 2.1. Reseña histórica.

Una vez que fue destruida la Gran Tenochtitlan, el primer Ayuntamiento de México declaró ejercer su jurisdicción en un radio de 15 leguas castellanas (más o menos 75 Km), por lo que los indígenas del Valle de Toluca y sus alrededores fueron obligados a participar en la edificación de la nueva ciudad. Mientras tanto Hernán Cortés y su primo el Juan Altamirano se adueñaron del Valle de Toluca, y otros conquistadores recibieron encomiendas.

En 1535, el Virrey Antonio de Mendoza, dividió el territorio de Ayuntamiento de México en alcaldías mayores Chalco y Amecameca. Tlayacapan y Coatepec, Otumba, Ecatepec, Sultepec, Zacualpan, Temascaltepec, Malinalco, Metepec e Ixtlahuaca y los Corregimientos de Toluca y Texcoco.

"Conforme a la división antigua de la Nueva España, el virreinato estuvo formado por 23 provincias mayores, cinco de las cuales -México, Tlaxcala, Puebla, Antequera (Oaxaca) y Valladolid (Michoacán) integraban el reino de México; tres el de Nueva Galicia; otras tantas, la gobernación de Yucatán; y el resto, las comandancias de las provincias internas. A causa de que este sistema dio motivo a múltiples conflictos, el 4 de diciembre de 1786 se crearon 12 intendencias, con el propósito de unificar la forma de gobierno. La intendencia de México tuvo una jerarquía superior a las demás, pues aparte la función administrativa civil, atendía los servicios del ejército. La circunscripción de cada intendencia quedó establecida en una tabla o Razón de Jurisdicciones, publicada en la misma fecha como apéndice de la Ordenanza. Pertenecieron a la intendencia de México: la capital del reino, con las parcialidades de San Juan y Santiago; las alcaldías de Mexicalcingo, Chalco y Tlayacapan, Coyoacán, Tacuba, Cuautitlán, San Cristóbal Ecatepec, Tula, Yahualica, Huejutla, Meztlán, Zimapan, Tulancingo, Jilotepec y Huichapan, Tetepango, Mixquiahuala y Atitalaquía, Actopan, Otumba y San Juan Teotihuacan, Pachuca y Zempoala, Ixmiquilpan, Texcoco, Xochimilco, Cuernavaca, Tuxtla y Chilapa, Malinalco, Sultepec, Tetela del Río, Zacualpan e Ixcateopan, Tenango del Valle, Metepec, Ixtlahuaca, Tasco e Iguala, Tlapa, Iguala, Zacatula, Apan y Tepeulco; los corregimientos de Toluca, Lerma y Querétaro, éste con las alcaldías de Cadereita y Escanela; y el gobierno de la ciudad de Los Reyes y Puerto de Acapulco. Limitaba al norte con la intendencia de San Luis Potosí, al este con la de Puebla y al oeste con las de Guanajuato y Valladolid, mientras por el sur le ponía término el Océano Pacífico".<sup>18</sup>

"La situación económica del Estado de México durante la época colonial, estuvo sujeta a la producción agrícola y cultivo de caña de azúcar, a la explotación de minas de plata y oro en Temascaltepec, Sultepec, Valle de Bravo, Tlatlaya, Amatepec y Zacualpan; de las Haciendas pulqueras de Otumba y Texcoco. De los obrajes instalados en San Felipe del Obraje, Texcoco y Sultepec (lana), Toluca (jabón), Valle de Bravo (arreas para bestias), Almoloya de Juárez (sillas de montar), Sultepec, Temascaltepec, Tejupilco, Valle de Bravo, Calimaya y

<sup>18</sup> Rogelio Álvarez, Director José Enciclopedia de México Tomo IX pag 5296.

Tenancingo (empuntado de rebozos) Capulhuac Mexicaltzingo y Acambay (transportación de mercancías)".<sup>19</sup>

Concluyendo la Guerra de Independencia, México aparecía como parte integrante del territorio nacional, según se estableció en la Convocatoria para el Congreso Constituyente Mexicano, la cual se expidió el 17 de noviembre de 1821 por la Junta Provisional Gubernativa.

En dicho documento se menciona con igual rango a Querétaro, cuya existencia, reconocida de hecho, había sido ya prevista en el Decreto Constitucional de Apatzingán, emitido el 22 de octubre de 1814.

"La provincia de México presenció la desintegración del Imperio de Iturbide en la primavera de 1823. Ésta era la más rica y populosa de las provincias, y su capital era el centro político, comercial, religioso, intelectual y social del país. Los intentos de federalismo ponían en peligro su preeminencia, por lo cual durante pocos meses se manifestó resistente a la instauración de ese sistema".<sup>20</sup>

Pero al final tuvo que someterse a las decisiones del Congreso Constituyente y aceptar la instauración de una República Federal; entonces el Congreso emitió la Constitución de 1824, en la que se declaraba la soberanía nacional y la independencia de los estados.

El Congreso Constituyente estatal se instaló en la Ciudad de México el 2 de marzo de ese año, expidiéndose el 6 de agosto la Ley Orgánica para el arreglo del gobierno interior del estado. El territorio estatal, según el artículo 36, comprendería ocho distritos Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo, contaba con 1.3 millones de habitantes y se calculaba que la tercera parte de la riqueza nacional se encontraba dentro de sus límites.

El 18 de noviembre de 1824 se decretó la creación del Distrito Federal y el artículo 8 respectivo previno que los poderes del estado podían permanecer en la Ciudad de México mientras se determinaba el lugar de residencia y verificar el traslado, por eso el 16 de enero de 1827 el Congreso acordó el cambio a Texcoco en donde se promulgaron la Constitución Política del Estado y la Ley de Elecciones y donde Lorenzo de Zavala prestó juramento como Primer Gobernador Constitucional. Este promovió el traslado provisional de los poderes a San Agustín de las Cuevas (Talpan) de ahí se cambiaron a Toluca el 24 de julio de 1830.

El 3 de octubre de 1835 los diputados del estado de México casi unánimemente apoyaron la abolición de las legislaturas, el 23 de octubre el cambio de estados a departamentos, y el 30 del mismo mes la devolución de la ciudad de México al departamento de México y el establecimiento de una República centralista sancionada por la Constitución Federal de 1824, la que sería restituida hasta el 22 de agosto de 1846 con la instauración del federalismo.

<sup>19</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales. *Los Municipios del Estado de México*. Enciclopedia de los Municipios de México. Secretaría de Gobernación. México, 1984. pág. 7.

<sup>20</sup> Enciclopedia de México. Ob. Cit. 5307

Las desmembraciones al territorio del estado de México fueron una constante a lo largo del siglo XIX y principios del XX, pues además de las pérdidas ocasionadas por la creación del Distrito Federal, la entidad sufrió otras mutilaciones que podrían considerarse decisivas para la economía de la entidad y que vinieron a conformar la mayor parte de los estados de Guerrero. Terminada la guerra con Estados Unidos a la caída de la dictadura de Santa Anna se sucedieron 11 gobernadores, que poco o nada pudieron hacer por la propiedad del estado, ya que el presidente José Joaquín de Herrera decretó el 15 de mayo de 1849 la creación del estado de Guerrero; a Mariano Riva Palacio le tocó recibir el decreto que con ello México perdió su salida al mar y el comercio por el puerto de Acapulco, así como vastas extensiones productoras de maderas tropicales y de algodón.

El 15 de octubre de 1852 el congreso local previno que los distritos se dividieran en partidos y éstos en municipios, facultando al gobernador, Luis Madrid, para que reformase y ejecutase, en el término de un año, la nueva división territorial; pero a causa de la revuelta de Jalisco acaudillada por Blancarte, el 7 de febrero de 1853 se interrumpió el orden constitucional.

En los meses siguientes se distinguió, en la lucha contra López de Santa Anna, Plutarco González, a quien se confió el gobierno del estado en agosto de 1855, al triunfo de la revolución de Ayutla. Lo sucedió en el poder, el 13 de septiembre de 1857, Mariano Riva Palacio, quien definió el territorio y las circunscripciones de la entidad conforme al Estatuto Provisional de esa fecha; pero el 8 de diciembre de ese año, debido al golpe de Estado de Comonfort, volvió a interrumpirse el orden constitucional, dando ocasión a la Guerra de Tres años.

La erección de los estados de Hidalgo y Morelos tuvo como antecedente un decreto del presidente Benito Juárez, cuando en 1862, por razones estratégicas, los convirtió en el Segundo y Tercer distritos militares para terminar la guerra civil y hacer frente al mismo tiempo a la Intervención Francesa. Una vez restaurada la República, ya no quisieron reintegrarse aquéllos al estado de México y solicitaron a los Congresos Federal y local su autonomía.

Por decreto presidencial del 16 de enero de 1869, se constituyó el Estado Libre y Soberano de Hidalgo y el 16 de abril de 1869, también por decreto presidencial, se creó el estado de Morelos. Con esto el estado de México perdió las ricas minas de plata de Pachuca y Real del Monte, así como las muy productivas zonas magueyera y azucarera.

En febrero de 1854, el entonces presidente Antonio López de Santa Anna fijó la "comprensión del Distrito de México", agregándole a éste varias prefecturas circunvecinas pertenecientes al estado de México, entre ellas Mixcoac, San Angel, Coyoacán, Xochimilco, Iztapalapa, Tlalnepantla y Santa Fe, y el 25 de noviembre de 1855 se añadió también Tlalpan. El 3 de enero de 1863, la municipalidad de Calpulalpan quedó integrada al distrito de Tlaxcala.

No fue ésta la última de las desmembraciones, pues en 1917 se volvió a arrancar al estado una franja de casi 2 mil kilómetros cuadrados en favor del crecimiento de la Ciudad de México.

Tras estas mutilaciones, el territorio del estado de México se vio reducido a una superficie de 21 461 km2, es decir, perdió cerca de cuatro quintas partes de su extensión original.

Al triunfo transitorio de los conservadores, el Estado de México se convirtió en Prefectura Política a cuyo frente estuvieron seis jefes reaccionarios. Usurpado el poder nacional por Huerta en 1913, en el estado se incrementaron las fuerzas zapatistas. De tal forma que en agosto de 1914, se firmaron los convenios de Teoloyucan en donde se estipulaba la rendición total del ejército huertista, y en especial, la entrega de la Ciudad de México al ejército constitucionalista.

Durante 1915, Toluca fue por dos ocasiones sede del Gobierno de la Convención de Generales y Gobernadores Revolucionarios.

El 18 de noviembre de 1917, la XXVI Legislatura expidió la Nueva Constitución del Estado. De acuerdo al artículo 9 de dicha Constitución, la entidad se dividió en 16 distritos rentísticos y judiciales. El estado tenía entonces 118 municipios.

En 1940 se crea la zona industrial de Naucalpan, iniciándose el crecimiento desorbitado de los municipios colindantes con el Distrito Federal, como efecto del crecimiento demográfico, de la expansión industrial y comercial metropolitana y del aumento de servicios.

El 3 de abril de 1963, se constituye el municipio número 120 del Estado de México, con el nombre de Netzahualcóyotl. El Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Álvarez, fundó la ciudad de Cuautitlán Izcali, el 13 de julio de 1971. Por último, el municipio número 122 fue creado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari en los últimos días de su administración, en 1994, llamándole Valle de Chalco, Solidaridad.

## **2.2. Población, economía e infraestructura.<sup>21</sup>**

### **A) POBLACIÓN**

El Estado de México es la entidad más poblada del país, según el censo en 1990 tuvo una población de 9.8 millones de habitantes, en la actualidad con proyecciones del propio censo se estima en 10.7 millones de personas. Considerando su extensión territorial -1.1% de la nacional- el Estado también tiene la mayor densidad de población, 457 habitantes por km2, después del D.F.

Aunque en el periodo 1980-1990 su tasa promedio anual de crecimiento demográfico fue 2.7%- ligeramente superior a la nacional, que fue de 2%- es un hecho que durante los 20 años su población aumentó a ritmo desproporcionado. En el periodo 1970-1990 la tasa anual de

<sup>21</sup> Gobierno del Estado de México Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999, México, 1993 pag 11-1

incremento demográfico de la entidad fue 4.8% en promedio, casi el doble de la nacional (2.6%). Mientras que en 1990 su población represento 5.8% del total nacional, 50 años después esa proporción aumentó a 12.1 por ciento.

Ese acelerado crecimiento se debe en gran medida a la migración. Se estima que, entre 1985 y 1990, alrededor de 795 mil de personas inmigraron al Estado de México. Asimismo en 1990, 3.9 millones de sus habitantes habían nacido en otra entidad. En suma, al iniciarse la década, 40% de sus pobladores habían nacido en otras entidades del centro del país: D.F., Michoacán, Guanajuato, Puebla e Hidalgo. El Distrito Federal es la entidad que aporta los mayores flujos, ya que gran parte de inmigrantes sólo cambia de residencia dentro de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Los municipios que reciben una mayor inmigración son: Ecatepec, Nezahualcóyotl, Naucalpan y Tlalnepantla (60.3% del total).

### **Características y estructura de la población**

El crecimiento de la población urbana ha sido mucho más rápido que el de la población rural, debido a que las migraciones han tenido como destino los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de Cuautitlán- Texcoco (ZMVCT). En consecuencia, el porcentaje de la población del Estado de México que habita en localidades rurales (2 mil 500 habitantes o menos) se redujo sustancialmente durante los últimos 30 años. En 1990, de la población del Estado de México 84.4% residía en zonas urbanas, mientras que a nivel nacional esa proporción fue 71.3 por ciento.

No sólo existe una desproporción entre el campo y las ciudades, sino que además la población urbana presenta un altísimo grado de concentración. Se estima que 70% de la población de la Entidad se concentra en los 27 municipios conurbados al D.F., 8.4% reside en los cinco municipios.

En ocho municipios -Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Cuautitlán- Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Chalco y Toluca - reside 55% de la población. Por el contrario, los diez municipios menos poblados representan apenas 0.4% de la población estatal. En Nezahualcóyotl y Ecatepec viven más personas -2.5 millones- que en cada uno de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala.

La estructura de la población del Estado de México es similar a la del país: poco más de 38% es menor de 15 años. De los 9.8 millones de habitantes de la entidad, 3.8 millones tienen menos de 15 años -quienes representan el 10% del total de mexicanos en ese rango de edad-, hecho que genera enormes demandas de servicios educativos.

La dinámica demográfica también presiona el sistema económico, particularmente en materia de empleo. En términos generales, la población económicamente activa (PEA) del estado ha

crecido a una tasa media anual de 5.7% durante los últimos 20 años, dando por resultado que en 1990 la PEA ascendiera a 2.9 millones de personas.

### **Consecuencias de la dinámica demográfica.**

Los constantes y sustanciales flujos migratorios han generado una de las concentraciones urbanas de más rápido crecimiento. El Estado de México posee un grado de urbanización muy superior al de la República, ya que 84% -contra el 71% nacional- de su población vive en localidades mayores de dos mil 500 habitantes.

La urbanización de la entidad no sólo ha sido acelerada sino desordenada, desbordando los esfuerzos de planeación urbana y la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos estatal y municipales, para satisfacer las demandas de infraestructura y servicios públicos.

Existe una profunda diferenciación y desigualdad entre regiones de la entidad, ya que tanto la población como las entidades económicas están concentradas, en primer lugar, en los municipios de la Zona Metropolitana, en segundo lugar, en el Valle de Toluca.

El Estado de México alberga la mayor concentración de población en una entidad federativa, que además crece a una tasa superior a la nacional. Eso ha generado demandas de gran magnitud sobre los sistemas productivo (empleo), educativo y de salud que, no han tenido recursos suficientes para satisfacerlas.

## **B) ECONOMÍA**

En 1991 el PIB del Estado de México representó 10.4% del nacional, ocupando el segundo lugar, pues sólo lo supera el DF.

Los sectores de actividad más importantes son el industrial y el de servicios, que aportan 47.4% y 48% del PIB estatal, respectivamente. El sector agropecuario sólo aporta el 4.6% de la producción de la entidad.

Es razonable afirmar, en relación con la producción nacional, que el Estado de México es predominante industrial. Mientras que 47.4% del PIB estatal es industrial, sólo 33.1% del PIB nacional corresponde a industria. Las manufacturadas aportan 38.7% del producto de la entidad, mientras que en el país esta actividad contribuye con 22.8% del PIB estatal. Le siguen en importancia los servicios -26% del PIB de la entidad- y el comercio, cuya contribución es 22.1 por ciento.

Entre 1980 y 1990 los sectores de actividad económica que presentaron mayor crecimiento fueron electricidad y minería. La participación de estos sectores en el PIB estatal es reducida: 1.6 y 0.5 por ciento del total, respectivamente. Las manufacturas, la actividad de mayor importancia para la entidad y crecimiento a un ritmo inferior al nacional. El resto de los sectores se comportó de manera similar a la del país.

En 1988, último año para el que hay información censal, había un total de 121 mil 567 unidades económicas -9.4% del total nacional- que empleaban poco más de 640 mil personas, 10.3% del personal ocupado en toda la República.

### Sector agropecuario

En 1990 este sector generó 4.6% del PIB estatal; se caracteriza por problemas e irregularidades en la tenencia de la tierra, la existencia del minifundismo y la preponderancia del maíz como cultivo.

En el Estado de México se siembran seis cultivos principales en una superficie de entre 800 mil y 900 mil hectáreas; éstas representan alrededor de 40% de la superficie de la entidad. De la superficie agrícola, 85% es de temporal y 15% de riego.

A la producción de granos básicos se destina 86% de la superficie agrícola; destaca la del maíz, que representó 95% del valor de la producción en 1992. Durante los últimos tres años la producción promedio de maíz fue de dos millones de toneladas anuales, por lo que el Estado de México se ubica entre las tres entidades con mayor producción.

A la producción de granos, le siguen en importancia los cultivos forrajeros, hortícolas, frutícolas y de flores. Este último cultivo es importante a nivel nacional, pues 50% de la superficie total en el país destinada a cultivar flores se ubica en el Estado de México, la entidad aporta 65% de la producción nacional y 70% del total de las exportaciones.

La actividad agrícola presenta graves problemas de productividad -únicamente 42% de la superficie agrícola está mecanizada y 85% es de temporal- y de comercialización; además, no existen procesos de transformación industrial que incrementen significativamente su valor.

A precios constantes, el valor de la producción de los seis cultivos -maíz, alfalfa, trigo, frijol, cebada y avena- fue idéntico al de 1980. La superficie cosechada en 1990 fue inferior a la de diez años antes y sólo 3.4% superior al promedio de la década de los ochenta.

La producción hortícola se ha mantenido estable en los últimos cinco años. Los principales productos cultivados son papa, elote, tomate, jitomate, chicharo y haba. En la producción frutícola, aunque disminuyó la superficie sembrada en el periodo 1988-1992, los volúmenes de producción aumentaron. Destaca la producción de aguacate, durazno y mango.

La actividad ganadera se realiza en 377 mil hectáreas (30.8% de la total destinada a usos agropecuarios) y, en su mayor parte, es ganadería extensiva. La producción se concentra en bovinos para carne y leche, porcinos y aves para carne y huevo.

Entre 1980 y 1990 el hato ganadero se redujo 30.8%, y la producción enfrenta serias dificultades técnicas y comerciales.

La producción piscícola del Estado de México representa poco menos de 1% del total nacional. El potencial acuícola de la entidad, que es relativamente limitado, se encuentra en 11 mil 859 embalses, de los cuales 50% está en explotación, proporción que podría elevarse al 85%.

Entre las entidades federativas sin litoral, el Estado de México es la segunda en volumen de producción y el principal productor de trucha arco iris en todo el país.

La superficie forestal representa 31.5% de la estatal. Los problemas principales de esta actividad son la elevada tasa de deforestación -1,650 hectáreas anuales- y las plagas y enfermedades que afectan zonas boscosas. Las causas de deforestación son la presión demográfica (desmontes para cambiar el uso del suelo), la precaria situación económica de los campesinos, las tala clandestinas y los incendios. Así, la producción de madera disminuyó substancialmente entre 1980 y 1990, al pasar de 418 mil m<sup>3</sup> de rollo a 159 mil m<sup>3</sup>. Su participación en la producción nacional se redujo de 5.9 a 1.9 por ciento (a lo cual sumó la veda existente desde 1990).

En cuanto a la tenencia de la tierra, existen 38 ejidos, con tamaño promedio de 830 hectáreas, y 144 comunidades propietarias de 262.9 mil hectáreas de tierras comunales.

Hay 204 mil ejidatarios y 28 mil 500 comuneros, que representan 2.1 y 0.3 por ciento de la población de la entidad.

Durante los últimos años, el gobierno ha promovido la modernización del campo. La transformación del sector tiene su expresión jurídica en el nuevo texto del artículo 27 de la Constitución, que ofrece a los campesinos opciones de asociación con el sector privado y garantiza la seguridad en la tenencia de la tierra.

## **Sector Industrial**

Al iniciarse esta década, 99.5% de la producción industrial del Estado de México correspondió a la industria de la transformación (manufacturas) y el resto a la extractiva. El valor bruto de la producción de manufacturas fue 78 mil 645 miles de millones de pesos.

El valor de la producción de las industrias extractivas fue 419 mil millones de pesos; el principal producto metálico es la plata, que aporta 62% del valor de la producción.

La actividad minera aumentó 57.6% durante los últimos cuatro años, debido al incremento de la explotación de los minerales metálicos. Por el contrario la explotación de minerales metálicos enfrenta una grave crisis por la prolongada disminución de los precios internacionales.

Se tienen detectadas cerca de 700 localidades con información detallada sobre el potencial y la calidad de sus yacimientos, tanto de sustancias metálicas, lo que posibilita emprender acciones que promuevan la actividad.

De las manufacturas, la industria de alimentos es la que genera mayor producción (22.1% del total del sector). En su mayoría son productos que no utilizan el maíz como insumo.

Le siguen en importancia:

-Fabricación de equipo de transporte	17.4%
-Industria química	14.3%
-Industria textil	6.1%
-Equipo electrónico	5.6%
-Industria de papel	5.6%

En el Estado de México labora 13.9% del personal total ocupado en el país en actividades manufactureras. La industria de alimentos es la que más fuentes de trabajo ofrece: 13.5% del empleo total de la industria manufacturera del Estado. La industria del hule y plástico genera 9.3%, la de maquinaria eléctrica 9.2%, la química 8.1% y la del calzado y prendas de vestir 8 por ciento.

Entre 1985 y 1988 se empezaron a notar los efectos del ajuste económico de la década de los ochenta. Se redujo personal en las industrias textil y de papel, los ingresos de esas ramas disminuyeron a tasas de 20% para la primera, de 0.5% para la segunda y de 14% para la industria química.

En algunas regiones y para algunos sectores, el Estado ha venido perdiendo competitividad respecto a otras entidades o regiones. La maquinaria y el equipo de planta industrial del Estado de México tiene una antigüedad promedio de 15 años, lo que genera una desventaja relativa frente a empresas extranjeras.

A lo anterior contribuyen, entre otros, los siguientes factores:

Remuneraciones a los trabajadores ligeramente superiores, restricciones en materia de agua y ecología en los municipios de la Zona Metropolitana y su distancia respecto a la frontera norte.

Uno de los signos de esa pérdida de competitividad es que empresas que tienen plantas en el Estado, como las automotrices, han realizado sus ampliaciones de capacidad en otras entidades.

Existen una alta concentración de la industria en dos zonas de la entidad: el Valle Cuautitlán- Texcoco, integrado por los 27 municipios conurbados a la Ciudad de México, donde se localiza 70% de la planta industrial, y el Valle de Toluca-Lerma, donde se asienta un 10 por ciento.

### **C) INFRAESTRUCTURA**

En comparación con otras entidades, el Estado de México demanda una infraestructura creciente, en volúmenes superiores a los del resto del país. En los últimos cinco años las comunicaciones registraron tasas promedio de crecimiento cercanas a 20% anual. Sin embargo, para múltiples servicios los estándares son inferiores a los deseables y existen diferencias regionales de cobertura muy significativas.

#### **Carreteras**

El Estado de México cuenta con una amplia infraestructura carretera, que lo ubica entre las entidades más comunicadas: 9 mil 557 km de carreteras -4 mil 519 km pavimentados y 5 mil 38 revestidos-. Mientras a nivel nacional existen 42.5 m de carreteras pavimentadas por km<sup>2</sup>, esa misma relación para las carreteras revestidas es de 60.1 para el Estado. Si bien este indicador también refleja la ubicación de la entidad respecto a la Ciudad de México, señala que en cuanto a su extensión la red carretera del Estado es amplia. Sin embargo, en algunas regiones la red carretera es insuficiente y obsoleta; 50% presenta deterioro considerable por los rezagos en su mantenimiento, 43% tiene condiciones medias y sólo 7% se conserva en buen estado.

En la zona sur de la Entidad es necesario construir nuevos caminos y modernizar los actuales. La zona oriente requiere solucionar los problemas de congestión e inseguridad, por falta de dispositivos de control de entronques, de pasos vehiculares y a desnivel, de puentes peatonales e invasiones del derecho de vía. En la zona norte se demanda la corrección de las características geométricas de las carreteras, modificando las pendientes y los grados de curvatura, para facilitar la operación del tráfico pesado.

#### **Ferrocarriles**

El Estado de México cuenta con 50.9 m de vías férreas por km<sup>2</sup>, en comparación con 13.7m a nivel nacional. En 1990, un total de mil 145 km de vías atravesaban la entidad, cifra

prácticamente igual a la de 1980. El retraso del sistema se refleja en la menor cantidad de personas y carga que transporta.

### **Aeropuertos**

En infraestructura aeroportuaria, la entidad cuenta con 25 km de aeródromos y un aeropuerto internacional en Toluca.

### **Comunicaciones**

Como en el resto del país, la infraestructura telegráfica está disminuyendo, debido al surgimiento de nuevas formas de comunicación que la sustituyen. La longitud de la red disminuyó de 5 mil 171 a mil 208 km y la red sólo cubre 50% del territorio estatal.

Por el contrario, la infraestructura postal del Estado de México ha crecido, de 230 oficinas en 1960 a 340 en 1990, sin embargo, todavía es insuficiente, dado el rápido crecimiento demográfico. El número de habitantes atendidos por oficina aumentó de 7 mil 974 en 1960 a 28 mil 870 en 1990, cuando el promedio nacional fue 6 mil 117 habitantes por oficina postal.

Entre 1970 y 1980 el número de líneas telefónicas en el país aumentó a una tasa de 12%, mientras que en la entidad lo hizo a 14.6%. En la década siguiente los ritmos de crecimiento fueron de 6.6 y 9 por ciento, respectivamente.

La planta telefónica está integrada por 715 mil líneas, lo que representa una densidad de 6.5 líneas por cada 100 habitantes, muy por debajo del parámetro deseable de 50 líneas por cada 100 habitantes, propio de países bien comunicados.

En materia de telefonía rural, sólo 32% de las localidades del estado cuenta con este tipo de servicio telefónico.

### **Electricidad**

En materia de energía eléctrica, el Estado de México genera 8 mil 548 Gwh. Estos provienen de centrales ubicadas en otras entidades. Mientras el consumo residencial se ha incrementado ininterrumpidamente, el industrial disminuyó en 1980-1990.

El consumo total promedio por usuario en el Estado es de los más altos del país, sólo superado por las entidades de la frontera norte.

En el periodo 1989-1992 se electrificaron mil 145 colonias populares beneficiando a un millón 300 mil personas y más de 500 poblados rurales en los que habitan 120 mil habitantes. El

resultado de las acciones en la década pasada ha sido la disminución del número de viviendas que no cuentan con el servicio, de 14.1 a sólo 6.2 por ciento únicamente ocho de los 121 municipios no fueron beneficiados por el programa de electrificación.

No obstante los avances, perduran regiones con rezagos importantes, por ejemplo, en los municipios de Toluca y Metepec 180 mil de los 740 mil habitantes aún no cuentan con este servicio.

### **Agua potable, alcantarillado y saneamiento**

En la última década aumentó la cobertura del servicio de agua en viviendas particulares habitadas a 85% y de drenaje a 74%, promedios superiores a los nacionales, no obstante el acelerado crecimiento de la población.

En materia de agua potable, se estima que en 1992 la demanda total ascendió a 38 m<sup>3</sup>/seg. Como el caudal disponible es de 32, el déficit es de 6m<sup>3</sup>/seg. La Comisión Nacional del Agua provee 9.7 m<sup>3</sup>/seg, el gobierno estatal 5.7 y los municipios y particulares los 16.6 restantes.

En los municipios de la Zona Metropolitana se abastece 71% del suministro total del estado, persistiendo un déficit de 3.5 m<sup>3</sup>/seg. El agua es proporcionada por el acuífero del Valle de México, el sistema Cutzamala, el sistema Lerma y aprovechamientos superficiales.

En el resto del Estado se suministran 9.2 m<sup>3</sup>/seg, registrándose un déficit de 2.5 m<sup>3</sup>/seg. De 1989 a 1992 se instalaron déficit de 2.5 m<sup>3</sup>/seg. De 1989 a 1992 se instalaron 58 mil tomas domiciliarias, con una red de distribución de más de mil 400 km. lo que benefició a 235 mil habitantes. En el mismo período se perforaron 82 pozos para la dotación de agua a las diferentes comunidades. Se construyeron cinco tanques de regulación y cinco plantas de bombeo.

Aproximadamente, 86% de la población es servida en toma domiciliaria por redes de distribución, con dotaciones entre 100 y 410 litros por habitante por día (L/H/D); 7% de los habitantes tiene acceso al líquido mediante hidrantes públicos con dotación de 70 a 90 L/H/D; otro 6% de la población se abastece por medio de carros de tanque, con dotaciones de 60/80 L/H/D; El 1% restante obtiene el agua directamente de pozos, manantiales, escurrimientos y norias.

Entre las obras realizadas entre 1989 y 1992 destacan el sistema de agua potable Chalco Nuevo, La Saldaña, en el municipio de Tultitlán, y San Andrés de la Cañada, en el municipio de Ecatepec.

Se realizan cuantiosas inversiones federales en infraestructura hidráulica en el vaso del Lago de Texcoco y se han incrementado las participaciones estatales para programas de inversión en obras hidráulicas.

En cuanto al alcantarillado, 65% de la población cuenta con ese servicio (drenaje en su vivienda conectado al de la calle), pero su distribución en la entidad es desigual, favoreciendo a las zonas urbanas, donde 85% de la población dispone del servicio, contra 24% en las áreas rurales.

La mayor parte de la inversión, se ha destinado a proporcionar servicios de abasto de agua potable, por lo que las obras de alcantarillado y tratamiento de aguas es insuficiente. El déficit de alcantarillado en la zona conurbada del Valle de Cuautitlán-Texcoco es de 22%. En la zona oriente se presentan graves problemas de deterioro de la infraestructura, ya que se han dislocado y asolvado los sectores principales y secundarios. En las localidades de las tres cuencas hidrológicas las plantas de tratamiento para las aguas negras de origen doméstico e industrial son insuficientes.

### **Principales rasgos de la dinámica de la economía**

La economía del Estado de México presenta un cuadro de bajo crecimiento en los tres sectores, siendo el agropecuario el más rezagado y vulnerable, dada la creciente apertura comercial y la que existirá, producto del tratado del TLC.

Es razonable afirmar que en el Estado de México ha disminuido el ritmo de capacitación de inversiones industriales -las menores tasas de crecimiento económico y de la industria manufacturera del estado comparadas con las nacionales revelan que en términos relativos ha perdido competitividad-. Su planta industrial, con antigüedad promedio de 15 años, y algunos costos superiores en otras entidades, hacen cada vez más difícil lograr los niveles de producción necesarios para hacer frente a la competencia de la industria de otros estados y del exterior, tendencia que puede agudizarse como consecuencia del TLC.

Como en todo el país, el sector terciario de la entidad (comercio y servicios) es objeto de una rápida transformación: aumenta su participación en el empleo y en el producto, y genera nuevas actividades. Por su cercanía con el DF, el Estado de México puede ser el receptor de numerosas empresas de servicios.

### **2.3. Los municipios de la entidad.**

El artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México dice lo siguiente: "Los municipios del Estado son 122, con la denominación y cabeceras municipales que a continuación se especifican:"

1. Acambay	32. Chimalhuacán	62. Nopaltepec	92. Teoloyucan
2. Acolman	33. Donato Guerra	63. Ocoyoacac	93. Teotihuacan
3. Aculco	34. Ecatepec	64. Ocuilán	94. Tepetitlaotoc
4. Almoloya de Alquisiras	35. Ecatezingo	65. El Oro	95. Tepetitlaxpa
5. Almoloya de Juárez	36. Huehuetoca	66. Orumba	96. Tepozotlán
6. Almoloya del Río	37. Hueyoptla	67. Otzolotepec	97. Tequisquiác
7. Amanalco	38. Huizquilucan	68. Otzolotepec	98. Telesatitlán
8. Amatepec	39. Isidro Fabola	69. Ozumba	99. Teclayacac
9. Amecameca	40. Ixtapaluca	70. Papalotla	100. Texcoco
10. Apaxco	41. Ixtapan de la Sal	71. La Paz	101. Tezoyuca
11. Atenco	42. Ixtapan del Oro	72. Polotitlán	102. Tianguistenco
12. Atizapán	43. Ixtlahuaca	73. Rayón	103. Timilpan
13. Atizapán de Zaragoza	44. Jalatlaco	74. San Antonio la Isla	104. Tlalnamanalco
14. Atlacomulco	45. Jaltenco	75. San Felipe del Progreso	105. Tlalnepantla
15. Atlautla	46. Jilotepec	76. San Martín de las Pirámides	106. Tlatlaya
16. Axapusco	47. Jilotzingo	77. San Mateo Atenco	107. Toluca
17. Ayapango	48. Jiquipilco	78. San Simón de Guerrero	108. Tonatico
18. Calimaya	49. Jocotitlán	79. Santo Tomás	109. Tultepec
19. Capulhuac	50. Jochicingo	80. Soyaniquilpan de Juárez	110. Tultitlán
20. Coacalco	51. Juchitepec	81. Sultepec	111. Valle de Bravo
21. Coatepec Harinas	52. Lerma	82. Tecámac	112. Valle de Chalco. Solidaridad
22. Cocotitlán	53. Malinalco	83. Tejupilco	113. Villa de Allende
23. Coyotepec	54. Melchor Ocampo	84. Tenamatlá	114. Villa del Carbón
24. Cuautitlán	55. Metepec	85. Temascalapa	115. Villa Guerrero
25. Cuautitlán Izcalli	56. Mexicaltzingo	86. Temascalcingo	116. Villa Victoria
26. Chalco	57. Morelos	87. Temascaltepec	117. Xonacatlán
27. Chapa de Mota	58. Naucalpan de Juárez	88. Temoaya	118. Zacazonapan
28. Chapultepec	59. Nezahualcóyotl	89. Tenancingo	119. Zacaualpan
29. Chiautla	60. Nexitlalpan de Juárez	90. Tenango del Aire	120. Zinacantepec
30. Chicolapan	61. Nicolás Romero	91. Tenango del Valle	121. Zumpahuacán
31. Chiconcuac			122. Zumpango

#### 2.4: Legislación Estatal

El marco jurídico normativo a nivel municipal, está definido en la nueva Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, que entró en vigor el 2 de marzo de 1995, desprendiéndose de ésta la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. De esta última, se reproduce a continuación, su estructura y contenido:

TITULO PRIMERO	DEL MUNICIPIO
Capitulo Primero	Disposiciones Generales
Capitulo Segundo	Organización Territorial
Capitulo Tercero	Población

**TITULO SEGUNDO**

**DE LOS AYUNTAMIENTOS**

Capítulo Primero	Integración e Instalación de los Ayuntamientos
Capítulo Segundo	Funcionamiento de los Ayuntamientos
Capítulo Tercero	Atribuciones de los Ayuntamientos
Capítulo Cuarto	Actos Administrativos que Requieren Autorización de la Legislatura
Capítulo Quinto	Suplencia de los Miembros del Ayuntamiento
Capítulo Sexto	De la Suspensión y Desaparición de Ayuntamientos. De la Suspensión o Revocación del Mandato de Alguno de los Miembros

**TITULO TERCERO**

**DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO, SUS COMISIONES, AUTORIDADES AUXILIARRES Y ORGANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Capítulo Primero	De los Presidentes Municipales
Capítulo Segundo	De los Síndicos
Capítulo Tercero	De los Regidores
Capítulo Cuarto	De las Autoridades Auxiliares
Capítulo Quinto	De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales
Capítulo Sexto	De los Consejos Municipales de Protección Civil
Capítulo Séptimo	Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal

**TITULO CUARTO**

**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO**

Capítulo Primero	De las Dependencias Administrativas
Capítulo Segundo	De la Tesorería Municipal
Capítulo Tercero	De las Hacienda Pública Municipal
Capítulo Cuarto	De la Contraloría Municipal
Capítulo Quinto	De la Planeación
Capítulo Sexto	De los Organismos Auxiliares y Fideicomisos
Capítulo Séptimo	De los Servicios Públicos
Capítulo Octavo	De los Cuerpos de Seguridad Pública y Tránsito
Capítulo Noveno	Del Sistema de Mérito y Reconocimiento al Servicio Público Municipal
Capítulo Décimo	Nombramiento, Atribuciones y Obligaciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos

<b>TITULO QUINTO</b>	<b>DE LA FUNCIÓN CONCILIADORA Y CALIFICADORA DE LOS AYUNTAMIENTOS</b>
<b>Capítulo Primero</b>	<b>De las Oficinas Conciliadoras y Calificadoras Municipales</b>
<b>Capítulo Segundo</b>	<b>De los Recursos Administrativos</b>
<b>TITULO SEXTO</b>	<b>DE LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL</b>
<b>Capítulo Primero</b>	<b>Del Bando y los Reglamentos</b>
<b>Capítulo Segundo</b>	<b>De las Sanciones</b>
<b>TITULO SEPTIMO</b>	<b>DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES</b>
<b>Capítulo Único</b>	<b>De las Responsabilidades de los Servidores Públicos Municipales</b>

Asimismo, existen otras series de ordenamientos legales a nivel estatal que inciden en la vida hacendaria de los ayuntamientos, las cuales a continuación se enuncian:

- ⇒ Ley Orgánica de la Administración Pública
- ⇒ Ley de Hacienda
- ⇒ Ley de Hacienda Municipal
- ⇒ Ley de Ingresos
- ⇒ Ley de Ingresos para los Municipio
- ⇒ Ley de Deuda Pública
- ⇒ Ley de Deuda Pública Municipal
- ⇒ Ley de Coordinación Fiscal
- ⇒ Código Fiscal
- ⇒ Código Fiscal Municipal
- ⇒ Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos

El nuevo calendario electoral del Estado de México señala como fecha de elección para Gobernador del estado el primer domingo del mes de julio, de cada seis años, para tomar posesión el 16 de septiembre del año de la elección. Los diputados locales son electos el mismo día, tomando posesión el 5 de septiembre del mismo año. El presidente municipal, síndico y regidores son electos también el primer domingo de julio, de cada tres años, y la toma de posesión es el 18 de agosto.

## **CAPITULO III**

**EL MUNICIPIO MEXICANO**

### 3.1. Concepto de municipio

Los enfoques por los que puede definirse al municipio son varios, desde la perspectiva jurídica, hasta las variantes sociológicas, administrativas y otras. Por ello, enlistamos algunas definiciones conceptualizadas desde diversos ángulos sobre el municipio y, también algunas opiniones al respecto, teniendo en cuenta la realidad actual del municipio mexicano.

Primero, desde el punto de vista constitucional, el artículo 115 menciona al municipio como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los Estados.<sup>22</sup>

En la Constitución del Estado libre y soberano de México, prácticamente repite este concepto, no agrega ningún otro elemento; solamente en el artículo 113 menciona que la administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

En el Diccionario para Juristas de Juan Palomar de Miguel, define al municipio de la siguiente manera, "municipio. (lat. *municipium*; de *munus*, oficio, obligación, tarea, y *capere*, tomar.) m. Entre los antiguos romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos munícipes podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma. / Conjunto de personas asentadas en un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento. / El mismo ayuntamiento. / El término municipal."<sup>23</sup>

Es una definición que nos da la referencia de donde proviene históricamente la institución del municipio; la segunda definición nos preguntariamos que es el ayuntamiento, por lo que a mí parecer no nos queda clara la idea de lo que es el municipio.

Sociológicamente se dice que el municipio es como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social.<sup>24</sup>

Desde este punto de vista tampoco nos queda muy claro el concepto, pero creo que como la sociedad es un de los elementos fundamentales del municipio y la base en la cual se creo, debemos profunducir más en lo que se refiere a la unidad de la población y la familia como la forma de organización social. También se le considera la base del edificio social, como asociación inmediata a la familia.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación México, 1994, pág 98

<sup>23</sup> Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas Ediciones Mayo México, 1981 pág 895

<sup>24</sup> Calcano Arboleya, Elvira. Análisis del municipio en SEGOB. Democratización integral. reforma municipal. Memoria, t. XV, México, 1983

<sup>25</sup> Escudé Bartoli. Los municipios de España, citado por Campos Ochoa, M. El municipio, su evolución institucional. BANOBRAS, México, 1981

Por ello es que el maestro Castorena menciona que el municipio, desde el primer momento de su realidad sociológica como asociación domiciliaria, se da como municipio natural, independientemente de que desarrolle en su seno un propio régimen local en lo político y en lo administrativo.<sup>26</sup>

Ahora bien, Campos Ochoa le reconoce a la asociación de vecindad las siguientes características:

- a) "constituido por vínculos locales fincados en el domicilio,
- b) asentado en un territorio jurídicamente delimitado,
- c) con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d) reconocido por el Estado con base en su organización política y administrativa.

"Como forma sociopolítica de agrupación local, derivada del clan y de la tribu, es agrupación vecinal en cuanto establece su estructura económica agraria".<sup>27</sup>

Por otro lado, desde la perspectiva política, se le ha definido como entidad política primaria o básica y autónoma de la organización nacional, dotada de personalidad jurídica propia.<sup>28</sup>

Este concepto es algo de lo en la realidad no se da, porque debiera ser la base de la organización nacional, pero no se le dan los recursos ni la infraestructura necesaria para poder ejercer sus facultades de autonomía. A lo largo de este análisis estaremos insistiendo en este gran problema para los municipios mexicanos.

También, como ya lo mencionamos, se dice que es la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados de la República Mexicana. Administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa que se forma por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores.<sup>29</sup>

En una definición generalizada se le califica como forma de gobierno republicano, representativo y popular que adoptan los estados para su régimen interior.

Más explícitamente se le llama entidad político-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines.<sup>30</sup>

Como lo hemos notado, todas las definiciones hablan de una ambito de territorio con una población identificada, por ello es que el municipio se ha utilizado como medio de control

<sup>26</sup> Castorena, Jesús El Problema Municipal Mexicano BANOBRAS, México, 1982

<sup>27</sup> Campos Ochoa, Moisés, La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, México, 1968

<sup>28</sup> Martínez Carrasquero, Otto Vocabulario Municipal Básico Editorial FUNDACOMUN México, 1987

<sup>29</sup> SAHOP Agenda del Presidente Municipal, México, 1981

<sup>30</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales El Municipio Mexicano, SEGOB, México, 1985

político, ya sea para poderse mantener un gobierno o para legitimarse; esto lo vimos en el capítulo de la historia del municipio.

Otras definiciones lo llaman: unidad básica de la organización política y administrativa del estado. Así como aquella que lo refiere como el nombre específico dado a todas las ciudades o poblaciones que se gobiernan por sus propias leyes.<sup>31</sup>

Dentro del sistema político mexicano, es considerado como el ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria, pues posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa.<sup>32</sup>

Los estudiosos del municipio no dejan de enfatizar el carácter del municipio como la base de la descentralización, por ejemplo, Moreno dice que atendiendo a sus funciones el municipio es definido como una forma en que el Estado descentraliza los servicios correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Al respecto, también Gomorra opina que el municipio es una forma de descentralización, ya que constituye una organización comunal espontánea y primaria que el Estado reconoce e incorpora a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo.<sup>33</sup>

Alcala comenta que el municipio es, en sí mismo, un elemento descentralizador de la existencia jurídico-política de los pueblos.<sup>34</sup>

En la realidad actual del municipio mexicano si es la base de descentralización, la Constitución le da esas facultades, además es parte de la autonomía, pero volvemos a mencionar el problema que les aqueja a los municipios, es la falta de recursos económicos, administrativos y la infraestructura necesaria para poder ejercer esas facultades que jurídicamente están concedidas pero que políticamente no se les ha proporcionado; y no se hace por una forma de mantener el control.

En la actualidad Administración Federal se establece como uno de los principales compromisos del gobierno la federalización de los programas y de los recursos, o sea, que pasan a manos del Gobierno Estatal para que ello determinen, de acuerdo a sus necesidades, la aplicación de los recursos.

Aquí nos surge un comentario importante, si los Gobiernos Estatales reciben los recursos y realizan los programas, ellos pueden transferirlos a los municipios, o más bien, deberían

31 Moreno Daniel. Derecho Constitucional Mexicano Porrúa, México, 1950

32 Aguilar Narváez, L. Manuel Desarrollo de la comunidad y vida municipal en SEGOB. Democratización integral Reforma Municipal Memoria, t. IX, México, 1983

33 Gomorra González, E. del Carmen La participación ciudadana medio de "democratización integral" en SEGOB. Democratización integral Reforma Municipal Memoria, t. IX, México, 1983

34 Alcalá Aguilar, J. Luis Desconcentración del Ayuntamiento y organización de agencias y delegaciones en SEGOB. Democratización integral Reforma Municipal Memoria, t. XVI, México, 1983

otorgarles a los municipios inmediatamente lo que les corresponde de recursos económicos y humanos.

Yo creo que si lo debieran de hacer, aunque primero hay que enseñarles a las autoridades municipales como aprovechar mejor esos recursos.

Por último, en lo que se refiere a la descentralización existen algunos estado de la República, que estan aplicando una instancia de descentralización de las funciones del gobierno estatal estableciendo las llamadas "Coordinaciones Regionales", o algun nombre similar, y funcionan como entes gestores de los ciudadanos y como evaluadores de las acciones del gobierno en los municipios.

Habría que ver su actuación y los beneficios que esto tiene, para saber si es el camino adecuado o se esta utilizando como otro organo de control.

Después de las definiciones anteriores y de los comentarios vertidos, encontramos que una de la definiciones más completas es la siguiente: "el municipio en México es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo."<sup>35</sup>

### 3.2. Elementos fundamentales del municipio

En las definiciones del punto anterior, encontramos tres elementos que de una manera u otra estan presentes en la definición de municipio, o sea, que sin uno de esos elementos fundamentales podríamos hablar de cualquier otra cosa pero no del municipio.

Constitucionalmente el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados; se compone de tres elementos: población, territorio y gobierno.<sup>36</sup>

**"población.** (lat. *populatio*.) f. Acción y efecto de poblar. / Número de personas que componen una nación, provincia, comarca, pueblo, ciudad, etc. / Ciudad, villa o lugar."<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México Secretaría de Gobernación México, 1993.

<sup>36</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ob. Cit. pág. 110

<sup>37</sup> Palomar de Miguel, Juan Ob. Cit. pág. 1039.

Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un municipio; establecidos en centros urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones.

Es este componente el que da vida y sustento al municipio; es también, el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del gobierno local.

Pero yo agregaría que es este elemento el que define los otros dos, es decir, la población es la que elige y determina la forma de gobierno y a sus autoridades, y si no cumplen los pueden sacar o quitar, inclusive expulsar de esa comunidad.

También las costumbres y la identificación cultural es la en cierta forma determina la extensión del municipio, un ejemplo muy claro de esto son las comunidades indígenas; el estado de Oaxaca es el que más municipios tiene, 530, pero existen municipios con una población de 300 habitantes, que están perfectamente identificados y que no se pueden mezclar sus costumbres con alguna otra comunidad.

"territorio. ( lat. *territorium*.) m. Porción de superficie terrestre que pertenece a una nación, región, provincia, distrito, etc."<sup>38</sup>

Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en el cual se efectúan las actividades derivadas de la población y el gobierno, tales como: actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones del gobierno y la administración municipal.

Como algunas líneas atrás se dice, es el espacio que está determinado jurídicamente, pero se determina en base a la población, ya que debe estar plenamente identificada entre sí. Lo vemos en la actualidad, hay municipios con una extensión territorial muy grande y otros cuentan con un territorio muy limitado.

"gobierno. m. Acción y efecto de gobernar o gobernarse. / Orden de gobernar y regir una plaza, provincia, nación, etc."<sup>39</sup>

El gobierno municipal se materializa en un Ayuntamiento de elección popular directa, investido de personalidad jurídica y patrimonio propios; es la institución que ostenta la representación política y legal del municipio y tiene encomendada, además de las funciones propias de gobierno, la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto, el Ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público.

<sup>38</sup> Ob. Cit. pág. 1317.

<sup>39</sup> Ob. Cit. pág. 636.

Indudablemente el gobierno de la localidad juega un papel determinante para la toma de medidas encaminadas a lograr una mayor convivencia social y bienestar de la comunidad.

Este es un punto muy importante para el estudio que estamos realizando, es aquí donde se debe legitimar la verdadera autonomía de un municipio, donde el municipio debe ser libre y para eso debe tener una hacienda municipal muy fuerte y consistente.

Debemos analizar como se integra el Ayuntamiento, y las facultades de cada uno de sus integrantes, y también como este gobierno municipal y legítimo es la autoridad más cercana a la ciudadanía, como después de la organización en la familia la siguiente organización social es el municipio.

### **3.3. Marco Jurídico del Municipio en el Estado de México.**

Si bien en el siglo XIX hubo algunos proyectos para darle rango constitucional al Municipio, no es sino hasta la Carta de 1917 en que el cuerpo normativo de la Constitución dedicó un artículo específico para establecer las bases mínimas de existencia de los elementos fundamentales de este órgano de Gobierno.

En la carta fundamental se establecen las funciones de los ayuntamientos y de los gobiernos estatales, esto con motivo de las reformas introducidas en 1983 y 1986 a los artículos 115 y 116 en los que se contienen las normas relativas a la estructuración de los órganos de gobierno de los elementos de administración.

Al revisar el articulado constitucional encontramos los siguientes artículos que aluden al régimen municipal:

*Artículo 30.- ...El Estado -Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria...*

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

*Artículo 50.- En cuanto a los servicios públicos, solo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y jurados. así como el desempeño de los cargos consejiles y los de elección popular, directa o indirecta.*

*Artículo 31.- Son obligaciones de los mexicanos:*

IV. 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.

**Artículo 36.-** Son obligaciones del ciudadano de la República:

V. Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

XXV. ...así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público...

XXIX. Para establecer contribuciones: 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:

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos,

XXIX-G. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;

**Artículo 108.-** Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

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

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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos 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 periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el

carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter 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 entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido 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 locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les 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 ese haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer as 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 exentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles;

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 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 necesarios.

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más 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; y

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.

*Artículo 117.-* Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas.

*Artículo 123.-*

XII... Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, para instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra institución oficial o particular.

XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir.

*Artículo 130.-* Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia (culto público y de iglesias y agrupaciones religiosas) las facultades y responsabilidades que determine la ley.

Por otro lado, el marco jurídico normativo del municipio a nivel estatal, está definido por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, <sup>40</sup> que le dedica a la institución del municipio el Título Quinto denominado "Del Poder Público Municipal".

## CAPITULO PRIMERO DE LOS MUNICIPIOS

**Artículo 112.-** La base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, es el municipio libre.

Los municipios del Estado, su denominación y la de sus cabeceras, serán los que señale la Ley Orgánica Municipal.

**Artículo 113.** La administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

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

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

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

**Artículo 116.-** Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el periodo inmediato siguiente.

**Artículo 117.-** Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

---

40 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Publicada en la "Gaceta del Gobierno" el 27 de febrero de 1995. Gobierno del Estado de México y el Congreso Local. México, 1995.

**CAPITULO SEGUNDO**  
**DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS**

**Artículo 118.-** Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del ayuntamiento que se elija como propietario se elegirán un suplente.

**Artículo 119.-** Para ser miembro propietario o suplente de un ayuntamiento se requiere:

1. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos;
2. Ser mexiquense con residencia efectiva en el municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en un territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y
3. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

**Artículo 120.-** No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos:

1. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;
2. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo;
3. Los Jueces, Magistrados o Consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación ;
4. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad ;
5. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones 3, 4 y 5, serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección.

**Artículo 121.-** Para el despacho de los asuntos municipales cada Ayuntamiento designará un Secretario y sus atribuciones serán las que determine la ley respectiva.

### **CAPITULO TERCERO** **DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS**

**Artículo 122.-** Los ayuntamientos de los municipios tienen las atribuciones que establecen la Constitución Federal, esta constitución, la Ley Orgánica Municipal y demás disposiciones legales.

**Artículo 123.-** los ayuntamientos desempeñarán dos tipos de funciones :

1. Las reglamentarias, para el régimen de gobierno y administración del municipio ; y
2. Las de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general que dicten.

**Artículo 124.-** Los ayuntamientos expedirán el Bando Municipal, que será promulgado y publicado el 5 de febrero de cada año, y todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento, conforme a las previsiones de la Constitución General de la República, de la presente Constitución, de la Ley Orgánica Municipal y demás ordenamientos aplicables.

**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.

Los ayuntamientos celebrarán sesiones extraordinarias de cabildo cuando la Ley de Ingresos aprobada por la Legislatura, requiera adecuaciones al presupuesto de egresos. Estas sesiones nunca excederán de 10 días hábiles y tendrán como único, concordar el presupuesto de egresos con la Ley de Ingresos. Al conducir las sesiones en las que se apruebe el presupuesto municipal de egresos en forma definitiva, se dispondrá por el presidente municipal su promulgación y publicación.

**Artículo 126.-** El Ejecutivo del Estado podrá convenir en favor de los ayuntamientos la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario.

Los ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convenir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios cuando éstos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y mecanismos ágiles y sencillo para tales finalidades.

**Artículo 127.-** La ministración de las participaciones del erario que por ley o por convenio deba cubrir el Estado a los municipios, se programará y entregará oportunamente a los ayuntamientos.

Cualquier incumplimiento en la entrega de las participaciones que correspondan a los municipios, en las fechas programadas, será responsabilidad de los servidores públicos que originen el retraso; el Ejecutivo proveerá para que se entreguen inmediatamente las participaciones retrasadas y resarcirá el ayuntamiento que corresponda el daño que en su caso se cause, con cargo a los emolumentos de los responsables.

En los casos de participaciones federales, las autoridades del Estado convendrán con las de la Federación el calendario respectivo; no asistirá responsabilidad a quien, por razones que no le sean imputables, origine retraso en la ejecución de dicho calendario.

#### **CAPITULO CUARTO** **DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES**

**Artículo 128.-** Son atribuciones de los presidentes municipales:

1. Presidir las sesiones de sus ayuntamientos ;
2. Ejecutar las decisiones de los ayuntamientos e informar de su cumplimiento;
3. Cumplir y hacer cumplir dentro del municipio, las leyes federales y del Estado y todas las disposiciones que expidan los mismos ayuntamientos;
4. Ser el responsable de la comunicación de los ayuntamientos que presiden con los demás ayuntamientos y con el Gobierno del Estado ;
5. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos señalados por la ley;
6. Rendir al ayuntamiento el 1 de agosto de cada año un informe acerca del estado que guarda la administración pública; y
7. Las demás que le señale la presente Constitución, la Ley Orgánica respectiva y otros ordenamientos legales.

Otro ordenamiento jurídico que rige la vida del municipio a nivel estatal y que es muy importante, es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por ello reproducimos únicamente su estructura en el capítulo anterior. Posteriormente comentaremos los ordenamientos relativos a los recursos financieros de los municipios.

### 3.4. Características legales del municipio

Como entidad jurídico-política, el municipio tiene dos características fundamentales, la autonomía y la autarquía. Estas dos notas distintivas son inherentes al municipio y constituyen presupuestos básicos para su existencia, a tal grado que faltando alguna de ellas habrá cualquier otro régimen, menos el municipal.<sup>47</sup>

Esto se desprende de estudio anterior de las definiciones, ya que la población es la que determina a sus autoridades y esto con el propósito de coadyuvar para el mejoramiento y progreso de la comunidad, haciendo valer su autonomía y no permitiendo el control político o, incluso, la imposición de programas.

"autonomía. (lat. *autonomia*, y éste del gr. *autonomia*.) f. Estado y condición del pueblo que disfruta de completa independencia política. / Condición de la persona que no depende de nadie en algunos conceptos. / Potestad de la que pueden gozar dentro de un Estado las regiones, provincias, municipios y otras entidades, para regir intereses particulares de su vida interior, mediante normas y órganos propios de gobierno."<sup>42</sup>

La Carta Magna en su Título Quinto, relativo a los Estados de la Federación y el Distrito Federal, en el artículo 115 señala de manera específica los rasgos fundamentales que constitucionalmente caracterizan al municipio, y afirma que 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 y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

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.

En la fracción II se indica que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Se agrega que 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.

La definición previa de autonomía se constata plenamente a nivel normativo, en virtud de que se traduce en la facultad para darse sus propias reglas, dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la Carta Magna y la Constitución del estado respectivo.

<sup>41</sup> Rico Ramírez, Miguel. *El municipio, control financiero. Perspectivas para el año 2000*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 24 / 25. Problemática Municipal. Instituto Nacional de la Administración Pública. México 1987.

<sup>42</sup> pág. 42

<sup>42</sup> Palomar de Miguel, Juan. Ob. Cit. pag. 148

El municipio, en consecuencia, tiene también la potestad de elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos.

La plena autonomía municipal es aún una plaza por conquistar en el marco del federalismo mexicano, ya que se encuentra limitada por el impacto de restricciones económicas, que son utilizadas por el Gobierno Estatal para tener el control político de alguna región en particular.

Por ello, los constituyentes le quisieron dar al municipio la libertad un el manejo de su Hacienda, de sus recursos, pero el gobierno federal y estatal no les ha dado la infraestructura apropiada y básica para ejercer su autonomía.

Se han hecho muchos esfuerzos por parte de algunos gobernantes, así se mencionó en la reforma de la Constitución Mexicana en 1983, por el Presidente Miguel de la Madrid, hubo muchos que la apoyaron y la defendieron, muchos escribieron que fue un ejemplo de reforma, y pronosticaban cuales iban a ser sus alcances y sus logros; 13 años más tarde aun no se logra cumplir con los objetivos. Pero todo esto lo analizaremos más adelante.

**"autarquía.** (gr. *autarkeia*, autosuficiencia.) f. Poder para gobernarse uno a si mismo. / Estado de un país o territorio que trata de bastarse con sus propios recursos y evita, hasta donde es posible, las importaciones de otros países."<sup>43</sup>

La autarquía del municipio consiste en su capacidad para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afectan a la colectividad, en otras palabras se traduce en una autosuficiencia económica.

Para ello se requiere de libertad económica, artículo 115 fracción IV, la facultad para administrar su hacienda sin injerencia de ninguna autoridad ajena a su cabildo.

Pero claro, que la autarquía municipal presupone la aptitud y capacidad del municipio para conocer las necesidades y los problemas económicos y sociales de su población y para formular los planes y aplicar las medidas adecuadas para resolverlos.

Después de esta definición, creemos que la autorquía en el municipio este definido por la plena autonomía del municipio y por la capacidad del ayuntamiento para resolver los problemas de la comunidad.

El municipio cuenta con autoridades auxiliares para poder ejercer un control político en toda su población. y así resolver los problemas sociales que se le presenten.

Si la autonomía y la autarquía, fuera susceptible de sintetizarse, la mejor elección sería, "Municipio Libre". aquí los conceptos de autonomía, libertad y autodeterminación, se enlazan en uno sólo. que contempla alcances más profundos que la mera noción jurídica; refleja la aspiración de cada pueblo por fijarse él, los límites de su acción.

---

<sup>43</sup> Ob. Cit. pag 146

Para ello cuenta con su carácter de receptor directo y primero de la manifestación de las voluntades de la población y con la que tiene contacto inmediato, lo que lo convierte en base primera y directa de la democracia que tanto anela un pueblo y toda una sociedad.

### **3.5. El Gobierno Municipal y su Integración.**

Como lo hemos visto el orden jurídico municipal se establece a través de tres niveles de ordenamientos:<sup>44</sup>

El primero es en el nivel constitucional, contenido en las disposiciones relativas de las leyes fundamentales tanto de la República como de la entidad que se trate.

El segundo es el nivel orgánico, contenido en las leyes orgánicas municipales de cada Estado.

El tercero es el nivel reglamentario, que emana de los acuerdos de los ayuntamientos como órganos colegiados y deliberantes y que rige la vida municipal con apego a las disposiciones tanto constitucionales como orgánicas.

En este momento nos interesa lo que se refiere a la integración del Gobierno Municipal, y esto se marca en la fracción I del artículo 115 constitucional, donde se menciona que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

Para describir la integración del Ayuntamiento, nos trasladaremos al segundo nivel de gobierno de nuestro país, al estatal; donde encontramos en el artículo 113 de la Constitución Política del Estado de México, lo siguiente, la administración pública de los municipios será ejercida por los ayuntamientos y por los presidentes municipales o quienes legalmente los sustituyan.

Posteriormente la Ley Orgánica Municipal establece las facultades y la integración del Ayuntamiento.

#### **3.5.1. El Ayuntamiento**

El Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, que asume cada tres años la máxima representación política del municipio, se encarga de encauzar los diversos intereses sociales y

---

<sup>44</sup> Valencía Carmona, Salvador. *El Municipio y la Nueva Legislación Local. La Reforma Municipal en la Constitución*. Editorial Porrúa. México 1986.

la energía ciudadana hacia la promoción del desarrollo, darle plena vigencia al Estado de Derecho y por intermedio del gobierno del estado, robustecer el Pacto Federal.<sup>45</sup>

El Ayuntamiento se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y regidores de mayoría relativa y representación proporcional electos mediante voto libre, secreto y directo.

El Ayuntamiento reside en la cabecera municipal, ésta se considera la principal localidad de territorio del municipio, y en muchas ocasiones, se calificaba de manera informal como la capital del mismo, precisamente porque en ella se asienta el órgano superior del gobierno municipal.

Es frecuente identificar el Ayuntamiento con el nombre de Cabildo. Esto es porque las deliberaciones y discusiones se llevan a cabo en reuniones denominadas sesiones de Cabildo.

Las sesiones pueden ser públicas o privadas, ordinarias o extraordinarias; se realizan en un salón exclusivo para ese objeto, localizado generalmente en el interior del Palacio Municipal y al que se le denomina Sala o Salón de Cabildos. Cada Ayuntamiento determina los días de sesiones ordinarias.

Por ser la institución pública más importante del municipio el ayuntamiento es el principal responsable de planear, conducir, coordinar y orientar a todas sus acciones e inversiones, además de regular y fomentar las actividades que demandadas por el interés público, siempre con el fin de obtener una mejoría permanente en la calidad de vida de la población y un desarrollo integral y equilibrado para lograr el bienestar, convivencia y la armonía de los residentes del municipio.

El Ayuntamiento tendrá que representar siempre al municipio jurídicamente; administrará 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 el Congreso del Estado establezca a su favor y siempre percibirá las contribuciones incluyendo tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Esto es algo así como el sueño de todo municipio, pues en la realidad no existe tal administración de la libre Hacienda, el Gobierno Estatal es el que define los plazos y las formas para otorgar los recursos, incluso a donde se deben aplicar.

Por otro lado los Ayuntamientos tienen la libertad de celebrar convenios con la Tesorería General del Estado, para que ésta se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones, ya que el municipio no tiene los recursos humanos, ni la infraestructura adecuada para llegar el administrar esas contribuciones.

---

<sup>45</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Ob. Cit. pág. 119

El Ayuntamiento aprobará su presupuesto de egresos siempre con base a sus ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la ley. El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los ayuntamientos, revisará y auditará sus cuentas públicas.

Son atribuciones, facultades y obligaciones del Ayuntamiento las que derivan de la legislación Federal y Estatal vigente.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en su artículo 31, señala las siguientes atribuciones a los ayuntamientos:

- I. Expedir y reformar el bando municipal, así como los reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, en cumplimiento de sus atribuciones;
- II. Celebrar convenios, cuando así fuese necesario, con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos a que se refiere el art. 115, fracc. III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- III. Proponer ante la Legislatura local iniciativas de leyes o decretos en materia municipal, en su caso, por conducto del Ejecutivo del Estado;
- IV. Proponer, en su caso, a la Legislatura local, por conducto del Ejecutivo, la creación de organismos municipales descentralizados para la operación, cuando proceda de los servicios públicos;
- V. Acordar la división territorial municipal en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas;
- VI. Acordar, en su caso, la categoría y denominación política que les corresponda a las localidades, conforme a esta Ley;
- VII. Convenir, contratar o concesionar, en términos de ley, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, con el Estado, con otros municipios de la entidad o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;
- VIII. Concluir las obras iniciadas por administraciones anteriores y dar mantenimiento a la infraestructura e instalaciones de los servicios públicos municipales;
- IX. Crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la administración pública municipal y para la eficaz prestación de los servicios públicos;

**IX Bis. Crear en el ámbito de sus respectivas competencias una Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual será autónoma en sus decisiones;**

- X. Conocer los informes contables y financieros anuales dentro de los tres meses siguientes a la terminación del ejercicio presupuestal que presentará el tesorero con el visto bueno del síndico;**
- XI. Designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector de manzana;**
- XII. Convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;**
- XIII. Solicitar al Ejecutivo del Estado la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;**
- XIV. Municipalizar los servicios públicos en términos de esta Ley;**
- XV. Aprobar en sesión de cabildo los movimientos registrados en el libro especial de bienes muebles e inmuebles;**
- XVI. Acordar el destino o uso de los bienes inmuebles municipales;**
- XVII. Nombrar y remover al secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares, a propuesta del presidente municipal; para la designación de estos servidores públicos se preferirá en igualdad de circunstancias a los ciudadanos del Estado vecinos del municipio;**
- XVIII. Administrar su hacienda en términos de ley, y controlar a través del presidente y síndico la aplicación del presupuesto de egresos del municipio;**
- XIX. Aprobar su presupuesto de egresos;**
- XX. Autorizar la contratación de empréstitos, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;**
- XXI. Formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los Programas correspondientes;**
- XXII. Dotar de servicios públicos a los habitantes del municipio;**
- XXIII. Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente;**

- XXIV. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; convenir con otras autoridades el control y la vigilancia sobre la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones privadas; planificar y regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de las localidades conurbadas;
- XXV. Constituir o participar en empresas Paramunicipales y Fideicomisos;
- XXVI. Enejenar y dar en arrendamiento, usufructo o comodato los bienes del municipio, previa autorización en su caso, de la Legislatura del Estado;
- XXVII. Promover y apoyar los programas estatales y federales de capacitación y organización para el trabajo;
- XXVIII. Desafectar del servicio público los bienes municipales o cambiar el destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público o de uso común;
- XXIX. Introducir métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal de las áreas encargadas de los principales servicios públicos, que propicien la institucionalización del servicio civil de carrera municipal;
- XXX. Sujetar a sus trabajadores al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
- XXXI. Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- XXXII. Elaborar y poner en ejecución programas de financiamiento de los servicios públicos municipales, para ampliar su cobertura y mejorar su prestación;
- XXXIII. Coadyuvar en la ejecución de los planes y programas federales y estatales;
- XXXIV. Publicar por lo menos una vez al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el ayuntamiento y de otros asuntos de interés público;
- XXXV. Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos;
- XXXVI. Nombrar al cronista municipal para el registro del acontecer histórico local, que preserve y fomente la identidad de los pobladores con su municipio y con el Estado y que supervise el archivo de los documentos municipales;

**XXXVII.** Promover en la esfera de su competencia lo necesario para el mejor desempeño de sus funciones;

**XXXVIII.** Las demás que le señalen otras disposiciones legales.

Como comentario, todas estas facultades para ejercerlas plenamente se necesita de una verdadera autonomía financiera, otorgandola, el ayuntamiento puede lograr su autarquía.

### **3.5.2. El presidente municipal**

Es el representante político y administrativo del municipio; es el responsable de la ejecución de las decisiones y los acuerdos tomados por el Ayuntamiento, con base en los lineamientos establecidos, velando por la correcta ejecución de los programas de obras y servicios públicos.

La comunidad original requiere de una autoridad para mantener la cohesión de sus integrantes, para alcanzar sus finalidades, en bien de la comunidad. Para cumplir con dichas responsabilidades Ley Orgánica Municipal señalan en el artículo 48 siguientes atribuciones:

- I. Presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento;
- II. Ejecutar los acuerdos del ayuntamiento e informar su cumplimiento;
- III. Promulgar y publicar en la Gaceta Municipal, el Bando Municipal, y ordenar la difusión de las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el ayuntamiento;
- IV. Asumir la representación jurídica del municipio en los casos previstos por la ley.
- V. Convocar a sesiones ordinarias y extraordinarias a los integrantes del ayuntamiento;
- VI. Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y titulares de las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública municipal;
- VII. Presidir las comisiones que le asigne la ley o el ayuntamiento;
- VIII. Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;
- IX. Verificar que la recaudación de las contribuciones y demás ingresos propios del municipio se realicen conforme a las disposiciones legales aplicables;

- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos;
- XI. Supervisar la administración, registro, control, uso, mantenimiento y conservación adecuados de los bienes del municipio;
- XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública, tránsito y bomberos municipales, en los términos del capítulo octavo, del título cuarto de esta Ley;
- XIII. Vigilar que se integren y funcionen en forma legal las dependencias, unidades administrativas y organismos desconcentrados o descentralizados y fideicomisos que formen parte de la estructura administrativa;
- XIV. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos;
- XV. Informar por escrito al ayuntamiento, el quince de diciembre de cada año, en sesión solemne de cabildo, del estado que guarda la administración municipal y de las labores realizadas durante el ejercicio;
- XVI. Cumplir y hacer cumplir dentro de su competencia, las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, así como aplicar, a los infractores las sanciones correspondientes o remitirlos, en su caso, a las autoridades correspondientes;
- XVII. Promover el patriotismo, la conciencia cívica, las identidades nacional, estatal y municipal y el aprecio a los más altos valores de la República, el estado y el Municipio, con la celebración de eventos, ceremonias y en general todas las actividades colectivas que contribuyan a estos propósitos, en especial el puntual cumplimiento del calendario cívico oficial;
- XVIII. Las demás que le confieran esta Ley y otros ordenamientos.

Además en cada municipio deben existir funcionarios municipales que son designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal para ocupar los cargos de Secretario, Tesorero, Oficial Mayor, Jefe de Obras Públicas, Jefe de Servicios Urbanos, Jefe de Mercados, Jefe del Servicio de Limpia, Jefe de Panteones, Jefe de Alumbrado Público, Jefe de Parques y Jardines, Jefe de Actividades Culturales, Jefe de Organización Social, etcétera.

Las tareas que realiza el Secretario del Ayuntamiento son de carácter administrativo, pero informal, ya que no se encuentra como una disposición específica de la legislación básica municipal.

También el Ayuntamiento cuenta con empleados que son las personas que ocupan los puestos administrativos y técnicos; su función es de carácter operativo y tienen a su cargo la ejecución de trabajos concretos de la Administración Municipal.

En este nivel se encuentran los profesionistas, técnicos de diversas especialidades, secretarías y demás trabajadores municipales. Los empleados se clasifican en tres categorías, de base, de confianza y eventuales.

La problemática de la composición de la administración pública municipal va más allá de considerar como punto de partida la cuantificación de los habitantes, de sus recursos financieros y de las características físicas de su desarrollo urbano.

Las circunstancias políticas, económicas, sociales, educativas y culturales que se generan alrededor de la vida municipal, adquieren influencia en la composición administrativa del ayuntamiento

En algunos municipios requieren más puestos administrativos de los mencionados. Sin embargo, es difícil contratar personal para todos los cargos ante la escasez de recursos económicos. Ante esta situación es recomendable encomendar varias funciones congruentes a un mismo empleado municipal.

La Ley Orgánica, en su artículo 32 señala que para ocupar los cargos de secretario, tesorero, titulares de las unidades administrativas y de los organismos auxiliares se deberán satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Ser ciudadano del Estado en pleno uso de sus derechos;
- II. No estar imposibilitado para desempeñar cargo, empleo, o comisión pública;
- III. No haber sido condenado en proceso penal, por delito intencional.

Por su importancia, mencionaremos las atribuciones del tesorero municipal que indica la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

*Artículo 93.-* La tesorería municipal es el órgano encargado de la recaudación de los ingresos municipales y responsable de realizar las erogaciones que haga el ayuntamiento.

*Artículo 94.-* El tesorero municipal, al tomar posesión de su cargo, recibirá la hacienda pública de acuerdo con las previsiones a que se refiere el artículo 19 de esta Ley y remitirá un ejemplar de dicha documentación al ayuntamiento, a la Contaduría General de Glosa del Poder Legislativo y al archivo de la Tesorería.

*Artículo 95.-* Son atribuciones del tesorero municipal:

- I. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;

- II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;
- III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;
- IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios ;
- V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables ;
- VI. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal ;
- VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;
- VIII. Participar en la formulación de convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;
- IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables ;
- X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal ;
- XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal ;
- XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal ;
- XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de contribuyentes ;
- XIV. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contraloría General de Glosa ;
- XV. Solicitar a las instancias competente, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal ;
- XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento ;

- XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislativa, informando al ayuntamiento;
- XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento ;
- XIX. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

### 3.5.3. El síndico

Es el segundo miembro del Ayuntamiento en orden de importancia, se le llama Síndico Procurador Municipal o Síndicos Municipales, cuando existen más de uno.

*Artículo 52.-* Los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos.

Se encargan de la vigilancia de los aspectos financieros del Ayuntamiento, de procurar los intereses municipales y de representarlo jurídicamente en los litigios en los que éste fuere parte; ocasionalmente realizan funciones de agente del ministerio público en los municipios donde no exista éste.

Son responsables de supervisar la gestión de la Hacienda Pública Municipal, de ahí que siempre se le otorgue un lugar preponderante en las sesiones del ayuntamiento.

*Artículo 53.-* Los síndicos tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los ayuntamientos en los litigios en que éstos fueren parte, y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- II. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería municipal;
- III. Cuidar que la aplicación de los gastos se haga llenando todos los requisitos legales y conforme al presupuesto respectivo;
- IV. Vigilar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen a la tesorería, previo comprobante respectivo;

- V. Asistir a las visitas de inspección que realice la Contaduría General de Glosa a la tesorería e informar de los resultados al ayuntamiento;
- VI. Hacer que oportunamente se remitan a la Contaduría General de Glosa de la Legislatura del Estado las cuentas de la tesorería municipal y remitir copia del resumen financiero a los miembros del ayuntamiento;
- VII. Intervenir en la formulación del inventario general de los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se inscriban en el libro especial, con expresión de sus valores y de todas las características de identificación, así como el uso y destino de los mismos;
- VIII. Regularizar la propiedad de los bienes inmuebles municipales;
- IX. Inscribir los bienes inmuebles municipales en el Registro Público de la Propiedad;
- X. Practicar, a falta del agente del Ministerio Público, las primeras Diligencias de averiguación previa o aquellas que sean de notoria urgencia remitiéndolas al agente del Ministerio Público del Distrito Judicial correspondiente, dentro del término de 24 horas y vigilar que los Oficiales Conciliadores y Calificadores, observen las disposiciones legales en cuanto a las garantías que asisten a los detenidos;
- XI. Participar en los remates públicos en los que tenga interés el municipio, para que se finquen al mejor postor y se guarden los términos y disposiciones prevenidos en las leyes respectivas.
- XII. Verificar que los remates públicos se realicen en los términos de las leyes respectivas;
- XIII. Verificar que los funcionarios y empleados del municipio cumplan con hacer la manifestación de bienes que prevé la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos del Estado y Municipios;
- XIV. Admitir, tramitar y resolver los recursos administrativos que sean de su competencia;
- XV. Revisar las relaciones de rezagos para que sean liquidados;
- XVI. Las demás que les señalen las disposiciones aplicables.

En el caso de que sean dos los síndicos que se elijan, uno estará encargado de los ingresos de la hacienda municipal y el otro de los egresos. El primero tendrá las facultades y obligaciones consignadas en las fracciones Y, IV, V, y XVI, y el segundo, las contenidas en las fracciones II, III, VI, VII, VIII, IX, X y XII entendiéndose que se ejercerán indistintamente las demás.

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

En el caso de que se elija un tercer síndico, este ejercerá las atribuciones del segundo a que se refieren las fracciones VII, VIII, IX, y X.

Los síndicos no pueden desistirse, transigir, comprometerse en árbitros, ni hacer cesión de bienes municipales, sin la autorización expresa del ayuntamiento.

#### **3.5.4. Los regidores**

Tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal y de vigilar que el ejercicio de la función pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, etc. para que se desarrolle conforme a las disposiciones legales aplicables y en concordancia con las políticas definidas en el Ayuntamiento; la naturaleza de su función es de inspección y vigilancia.

Asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales, el primero es al formar parte del Ayuntamiento y participar en las decisiones que éste toma en pleno, y el segundo es como titular responsable de las comisiones formadas para entender las distintas ramas de actividades públicas que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la Ley Orgánica Municipal respectiva.

Los regidores de representación proporcional poseen las mismas facultades y obligaciones que los electos por el principio de mayoría relativa.

*Artículo 55.-* Son atribuciones de los regidores, las siguientes:

- I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento;
- II. Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley;
- III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento;
- IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el presidente municipal;
- V. Proponer al ayuntamiento, alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- VI. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento;

VII. Las demás que les otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

### 3.5.5. Las comisiones

Las comisiones que se organizan para el mejor funcionamiento del ayuntamiento, y poder analizar y proponer alternativas de solución a los asuntos municipales y vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento pueden ser permanentes, obligatorias, transitorias y especiales, asignadas ya sea de manera unipersonal o colegiada.

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otro Estado, pero podemos señalar las siguientes como las más comunes:

1. Gobernación
2. Hacienda Municipal
3. Educación Pública y Cultural
4. Salud Pública
5. Asistencia Social
6. Obras Públicas
7. Industria
8. Comercio
9. Agricultura y Ganadería
10. Seguridad Pública
11. Recreación, Turismo y Deportes
12. Servicios Públicos

Cabe destacar que no todas estas comisiones existen en un sólo municipio y que son los factores económicos, urbanos, demográficos, culturales, políticos y sociales que prevalecen en el territorio municipal, los que condicionan el número de comisiones y las características de ellas.

### 3.5.6. Otros elementos del gobierno

Existen representantes del Ayuntamiento, que son electos popularmente por los habitantes de la comunidad o nombrados por el propio ayuntamiento, para durar en su cargo un año, con la posibilidad de reelegirse.

La Administración Pública en las poblaciones fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de Jefes de Tenencia o Encargador del Orden; propietarios y suplentes, que serán electos en

plebiscito; los suplentes cubrirán las faltas temporales menores de 60 días de sus respectivos propietarios y las mayores, se cubrirán por nueva elección.

Los Jefes de Tenencia y los Encargados del Orden, funcionarán en sus respectivas demarcaciones, como delegados de los Ayuntamientos y de manera especial, de los Presidentes y Síndicos, en lo que concierne a las facultades propias de éstos.

"Estos representantes políticos y administrativos pueden recibir los nombres de: delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, presidente de las juntas auxiliares, jefes de las tenencias municipales o jueces auxiliares, dependiendo del Estado en que se encuentre el Municipio."<sup>46</sup>

Las facultades de estas autoridades auxiliares, son prácticamente las mismas que tienen los ayuntamientos encaminados a mantener el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar, así como la funcionalidad de los servicios públicos de acuerdo con las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales.

*Artículo 56.-* Son autoridades auxiliares municipales, los delegados y subdelegados, y los jefes de sector o de sección y jefes de manzana que designe el ayuntamiento.

*Artículo 57.-* Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en esta Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos.

I. Corresponde a los delegados y subdelegados:

- a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas;
- b) Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
- c) Auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones;
- d) Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo;

<sup>46</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. *El Ayuntamiento como Promotor de Desarrollo*. Estudios Municipales, Revista Bimestral mayo-junio, Tomo II, No. 9 CNEM, SEGOB, México, 1986.

e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento.

II. Corresponde a los jefes de sector o de sección de manzana;

a) Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante los cuerpos de seguridad pública o a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran de su intervención;

b) Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente;

c) Informar al delegado las deficiencias que presten los servicios públicos municipales;

d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos.

## **CAPITULO IV**

**LA HACIENDA MUNICIPAL EN  
LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y LA  
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983**

#### 4.1. Antecedentes en el Congreso Constituyente de 1916 - 1917

Durante el mandato del General Díaz, los Jefes Políticos participaron activamente en crueles represiones dirigidas a acallar movimientos subversivos por parte de los campesinos y obreros; basta recordar lo ocurrido en las huelgas de Cananea y Río Blanco.

Hay que mencionar que la Revolución Mexicana, la primera del siglo XX, sostuvo desde sus inicios dos postulados muy importantes:

1. La solución al problema agrario, y
2. La implantación de la *independencia de la libertad municipal*, estableciendo una real democracia.

En movimientos anteriores a la lucha revolucionaria, se buscó crear lo que ahora reconocemos como municipio libre.

Muchos planes fueron creados para este objetivo, entre ellos podemos citar: el Programa del Partido Liberal en 1906, el cual sirvió como base para el programa del Partido Democrático en 1909, en el Plan de Valladolid, hasta llegar al programa de Reformas, formulado por los zapatistas y el Plan de Guadalupe.

El Municipio Libre es la unidad territorial y de organización política y administrativa de las Entidades Federativas, que posee una importante personalidad propia, otorgada por la Constitución. Por ello, una vez terminada la Revolución, el Constituyente trató de plasmar en la Carta Magna un precepto que garantizara esta libertad.

"En el recorrer de la historia de la creación del municipio, encontramos una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, del 6 de marzo de 1903".<sup>47</sup>

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

*Art. 61.-* Los prefectos serán 108 jefes de todos servicios en las municipalidades y estarán subordinadas al Gobernador de Estado.

Esta ley, ya puede considerarse como un antecedente de los intentos que se buscaban para lograr la creación de un aparato que surtiera efecto como satisfactor de las necesidades - populares.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Ochoa Campos, Moisés. Ob. Cit. Pág. 235

<sup>48</sup> Ob. Cit. Pág. 236.

Más que satisfacer las necesidades, yo diría que mantener la identidad de los pueblos a través de una autoridad autónoma que vele por el progreso y, al mismo tiempo, se una a un gran proyecto de Nación.

Dicha ley suprimía las funciones municipales del ayuntamiento de Ciudad de México, y en su obra de la elección popular y su carácter sería meramente técnico, pero las contribuciones recaudadas serían recibidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El primer paso para la democracia en México tendría que ser la implantación del municipio libre, base de la futura sociedad post-revolucionaria, en sustitución de las jefaturas políticas.

En el año de 1911, en el Estado de Chihuahua fue abolida por primera vez una Jefatura Política; el nacimiento del municipio estaba listo. Tres años después Venustiano Carranza, posteriormente el Jefe Supremo en el Estado de Veracruz, inicia la reforma municipal de la Revolución. El Primer Paso a la independencia del municipio estaba dado.

Esta libertad Municipal tan buscada, tenía sus orígenes en el Plan de Guadalupe, el cual era presidido por Carranza, en cuyo texto se expresa la libertad municipal, y firmado en la Hacienda de Guadalupe, Coah. el 26 de marzo de 1913, con el fin de desconocer al Gral. Victoriano Huerta como presidente y a su gobierno.

No sería sino hasta el 25 de diciembre de 1914, acatamiento a las ediciones al Plan de Guadalupe, que Carranza recogiera dicho reclamo revolucionario (el municipio independiente) al dar cavidad constitucional al municipio. Posteriormente, el mismo Venustiano Carranza reinstala los ayuntamientos en el Distrito Federal, que habían sido abolidos por el General Díaz, ley de 1903.

Tras la lucha revolucionaria, el Constituyente de 1916-1917, consideró la fundamental importancia del Municipio Libre, señalando que éste debía ser la base de la administración política y de la división territorial de los Estados. Este fue el gran logro de la Revolución armada de 1910.

El Jefe Supremo, en su proyecto de Constitución de 1916, se refería a los Municipios de una manera singular.

"Es sin disputa una de las más grandes conquistas de la Revolución, así 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 gobernantes, y una buena ley electoral que tenga a éstos alejados del voto público y que castigue con severidad cualquier intento de violarlo, establecerán cumplir sus cometidos de una manera bastante aceptable".<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Martínez Cabañas. Gustavo *La Administración Estatal y Municipal de México*. INAP - CONACYT México. 1985. Pág. 138

Venustiano Carranza concedía una gran importancia a la libertad municipal, para que éste pudiera subsanar sus propias necesidades, al mismo tiempo que evitaba de una manera muy directa y segura, la ambición de los gobernantes.

El artículo 115 que proponía Venustiano Carranza tenía muy pocas variantes en lo que respecta al texto que fue aprobado, ya que el Jefe Supremo sostenía que el municipio debía ser la base de la división territorial y de organización política de los Estados.

La gran discusión fue lo relacionado a la libre hacienda, más adelante veremos las discusiones encontradas de los constituyentes sobre este tema.

El proyecto original del artículo 115 de Carranza, decía a la letra:

"Art. 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división y organización política, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

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

"Los gobernadores constitucionales no podrán ser electos 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 en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local, no podrá ser menor de siete 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".<sup>50</sup>

El Constituyente, por su parte, le hizo algunas adiciones al texto original, y además lo dividió en fracciones quedando como sigue:

"Art. 115.- Los Estados adoptarían, 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:

<sup>50</sup> Tena Ramírez, Felipe *Leves Fundamentales de México 1808 - 1994*, Editorial Porrúa Decimoctava Edición, México, 1994 Pág 797

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

II. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales. y

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

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

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del Despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

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

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueva en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.<sup>51</sup>

Como vemos, los constituyentes tenían la clara idea de lo que querían para el municipio, lo querían con fuerza jurídica, que no fuero un conducto para manipular, ni para controlar; pero esto no lo pudieron plasmar en lo que a la fuerza financiera se refería, como a continuación lo veremos.

#### 4.2. Polémicas sobre la hacienda municipal en el constituyente

Cuando se implantó la iniciativa propuesta por el Primer Jefe, fue aceptada de inmediato por la segunda Comisión, del Congreso Constituyente.

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país.

Sin embargo, este proyecto establecía que el Municipio lo administraría el Estado, que era la base territorial y política de la Federación, por medio de un ayuntamiento de elección directa, en el cual no habría autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno Federal.

El proyecto fue muy discutido, por la omisión de el problema económico. Esta iniciativa no decía como dar al municipio recursos propios.

La primera posición en contra fue del C. Dip. Rodríguez González.

En su ponencia, solicitaba aún más restricciones, y dijo: "Me he permitido suplicar se retire la fracción II la palabra "libremente", porque si acaso subsiste esa palabra, entonces los ayuntamientos tendrían que decir: Nosotros pagaremos a la policía tanto, a los profesores tanto, y yo lo que quiero es que se retire esa palabra".<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ob. Cit. Pág. 867

<sup>52</sup> Diario de los Debates del H. Congreso Constituyente Tomo II H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura Pág. 633

Aunque la mayor parte del Constituyente se tomó más como una posición sentimental y confusa (el Dip. Rodríguez era maestro), quedó presente la idea de la libertad municipal, acerca de la cual el Dip. Heriberto Jara se refirió en los siguientes términos: "Si damos por un lado la libertad política, si ordenamos que nos ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna con un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un centavo para su desarrollo sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado".<sup>53</sup>

Aquí vemos como este pensamiento no ha perdido vigencia en nuestro tiempos, la libertad municipal esta mencionada como un bello pensamiento, pero en no se dan los instrumentos necesarios para ejercer esa libertad económica y por lo tanto queda supeditada la libertad política.

Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 constitucional, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, propiciando la penuria económica de la mayor parte de nuestros Municipios.

En el artículo 115 Constitucional, fracción II, afirma que: el Municipio recaudará tanto los impuestos estatales como los de él; el nombramiento de inspectores para llevar la contabilidad del Municipio y para recibir lo tocante a la parte del Estado, y finalmente, se daba competencia a la Suprema Corte de Justicia, para que resolviese los conflictos de hacienda entre el Estado y el Municipio.

Esta iniciativa fue criticada por el constituyente, ya que todo el sistema para procurarle al Municipio un patrimonio era muy rebuscado y poco funcional.

Aun cuando en el ánimo de muchos diputados privaba el deseo de consagrar la libertad municipal, la fracción II del proyecto de la comisión fue impugnada. Se criticó la intervención de los inspectores estatales en la vida municipal y se criticó que fuese la Suprema Corte la que resolviera las controversias en materia hacendaria entre Estado y Municipio.

Fueron los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, quienes sugirieron que los ingresos municipales se obtendrían de todas aquellas aportaciones del Municipio para sufragar sus gastos, asignados por cada Estado y en caso de haber alguna controversia entre el Estado y el Municipio, la resolvería la legislatura, de existir entre ésta y el Municipio lo hará el Tribunal Superior.

---

<sup>53</sup> Idem. Pág 637.

Buscando la resolución del problema del municipio, finalmente se llegó a la fracción II del artículo 115 Constitucional.

Los constituyentes no estaban muy de acuerdo con la propuesta de los Diputados Narváez y Méndez, y al dejarlo pasar sin hacer referencia a él, el Diputado Ugarte presentó una nueva fórmula, haciendo referencia a la iniciativa presentada por el Primer Jefe, en lo referente al artículo 115.

Pero ninguna de las dos propuestas lograron plasmar el ideal de la libertad municipal, ya que en la aprobada, el municipio se atiene a las disposiciones estatales para formar su hacienda y la forma en que éste resolvería sus problemas frente a las autoridades del Estado. No obstante, el Municipio Libre entró a la Constitución con estos gravísimos defectos.

Esta fue aceptada ya por agotamiento en los legisladores y finalmente se estableció que los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formaría de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que en todo caso, serían suficientes para atender sus necesidades.

El debate en el cual fue aprobado el artículo 115 Constitucional fue muy largo y discutido, pero finalmente la votación quedó de la siguiente manera: por una mayoría de 88 votos a favor y 62 en contra el texto se aprobó finalmente sin modificaciones.

Esta mayoría algo dudosa, en el sentido de que el artículo no fue aprobado por un margen más amplio, nos deja ver que aun otorgando alguna libertad al municipio, algunos integrantes del constituyente no estaban conformes con lo propuesto.

"El Municipio consagrado en la Constitución de 1917, con todo y sus defectos, fue una etapa en el incipiente desarrollo de la democracia de aquel tiempo. Sin embargo, hoy vemos que por el precepto constitucional que prohíbe la intervención de autoridades entre el ayuntamiento y el gobierno del Estado (artículo 115 Constitucional), ha que dado aislado y no han podido establecer una hegemonía con los demás".<sup>54</sup>

Vemos como, aunque los constituyentes tenía la clara idea de darle una independencia al municipio, ellos mismos se encontraron con el problema de establecer los mecanismos idóneos para darle esa independencia económica; el asunto no fue sencillo, y paso por una mínima diferencia.

EL como darle la independencia económica es un problema que actualmente vivimos en los municipios de nuestro país.

Dentro de este contexto, los constituyentes estructuraron al municipio; sin embargo, pese a los intentos porque el municipio libre fuera fuerte y sano, dice Jorge Carpizo, que se le estructuró

<sup>54</sup> Quintana Miranda, Rafael. El Municipio y su Hacienda Pública. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. UNAM. México, D.F. 1992. Pág. 152.

endebles y enfermos; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.

#### **4.3. El artículo 115 constitucional, diversas reformas y adiciones.**

A partir de este momento el artículo 115 constitucional en una línea evolutiva ha sido objeto de múltiples reformas a fin de ir subsanando la serie de supuestos no contemplados por los constituyentes y que las nuevas circunstancias exigieron su pronta solución.

En este orden de ideas al artículo 115 se le hicieron una serie de modificaciones que exponemos brevemente a continuación:

1ª La iniciativa presentada por el General Obregón, reformó todo el artículo y entro en vigor el 20 de agosto de 1928, en esencia radicó en autorizar a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente al interés público o en relación con la cantidad de habitantes.

2ª La iniciativa presentada por el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presidente, Manuel Pérez Treviño, quien propuso consagrar el principio de la no reelección de una manera rígida, tanto para el Ejecutivo de la Unión, así como para los ejecutivos locales y, en forma restringida, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Esta modificación del 29 de abril de 1933, se agregó en "un segundo párrafo a la fracción primera del artículo 115. De acuerdo con esta adición, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que hubiesen accedido al cargo por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, no podrán ser elegidas para el periodo inmediato, y todos los funcionarios mencionados que tuvieran el carácter de propietarios, tampoco podrían ser elegidos para el siguiente periodo con el carácter de suplentes; pero los que tengan el de suplentes sí podrían ser elegidos con el de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".<sup>55</sup>

3ª El 8 de enero de 1943, se reforma el párrafo tercero de la fracción III de este artículo, en la cual se amplió el periodo constitucional de los ejecutivos locales, al disponer: "Los gobernadores de los Estados no pueden durar en su encargo más de seis años".

4ª Se adicionó el párrafo primero de la fracción I, en 1947, otorgándose por vez primera el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos aunque sólo fuere a nivel municipal. Esta reforma permitió "que en las elecciones municipales participaran las mujeres en

<sup>55</sup> Valadez, Diego. *La Constitución Reformada. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo II, Doctrina Constitucional. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LIII Legislatura. México, 1985. Pág. 309

igualdad de condiciones que los varones, con derecho al voto activo y pasivo (Este párrafo fue suprimido en 1953 cuando, al reformarse el artículo 34, se estableció el derecho restringido para que la mujer mexicana participará en comicios electorales municipales, estatales y federales).

Conviene tener presente que, en 1937, esta reforma no fue aprobada en las legislaturas estatales, por lo que, con singular tacto político, la reforma al artículo 115 de 1947 tuvo, entre otros, el propósito de modificar la resistencia a la participación femenina que, de manera muy particular se acentuaba en las entidades locales. En la iniciativa presidencial se dijo que la reforma "permitirá ver, inicialmente, un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal".<sup>56</sup>

- 5ª El 17 de octubre de 1953, se reformó la fracción I, en la que se suprime, por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34.
- 6ª Se adicionaron las fracciones IV y V, el 6 de febrero de 1976, esto para adecuar el artículo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.
- 7ª Se inserta un último párrafo al artículo, el 6 de diciembre de 1997, dentro del contexto de la reforma política, cuya finalidad fue la de introducir "el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los Municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes".<sup>57</sup>
- 8ª La penúltima, y la más importante de las reformas, fueron las adiciones a todo el artículo del 3 de febrero de 1983, denominada la Reforma Municipal, en donde vino a completar los rubros tanto económico, político y administrativo del municipio, y que por ser de especial trascendencia, más adelante pormenorizaremos.
- 9ª La última y más reciente reforma, fue la del 17 de marzo de 1987, donde se reformó la fracción VIII, "para depurar los lineamientos estrictamente municipales, de otras cuestiones del derecho local en general; al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VIII; y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como los convenios entre federación y estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116".<sup>58</sup>

<sup>56</sup> Ob. Cit. Pág. 309

<sup>57</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Segob México, marzo de 1995. Pág. 229

<sup>58</sup> López Chavarría, José Luis. Constitución Política Mexicana Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Procuraduría General de la República UNAM México, D.F. 1994. Pág. 533

El actual artículo 115, se encuentra en el Título Quinto, De los Estados de la Federación y del Distrito Federal, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; consta de un párrafo introductorio y de ocho fracciones. El texto vigente ya lo mencionamos en el apartado del marco jurídico del municipio.

De las reformas anteriores, cabe hacer mención que la más importante es la que se efectuó en el año de 1983, pues trató de fortalecer la idea de los constituyentes de 1917, al darle mayor fuerza política al municipio ayunado en su independencia económica.

Otra reforma que por sí sola nos demuestra la importancia política del municipio, y como este es un termómetro para evaluar la actuación del gobernante, por ser la instancia más directa con la ciudadanía, es la reforma que se refiere el otorgar el voto a la mujer en los asuntos de carácter municipal.

No pasó mucho tiempo, 5 años, para que se diera la reforma en los demás ámbitos; aunque al principio esa era la idea pero, no fue aprobada por la mayoría del Estado de la República.

#### 4.4. El proceso de reforma constitucional de 1983

"El municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo, en su cotidiano vivir y que hacer político. El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la nación.

"La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución, tenemos la del Municipio".<sup>59</sup>

Como medida fundamental para robustecer al municipio, fue necesario realizar algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los estados y la federación.

<sup>59</sup> González de la Vega, René, José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés. *Fortalecimiento Municipal. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo II. Doctrina Constitucional. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. México. D.F. 1985. Pág. 481.

Aunque aun después de esta reforma, así como el pensamiento del Dip. Jara sigue vigente, también lo es el de que hay que evitar el centralismo, que se aplica como una realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

La llamada reforma municipal es el resultado del compromiso del gobierno, asumido por el Presidente Miguel de la Madrid, en su discurso de toma de posesión. En dicho compromiso, quedaron delineados los rubros básicos que deberían contener las reformas a instrumentar por el órgano revisor de la Constitución: asegurar al municipio su libertad política, y consolidar su autonomía administrativa y económica.

Hay que tener presente que el Lic. Miguel de la Madrid, es catedrático de esta facultad de derecho en materia constitucional.

La reforma municipal que promovió, consistió básicamente en tres aspectos:

A) Autonomía política.

"El perfil político del municipio puede analizarse desde dos vertientes, primero bajo los lineamientos que rigen el proceso electoral municipal; segundo, bajo la óptica de las garantías que para el ejercicio de su encargo se establece en favor de los ayuntamientos.

"Los principios rectores del proceso electoral municipal han tenido como propósito fundamental, consolidar su autonomía política, eso es asegurar que sea la voluntad directa del electorado la que determine quienes serán sus autoridades municipales. Asimismo, el deseo de encontrar nuevas fórmulas que ayuden a mejorar el contexto participativo".<sup>60</sup>

B) Autonomía financiera.

"Resulta un hecho innegable que la desigual distribución fiscal en nuestro sistema federal ha provocado Municipios extremadamente pobres, incapaces de solucionar sus propias necesidades y que ello le repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas de los propios Municipios.

"En este sentido, la frase del general Jara al señalar que no puede concebir la libertad política, cuando la autonomía financiera no esté asegurada, cobra mayor veracidad. Al pretender la reforma municipal de manera integral impulsar el sistema federal, el aspecto económico no

---

<sup>60</sup> López Chavarria, José Luis Constitución Política Mexicana Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Procuraduría General de la República UNAM México, 1994, Pág. 534

podía desdenarse, toda vez que constituye la piedra angular para la solución de los demás problemas".<sup>61</sup>

### C) Autonomía administrativa.

"En el contexto de la reforma municipal cuatro fueron los principales rubros que en materia administrativa, trataron de consolidarse: la facultad reglamentaria municipal; la precisión de cuáles son los servicios públicos que les corresponden a los Municipios y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal, así como la protección de las relaciones laborales entre el municipio sus trabajadores".<sup>62</sup>

## ALGUNOS COMENTARIOS A LAS FRACCIONES REFORMADAS

La gran trascendencia jurídica y política de las adiciones al artículo 115 constitucional promovidas por el presidente De la Madrid, nos llevan a reflexionar nuestra postura ante el municipio, ya que entendemos a el municipio como una organización social, política y administrativa que se halla en todo tipo de sistema de gobierno, sea este republicano-federalista o centralista-monárquico, sea democrático o no, sea socialista o de economía de mercado.

Por lo que era ilógico que el artículo 115 original, no preveía una mecánica para sustituir o complementar a los ayuntamientos en caso de desintegración total o parcial. Esa omisión constitucional dio pie a disposiciones francamente antidemocráticas.

Así, la nueva fracción I aporta soluciones claras y terminantes:

Sólo los Congresos locales -no los gobernadores- podrán suspender a los ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual, o revocar el mandato a éstos; la desaparición de ayuntamientos, como órganos colegiados sólo tendrá efectos declarativos y no constitutivos. Esas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y las legislaturas tendrán que votarlas por mayoría de las dos terceras partes.

Esta mayoría calificada, tomando en cuenta el ausentismo usual, puede permitir que los diputados de la oposición coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas, propuestas por el Ejecutivo por una equivocada concepción de la disciplina de partido, y el procedimiento congressional deberá ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento: garantía de audiencia. La fracción I señala la secuencia para sustituir a los ediles y ayuntamientos, en su caso.

---

<sup>61</sup> Idem. Pág 535

<sup>62</sup> Idem. Pág 536

Otra de las ventajas de la reforma municipal es que aunque una decisión política fundamental impide que los ayuntamientos estén revestidos de facultades legislativas, ello no es óbice para que las posean de carácter reglamentario. La fracción II establece que poseerán facultades para reglamentar las bases normativas que definan las legislaturas, mediante bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general.

La innovación que presenta la fracción III fue un reglamento popular: el artículo 115 establece la competencia mínima de la autoridad municipal y previene que las legislaturas, con base en el desarrollo y condiciones específicas de los Municipios, la amplíen.

Para evitar que el señalamiento de una competencia mínima desarticule la mecánica del poder local, el poder revisor previó que los estados, conforme a lo que la ley defina, concurren con los Municipios en la prestación de servicios públicos.

Pero como van a prestar los servicios municipales sin recursos financieros, y cuando así lo hacen sin la capacidad de administrar los recursos que de ellos provienen. Además, se reformó la fracción II, para facultar a los municipios a establecer reglamentos de las bases normativas, pero de aquello que los Congresos Locales les dejen reglamentar.

"El párrafo final de la fracción III contiene un cambio novedoso en verdad, si bien ya estaba contemplado: la llamada sindicación municipal, que empieza a dar buenos frutos, sobre todo, en Francia." <sup>63</sup>

Los Municipios, siempre que pertenezcan al mismo Estado, se sujetan a la ley y lo aprueben los ayuntamientos, podrán asociarse y coordinarse para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo. La interpretación sistemática de esa disposición y del párrafo inicial de la misma fracción III, conduce a que en un esquema asociativo pueda participar el propio Estado, puesto que los asuntos intermunicipales son, por esencia, de resorte estatal.

Los municipalistas coinciden en que la mayor debilidad del 115 original emanaba de que no aseguraba la autonomía financiera del municipio; se le dejaba a merced de las asignaciones que bienamente le dispensaban los poderes estatales. Por ello, la nueva fracción IV en lista enunciativamente las fuentes tributarias municipales sin perjuicio de las demás que le confían las leyes y convenios.

Para proteger los fondos fiscales se prohíbe que se otorguen exenciones o subsidios.

La adición contempla que los Municipios convengan con los estados que éstos administren sus contribuciones, tomando en cuenta que un número significativo de ellos carece de capacidad técnica para hacerlo directamente.

---

<sup>63</sup> González de la Vega, René; José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés. *Idem.* Pág. 485.

Las participaciones federales se cubrirán a los Municipios con sujeción a los que prevengan las leyes locales, sin que ello deba interpretarse como que las ministraciones se efectúen directamente.

"El párrafo final de la fracción IV representa un avance importante en el fortalecimiento de la libertad municipal, ya que los presupuestos de egresos, por su carácter de expresión financiera de los programas de gobierno municipales, están sujetos a la aprobación exclusiva de los ayuntamientos.

"Vigoroso impulso proporcionan los cambios constitucionales a la Reforma Política Municipal al disponer que todos los ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional".<sup>64</sup>

La fracción IX del artículo 115 constitucional responde a un viejo y reiterado reclamo: establecer el régimen laboral de los trabajadores al servicio de estados y Municipios.

Ni en 1917, ni cuando se adicionó el artículo 123 constitucional con el apartado B, se definieron las bases para proteger laboralmente a dichos servidores públicos. Ante la laguna constitucional, prácticamente todos los estados expidieron Leyes del Servicio Civil que otorgaban ciertas garantías laborales mínimas a los empleados estatales y municipales e instituían órganos jurisdiccionales para la resolución de las controversias. No obstante, diversas organizaciones y estudiosos sostuvieron que esos servidores debían ser tutelados por el artículo 123 constitucional.

En este aspecto la iniciativa del ejecutivo fue mejorada en el Senado: la iniciativa reconocía que se trataba de relaciones de trabajo, y por ello debían caer en la jurisdicción federal, y esa Cámara sustituyó la propuesta, señalando que esas leyes se basarían "en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

La última fracción del artículo 115, la X, captura y concede el mayor rango normativo a los convenios de coordinación: "La federación y los estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

"Los estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".<sup>65</sup>

"Los avances que representa el artículo 115 constitucional contribuirán a la reivindicación del municipio, pero éste no será rescatado sólo por la reforma. Es altamente probable que las

---

<sup>64</sup> Ob. Cit. Pág 486

<sup>65</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación México, 1995

fuerzas políticas locales, la inercia centralizadora y problemas de hecho, conspiran para que sus prescripciones no se cumplan cabalmente.

"Sin embargo, y no dentro de muchos años, los propósitos políticos del nuevo precepto se realizarán y nuestro sistema será más simétrico y equilibrado y con ello más justo y eficiente".  
65

Algo que después de trece años todavía no hemos visto, ni notado algún cambio de actitud así el municipio. Esto, una vez más, porque en la realidad no se de esa libertad de la hacienda municipal.

Esta plasmada en la Constitución Federal, en la local, pero no se dan los mecanismos para aplicarse en cada uno de los municipios del país; solamente aquellos municipios urbanos, por lo general los industrializados, las capitales de los estados y uno que otro agrícola, cuenta con la capacidad para efectuar la recolección de las contribuciones y administrar esos recursos.

Los demás municipios, los rurales, los semiurbanos, los indígenas, los agrícolas, dependen del Gobierno del Estado para subsistir, si no les ayudara a recabar los recursos, prácticamente los municipios no contaría con recursos propios.

Algo similar pasa con las contribuciones a nivel federal.

#### 4.4.1. Técnica legislativa empleada.

"Quien propone una reforma o adición a la Constitución habrá de cuidar dos aspectos fundamentales: el de fondo y el de técnica legislativa.

"Cuidar el fondo significa que, por ningún concepto, la modificación propuesta vaya en contradicción con la letra o la filosofía política esencial de la Constitución. Así, por ejemplo, no debe introducirse un precepto que atente contra la soberanía popular, el federalismo, la República, la división de poderes, etc., ya que éstas son las partes prioritarias de la estructura básica de la Ley Fundamental y, también, son las decisiones políticas primordiales adoptadas por el pueblo de México.

"En segundo lugar, ya en su aspecto formal, de técnica legislativa, la reforma debe insertarse en el capítulo, precepto o materia que le sea propia o afín. Por eso, nuestra Constitución está dividida en Títulos, Capítulos y Secciones. Agotados los relativos a garantías individuales y sociales, pueblo y territorio del Estado, soberanía popular y organización de los poderes federales y la responsabilidad de los servidores públicos, en turno viene, como secuencia lógica, lo relativo (Título Quinto) a los Estados de la Federación. En otras palabras, se parte de

---

66 González de la Vega, René. José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadez. Idem. Pág. 486

la organización general de la nación para arribar a la estructura particular de los Estados y del Municipio Libre".<sup>67</sup>

La reforma propuesta por el Presidente de la Madrid respeta el criterio de los Constituyentes, al haber colocado en el mismo precepto, lo concerniente a la forma de gobierno estatal y lo relativo al Municipio Libre. No quisieron separar el Estado Federal del municipio, ya que están indisolublemente unidos.

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

#### **4.4.2. La Reforma ante el Congreso de la Unión**

##### **a) Comparecencia del Secretario de Gobernación.**

El artículo 93 de la Constitución Mexicana establece que los Secretarios de Estado o Jefe de Departamento Administrativo, el Procurador General de la República y los administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, podrán ser citados por cualquiera de las Cámaras, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio de sus respectivos ramos; esto permite un juego democrático sano y el acatamiento a los principios fundamentales de división y colaboración de poderes que postula nuestra Constitución.

El Senado de la República convocó al Licenciado Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación, con fecha 20 de diciembre de 1982, para informar a ese cuerpo colegiado sobre la iniciativa de reformas presentadas por el Presidente de la Madrid. La comparecencia se dividió en dos partes: la expositiva del Secretario Bartlett y las interpelaciones que posteriormente le hicieron los Senadores.

"En la parte expositiva, el Titular de Gobernación amplió las consideraciones de la iniciativa presidencial, señalando que la misma era el resultado de la consulta popular realizada durante la campaña presidencial del Licenciado Miguel de la Madrid y que en materia municipal se habían realizado 65 reuniones, entre preparatorias, estatales, regionales y nacionales,

<sup>67</sup> Rabasa, Emilio O. El Proceso Legislativo de la Reforma del Artículo 115 Constitucional. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa México, 1986. Pág. 57

habiéndose presentado 600 ponencias de especialistas y ciudadanos en general. Subrayó cómo la adopción del Municipio Libre generó una de las grandes deliberaciones del Congreso Constituyente de 1916-1917 y que la iniciativa era un esfuerzo efectivo para superar una especie de centralismos yuxtapuestos en que la Federación limita a los Estados, y los Estados a los Municipios y obedecía a un sincero deseo de la descentralización de la vida nacional".<sup>68</sup>

Deseo que persiste en estos momentos; si realizáramos un foro sobre el municipio, encontraríamos la idea clara de darle completa libertad al municipio, de fortalecerlo, de hacer su hacienda completamente autónoma.

Volviendo a la comparecencia, el Lic. Bartlett dijo que la reforma propuesta cubre todos los aspectos de la vida municipal: políticos, administrativos, económicos, sociales y de desarrollo financiero y urbano.

En lo político se quiso dar una mayor seguridad jurídica a los gobernados, concediendo la garantía de audiencia para el caso de suspensión y desaparición de ayuntamientos, para los miembros que los integraban y suprimiendo el mínimo de 300 mil habitantes para otorgar la representación proporcional en los Municipios, ya que sólo 36 de los 2,377 existentes, alcanzaban ese mínimo.

En lo administrativo se puntualizaron las facultades de los ayuntamientos para su buen gobierno.

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

La reforma no descuidó el desarrollo urbano municipal. Así se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de la localidad, previendo su futuro crecimiento ordenado y lograr cada vez mejores condiciones de vida para sus pobladores conforme lo expuso, en este rubro, el Secretario Bartlett.

Este es un punto importante, que si realmente se le fortaleciera al municipio, se lograría su autonomía; esto es a través del urbanismo, punto que trataremos más adelante cuando veamos los ingresos de los municipios.

El desarrollo comprenderá, no sólo lo urbano, sino la planeación, programación, ejecución, y evaluación de programas. Los Convenios Únicos de Coordinación tenderá al fortalecimiento del federalismo, instrumentado un federalismo moderno, según lo describió el titular de Gobernación.

---

<sup>68</sup> Idem Pág. 64

Estos convenios de coordinación son una salida y el amarre de los Gobiernos, tal estatal como federal, hacia el municipio. No le permiten el pleno desarrollo y se somete a la voluntad de los otros niveles de gobierno, porque ellos deciden cuando le otorgan los recursos que le corresponden, descontándole lo que se refiere a los gastos de operación.

"Finalmente, informó el Secretario Bartlett, la reforma se preocupó por los trabajadores al servicio de los Municipios y de los Estados. Sobradamente y con razón pues se trata, nada menos, de los derechos laborales de aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios. Con eso, se termina con la anarquía existente y se llena un vacío y asegura la justicia social para todos los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios".

69

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

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

En relación con las anteriores interrogantes, contestó el Lic. Bartlett que el proyecto no especifica las fuentes particulares de ingreso, sino que se dejó a las leyes locales para definición con mayor claridad y de una manera general, refiriéndose el texto constitucional propuesto a conceptos más sencillos y globalizadores.

Por lo que hacía a la entrega directa de la federación de las participaciones a los Municipios, sin mediación del Gobierno Estatal, había quedado comprendido de manera general en la ley que cada legislatura local expidiere al respecto.

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

Aquí es donde se limita la hacienda municipal.

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

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

→ El senador Andrés Henestrosa Morales hizo alusión a su natal Oaxaca, el Estado con mayor número de Municipios, con mayor número de expresiones indígenas y con muchos ayuntamientos misérrimos. Quiso saber qué trato se daría a esos Municipios en lo referente al suministro de las aportaciones de la Federación y del Estado en su desarrollo.

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

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

Aspectos que en la actualidad se quedaron muy cortos, ya que en esos mismos convenios debiera establecerse además de la coordinación de percibir las contribuciones, un porcentaje que se retiene el estado por esta coordinación, debiera establecerse como capacitación a los servidores municipales y para la creación de la infraestructura necesaria para que en un plazo de 5 a 10 años el municipio este en condiciones de realizar esta actividad por el sólo.

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

El compareciente contestó que era de esperarse que los gastos de administración no fueran una carga para los Municipios, pero que esta materia no podía legislarse en un precepto constitucional, pues variaba de manera notable de municipio a municipio, por lo cual debería ser resuelto según las circunstancias prevalecientes en cada Entidad.

Por lo que hacía al plazo para recibir estos ingresos que el Artículo 2° Transitorio fijaba a partir del 1° de enero de 1984, podría ser corto para algunos Municipios y demasiado largo para otros, pero que era importante determinar esas facultades de recepción municipal y señalar que la Federación ya tenía establecidas fuentes de ingreso que transmitía a los Estados, para resarcirlos de las pérdidas que sufrirían éstos al trasladarlos a los Municipios.

Esta es una de las mayores contribuciones con la que debiera ver beneficiado el municipio, pero por el contrario es donde más problemas tiene al intervenir el Gobierno Local para la administración de este recurso; y por otro lado el impuesto predial de las oficinas gubernamentales federales, de empresas descentralizadas, no les es cubierto a los municipios, afectándole notablemente su finanzas.

→ El senador Rigoberto Ochoa Zaragoza, se refirió al aspecto laboral de la reforma, es decir, la contenida en la fracción IX, manifestando que esta última autorizaba a los legisladores de los Estados para expedir leyes sobre relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, lo que podía estar en aparente contradicción con la facultad otorgada al Congreso de la Unión en la fracción X para expedir leyes del trabajo reglamentarias del Artículo 123 constitucional.

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

"En efecto, el Constituyente de 1917, estableció como facultad de la Federación y de los Estados, la de legislar en materia de trabajo. Por lo que hace a la Federación se expidieron más adelante las leyes correspondientes.

"Por lo que hace a los Estados corrieron suerte variada, incluyendo algunos que no legislaron sobre la materia. Por ello, era preciso definir y reglamentar lo relativo a los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios. No teniendo cabida precisa en los apartados A y B del 123, se consideraba adecuado introducirla en la Reforma en un apartado especial, el IX.

Así, se estableció de una manera definitiva, a nivel constitucional, la obligación de los Estados y de los Municipios el que regularan sus relaciones laborales con sus trabajadores pero siempre en consonancia con lo establecido en el Artículo 123 de la Constitución. De esa manera, se protegerá a cerca de un millón de trabajadores mexicanos".

→ Por último, el senador Salvador J. Neme Castillo se refirió al aspecto político de la reforma, la contenida en el último párrafo de la Fracción VIII, por la que se suprimió el límite anterior que establecía que sólo los Municipios cuya población fuese de trescientos mil habitantes o más, se le aplicaría el principio de la representación proporcional.

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

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

#### b) Dictamen de las Comisiones Unidas

"Una vez que arribó a la Cámara de Senadores la iniciativa presidencial de reformas sobre Municipios y después de la comparecencia del Secretario de Gobernación, las Comisiones Unidas, Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación y Desarrollo Económico y Social, realizaron los estudios correspondientes y rindieron su dictamen aprobatorio con las modificaciones el 27 de diciembre de 1982 ante la asamblea del Senado".<sup>70</sup>

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

También se declaró que la adición constitucional que se proponía implicaba una revisión de competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios. Asimismo que "fortalecer la democracia de los Municipios es fortalecer la democracia nacional".

#### • Modificaciones Introducidas por el Senado a las Fracciones I y IX del Proyecto.

"Las Comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos de la fracción I en el que se prevé por la iniciativa que la falta de algunos de los miembros en el desempeño de su cargo se resolverá sustituyéndolo por su suplente, lo que es inefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. Es esta última parte lo que estas Comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección; basta que se haga una revisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas Comisiones".

Las Comisiones Unidas, propusieron el siguiente texto:

"En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren 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".

---

<sup>70</sup> Idem. Pág. 68.

La segunda modificación introducida por el Senado se refirió a la materia, siempre sensible, laboral, pues la fracción IX de la iniciativa proponía lo siguiente: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

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

Como en la comparecencia del Secretario Bartlett, el senador Rigoberto Ochoa Zaragoza se había referido al aspecto laboral de la reforma, y en aquel momento el Lic. Bartlett manifestó que lo relativo a los trabajadores al servicio de los Estados y de los Municipios no tenían cabida precisa en los Apartados A y B del 123, se consideró adecuado introducirlo en la reforma en un apartado especial, el noveno; y propusieron la siguiente redacción:

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

La asamblea del Senado aprobó las dos reformas propuestas por las Comisiones Unidas, así como, en su turno y momento, la Cámara de Diputados y las Legislaturas de los Estados.

Como vemos los legisladores no se decidieron en profundizar más en la hacienda municipal, dejando los enunciados de la prestación de los servicios públicos, la urbanización, etc. y permitiendo los convenios de coordinación.

Una vez más el municipio ve truncado los deseos de los legisladores en la aplicación de estas normas tan generales, llenas de deseos pero que no le ayudan al municipio en el logro de la verdadera autonomía.

Hay que tomar en cuenta que en esa ocasión todos los 64 Senadores que integraban la Cámara Alta eran del Partido Revolucionario Institucional, del cual había surgido el Presidente Miguel de la Madrid: ya que por cuestiones políticas no se debían oponer a la voluntad de reforma, pero tampoco sugerir un mayor alcance.

#### c) La Cámara de Diputados

Aprobada por la Cámara de Senadores, con las reformas que ella misma propuso, la iniciativa Presidencial a continuación fue turnada a la Cámara de Diputados. En esta última se designaron a las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de

Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, para el estudio y dictamen de las modificaciones al Artículo 115.

Las Comisiones de la Cámara de Diputados, tomaron en cuenta, e hicieron suyas, las modificaciones realizadas por la Cámara de Senadores. La iniciativa de reformas al 115 del Presidente de la Madrid, suscitó un amplio y controvertido debate en la Cámara de Diputados, en donde participaron todos los partidos, o sea, tanto el de las mayorías como todos los demás que representan a las minorías.

Como era de esperarse, algunos de los partidos políticos de oposición no iban a dar su voto aprobatorio a este reforma, fundamentándose en que no se estaba fortaleciendo al municipio y que se estaban dando muchas facultad a los Congresos Locales sobre el mismo ayuntamiento.

En contra del dictamen hablaron el diputado Raúl Rea Carvajal del P.S.U.M. y Alfredo Reyes Contreras del P.P.S. En pro expusieron sus tesis los diputados Javier Blanco Sánchez del P.A.N., Cesar Humberto González Magallón del P.S.T., Baltazar Ignacio Valadez Montoya del P.D.M. y Sami David David del P.R.I.

El P.S.U.M., expresó su desacuerdo con la iniciativa, fundamentalmente, porque:

- El hecho de que las legislaturas quedaren facultadas para aprobar los ingresos municipales chocaba contra el principio de que el municipio administrara libremente su hacienda.
- No era aceptable el hecho de que las legislaturas tuvieran el derecho de desintegrar, de hacer desaparecer a los ayuntamientos.
- Los ayuntamientos debían ser quienes calificaran en última instancia sus propias elecciones.
- La facultad de las legislaturas locales para legislar en materia laboral debiera seguir siendo competencia del Congreso de la Unión.

Por lo que hace al P.P.S., también expresó que votaría en contra de las reformas. Lo hizo porque, a su juicio, la iniciativa agravaba las limitaciones que ya tenía el artículo 115, pues aumentaban las facultades de las legislaturas en:

- Suspender Ayuntamientos; declarar que han desaparecido Ayuntamientos; suspender o revocar el mandato de algún miembro de los Ayuntamientos y designar Consejos Municipales en su caso;
- Expedir las leyes de acuerdo con las cuales los Municipios manejarán su patrimonio; los Ayuntamientos, de acuerdo con las bases normativas que expidan las legislaturas, expedirán sus bandos municipales, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas;

- Las leyes expedidas por las legislaturas locales determinan qué servicios deben prestar y cuáles podrá prestar en el futuro;
- La hacienda municipal sólo podrá obtener las contribuciones que establezcan las legislaturas; las legislaturas aprobarán las leyes de ingresos municipales y revisarán las cuentas públicas de los Ayuntamientos; las legislaturas expedirán las leyes que rijan las relaciones entre los Municipios y sus trabajadores.

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

Con motivo de lo anterior el P.P.S., propuso modificaciones y adiciones a la iniciativa que se debatía, mismas que fueron desechadas.

Entre los que votaron en favor, es procedente destacar lo expuesto por el P.A.N. y el P.R.I.

El diputado Javier Blanco Sánchez habló a nombre del P.A.N.

Señaló que el voto aprobatorio de su partido sería porque coincidía con muchos planteamientos previos que ese mismo partido había hecho ante la propia Cámara y, dijo, aún cuando la reforma sujeta a discusión, dejaba muchas cosas que desear "en esencia devuelve al municipio caudal y hacienda, facultad de administración hacendaria y su derecho original de tipo legislativo para los efectos de su propia vida interior en su propia jurisdicción".

El P.R.I., habló por conducto del diputado chiapaneco Sami David David quien expuso, básicamente, las siguientes ideas.

- El municipio es una de las instituciones de México y una de las células básicas de nuestra estructura de gobierno y de división territorial.
- La iniciativa de adiciones y reformas al Artículo 115 Constitucional propone medidas descentralizadoras efectivas.
- En lo político, las reformas aseguran el respeto al voto ciudadano al uniformar criterios en torno a los procedimientos para suspensión y desaparición de ayuntamiento.
- Es verdaderamente importante la posibilidad ahora existente de ayuntamientos plurales en todos los Municipios del país.

- Los Municipios ejercerán un efectivo control sobre su patrimonio.
- Al poder los ayuntamientos formular y aprobar sus planes de desarrollo urbano se generarán las condiciones de un sano crecimiento de los asentamientos humanos.
- Surgía un nuevo federalismo que tenía como base la soberanía nacional, un desarrollo equilibrado, una mejor distribución de las riquezas y una mayor competencia y participación política de entidades, Municipios, partidos y ciudadanos en la vida institucional.

Como lo vemos, al igual que los constituyentes del '17, los legisladores tenían la clara idea de un municipio libre, autónomo; pero no lograron ponerse de acuerdo en lograr esa autonomía.

#### d) La Reforma ante las Legislaturas de los Estados

De acuerdo con lo establecido por el Artículo 135 constitucional, las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos requieren, además del voto de las dos terceras partes de los individuos presentes del Congreso de la Unión, la aprobación por la mayoría de las Legislaturas de los Estados.

En estricto cumplimiento al precepto constitucional mencionado, con posterioridad a la aprobación de las dos Cámaras que integran el Congreso de la Unión, las reformas propuestas por el Presidente de la Madrid fueron turnadas a todos los Estados de la Federación.

Una vez que las diecinueve legislaturas de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, aprobaron las modificaciones constitucionales, se había obtenido la requerida mayoría estatal y, en consecuencia, cumplido con lo preceptuado por el Artículo 135 de la Constitución Federal.

A todos los Estados fue remitido el expediente legislativo integrado por la Cámara de Diputados para su conocimiento, debate y, en su caso, aprobación.

#### e) La Declaratoria por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión

Conforme al artículo 135 Constitucional, que señala al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente, con facultades para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

"El primero de febrero de 1983, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, después de haber comprobado que la iniciativa fue aprobada tanto por la Cámara de Senadores como la de Diputados, realizó el cómputo de los votos aprobatorios de las legislaturas de 19 entidades federativas, que constituyen la mayoría sobre las 31 que son partes integrantes de la Federación. Con lo anterior declaró reformado y adicionado el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".<sup>71</sup>

Antes de hacer la declaratoria mencionada, la Tercera Comisión de trabajo de la propia Comisión Permanente explicó que:

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

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

Una vez que se hubo cumplido escrupulosamente con lo solicitado por el Artículo 135 de la Constitución, la iniciativa correspondiente se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, habiendo entrado en vigor, formando parte de la Constitución, desde el día siguiente, o sea, el 4 de febrero de 1983, conforme lo dispuso el Artículo Primero Transitorio. El Artículo Segundo Transitorio estableció que:

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

---

<sup>71</sup> Idem Pág. 79.

#### 4.5. Los recursos financieros a partir de la reforma

"A partir de la reforma al artículo 115 de la Constitución se producen transformaciones sustanciales en la situación financiera de los Municipios. Los presidentes municipales hoy se limitan a exigir que en los diferentes rubros que la Constitución les señala, los gobiernos, federal y local, cumplan con sus obligaciones.

Ahora las Legislaturas, federal y local, deben tener en cuenta las líneas precisas que el texto constitucional determina. Lo que era graciosa entrega por parte de la Federación a través de los diversos apoyos que se habían ideado, en la actualidad es acatamiento de la Norma Suprema que especifica a las participaciones en tributos federales dentro de los capítulos que deben integrar la hacienda del Municipio.

El Congreso de la Unión y los Congresos Locales tienen el deber de establecer los mecanismos concretos para canalizar recursos a los Municipios y a los funcionarios de las distintas dependencias hacendarias que están vinculados por la ley secundaria emitida en cumplimiento, a su vez, del precepto constitucional".<sup>72</sup>

Esto es lo que se dijo en varios libros después de haber hecho la reforma y durante todo ese sexenio. En la actualidad los presidentes municipales no pueden exigir al Gobierno Federal que cumplan con la obligación que marca la Carta Magna.

Por ejemplo, quien le exige a Pemex que pague el impuesto predial que debe a los municipios, y que cubra su adeudo con todo y multas, si acaso algún presidente municipal que sea de oposición, pero quien le hace caso, acaso las demás empresas automáticamente van a pagar sus adeudos en relación al impuesto predial.

Dice que antes la Federación entregaba recursos en forma graciosa, y que ahora ya no; solo que ahora lo que se hace restringe es la misma entrega de los recursos, muchas veces por cuestiones de calendario electoral.

En fin, carecemos de una verdadera autonomía municipal.

Pero primero habría que preguntarse ¿qué es lo que constituye la Hacienda del Municipio?

En relación a esto, Fernando Lizardi, en el Constituyente de Querétaro se formuló la interrogación y respondió que hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la Hacienda del Municipio.

a) "Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el Municipio recaudará todos los impuestos.

<sup>72</sup> Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Varadés Coordinadores. Diversos autores. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 1983. Pág. 160.

- b) Si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del Estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del Estado.
- c) Entre estos dos extremos existe un término medio: que los Municipios administren libremente sus arbitrios y que los estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual".<sup>73</sup>

Ahora bien, para determinar qué ingresos se deben respetar al Municipio se debe precisar en las diferencias entre la actividad financiera del Estado y la de los grupos secundarios. Siguiendo el pensamiento de Esteban Jaramillo, en su obra Hacienda Pública, se pueden especificar las siguientes:<sup>74</sup>

1. El Estado es la entidad suprema que debe preocuparse fundamentalmente de satisfacer las funciones públicas; las demás entidades políticas y administrativas, por razón natural en la época moderna, ocupan un lugar secundario, por lo que aquél debe tener la primicia para regular lo que se refiere al interés general de la comunidad determinando las políticas fiscales en cuanto a ingresos y gastos.

Esta diferencia se reconoce tácitamente en la fracción IV del artículo 115; de la Constitución pues si bien se señalan, dentro de la hacienda municipal, las participaciones federales, se deja a la ley secundaria local la determinación de las bases, montos y plazos que anualmente se determinen.

Implícitamente la ley federal tendrá que establecer las reglas sobre las participaciones que se deban cubrir a las entidades y ello, obviamente, estará condicionado a las políticas del Estado en materia tributaria.

2. La hacienda municipal no puede organizarse de tal modo que pudiera afectar a la hacienda del Estado. En este punto es significativo el cambio introducido en la reforma en cuanto a la formulación del presupuesto, que se condiciona al monto de los ingresos disponibles.

Dicho más claramente: sólo puede presupuestarse lo que permitan los ingresos que se obtengan, en lugar de que, como se establecía en el texto original del precepto, los tributos se establecieran de acuerdo con las necesidades municipales, lo que suponía, primero, elaborar un presupuesto que permitiera satisfacer las necesidades y luego establecer los tributos que bastaran para cubrirlos.

3. Los servicios que presta el Estado son de carácter más general que los del Municipio: administración de justicia, ejército, defensa nacional, etc., lo que justifica una planeación fiscal más general de la carga tributaria.

---

<sup>73</sup> Idem. Pag 160

<sup>74</sup> Jaramillo, Esteban Hacienda Pública, Sexta Edición. Editorial Voluntad LTDA. 1960. Bogotá, Colombia

En las comunidades municipales, especialmente en las pequeñas, por realizarse obras más concretas se puede acudir a los criterios de beneficio, de prestación y contraprestación para obtener ingresos.

Los servicios municipales, como la dotación de agua potable, la pavimentación de calles, su iluminación, etc., representan un beneficio a personas concretas que fácilmente pueden ser quienes paguen el costo de esas obras.

4. Las rentas del Estado deben ser más elásticas pues en la vida política nacional e internacional se presentan circunstancias que exigen mayor recaudación lo que difícilmente se presenta en la vida municipal.
5. La organización de la hacienda municipal afecta a un grupo reducido de ciudadanos que habitan en un territorio poco extenso a diferencia de la hacienda estatal que comprende a toda la comunidad nacional y que exige la cuidadosa planeación y manejo de recursos pues cualquier desacierto lesionaría a la economía general del país.
6. El control se realiza muy de cerca y, por tanto, más eficazmente en la hacienda municipal, toda vez que existe un contacto más personal con cada uno de los miembros de la comunidad.

Concluye: "... la verdadera norma de carácter general que debe servirnos en este estudio es la que dejamos sentada: cada servicio público debe prestarse por la entidad administrativa que se halle más en contacto con la necesidad a que ese servicio corresponde y mejor capacitada para satisfacerla.

Así, la entidad municipal es la más directamente interesada en todos aquellos servicios de carácter local que se relacionan con la vida cotidiana de los habitantes del distrito y con sus intereses más inmediatos, y ella es también la que con más eficacia puede prestar tales servicios.

El alumbrado público, la higiene, la pavimentación, el embellecimiento de las ciudades, los mercados públicos, las pesas y medidas, la reglamentación del tráfico, el régimen de los cementerios, todos estos servicios que los gobiernos centrales o departamentales no pueden prestar con la oportunidad, la diligencia y la eficacia con que los presta el gobierno municipal.

Los anteriores principios, que la doctrina reconoce, fueron recogidos en el nuevo artículo 115, en la parte que nos interesa para el propósito de este trabajo, así como en las correspondientes reformas a las Constituciones locales y a la legislación secundaria hecha en su cumplimiento. Conviene hacer el análisis de tal situación.

"En la fracción II del artículo 115 se establece el principio hacendario de que los Municipios manejarán su patrimonio conforme a la ley, lo que constituye la aplicación específica del artículo 16 constitucional en cuanto consagra el principio de legalidad.

"Los ayuntamientos, como autoridades del Municipio deben estar subordinados a la ley la cual deberá dictarse, conforme a la propia fracción, por las Legislaturas de los Estados.

La función legislativa mínima que se confiere a los ayuntamientos y que se circunscribe a la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, tiene, igualmente, la condición de sujetarse a las bases normativas que señalen las Legislaturas de los Estados.

"El criterio anterior traslada al campo político el respeto a la autonomía municipal.

"En una recta concepción de la democracia es lógico suponer que las leyes locales que se emitan deberán perseguir el bien de las comunidades municipales y que las determinaciones legales de los ayuntamientos simplemente tendrán como objetivo adecuar, a las condiciones específicas del Municipio, las reglas generales emanadas del Congreso local.

"Debe confiarse que el avance democrático permitirá, incluso cuando la lucha política municipal pueda dar lugar a que en los ayuntamientos se dé una intervención predominante de un partido político diverso al que tenga mayoría en el Congreso, que se supere la oposición partidista e impere la recta concepción democrática evitándose conflictos a los Municipios que si bien podrían entenderse como un reflejo de un enfrentamiento político, a quienes finalmente afectarían sería a los gobernados".<sup>75</sup>

En la fracción IV, que es la que de modo específico expresa las reglas de las finanzas municipales se reconocen, en esencia, los siguientes principios:

1. Administración libre de la hacienda por parte de los Municipios.
2. La hacienda municipal se integrará:
  - A) Por los rendimientos de los bienes del Municipio;
  - B) Por las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor.
3. Siempre deberá reservarse a los Municipios:
  - A) Las contribuciones de todo tipo sobre propiedad inmobiliaria;
  - B) Las participaciones federales que les correspondan;
  - C) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

---

<sup>75</sup> Azuela Gutiérrez, Mariano. *La Hacienda Municipal. La Reforma Municipal en la Constitución*. Primera Edición. Editorial Porrúa, México, 1985. Pág. 174

4. En las leyes federales no se podrá limitar la facultad de los Estados para reservar a los municipios las contribuciones sobre inmuebles ni los ingresos por los servicios que presten, ni tampoco podrán conceder exenciones, en relación a las mismas.
5. En las leyes locales tampoco se podrán establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones e ingresos especificados, precisándose, para mayor protección de la hacienda municipal, que ello no podrá suceder ni a favor de personas físicas o morales ni de instituciones oficiales o privadas. La única excepción a esta regla se refiere a los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios que estarán exentos de dichas contribuciones.
6. Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos.
7. Las propias Legislaturas aprobarán sus cuentas públicas.
8. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos.
9. Esos presupuestos deberán condicionarse a los ingresos disponibles.
10. Tratándose de las contribuciones sobre inmuebles los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados en relación con la administración del tributo.

Sobre los principios relatados podemos comentar lo siguiente, algo que analiza muy bien los recursos a los que tiene derecho los municipios, y como cada uno de ellos cuenta con algun candado por conducto de la Federación o del Gobierno Estatal, que nos serviría mucho para tener una visión integral del tema:

#### *A) Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria.*

Las dos fuentes más importantes dentro de este renglón están constituidas por el impuesto predial y por el de traslación de dominio de bienes inmuebles.

Al transmitírseles a los Municipios estas contribuciones se da un paso importante en la distribución de competencia en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran los predios.

Esteban Jaramillo en su obra Hacienda Pública expresa: "La fuente de ingresos mejor indicada para las entidades locales la constituyen los impuestos sobre la propiedad inmueble, por las siguientes razones:

- a) Por su carácter fijo y estable, imposible de ocultar;
- b) Por hallarse ubicada dentro de los confines del territorio comunal, y

c) Por ser esa propiedad la que prestan las haciendas municipales."

En cuanto al impuesto de traslación de dominio de bienes inmuebles Carmen Beyer de Roalandini y María Jesús de Miguel expresan lo siguiente: "El programa prioritario de vivienda, reflejado en la política tributaria del Gobierno Federal, que apoya la adquisición de inmuebles que realizan las clases populares y de clase media, así como los programas de construcción de unidades habitacionales de interés social, dio origen a la instrumentación de la coordinación en adquisición de inmuebles".<sup>76</sup>

Es por esto que la Ley Federal sobre Adquisición de Inmuebles fue reformada en el año de 1982, para establecer un sistema de coordinación entre la Federación y las Entidades Federativas en esta materia, señalando los requisitos que debe reunir el impuesto local que grave las enajenaciones o adquisiciones de inmuebles en la Entidad Federativa que solicite la coordinación, a efecto de que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emita la correspondiente declaratoria.

Conforme a lo dispuesto en el citado artículo 9º, es la Federación la que se coordina con los estados y no éstos con aquélla, así como que es la propia Federación y no las Entidades Federativas, la que deja en suspenso el impuesto federal en el territorio de los estados que optan por la coordinación, sin sacrificio de alguno de sus ingresos, pero con la obligación de adecuar su legislación sobre enajenación o adquisición de inmuebles, a las características que la Ley Federal establece, tratándose de sujeto, objeto, tasa, base y exenciones.

Al suspender la Federación el cobro del impuesto federal, algunas entidades tuvieron la oportunidad de elevar las tasas que tenían establecidas al 10% que la propia Ley Federal señala. Esta elevación siempre es menor al pago de los impuestos resultantes de la aplicación de las tarifas local y federal, produciéndose de todas formas una disminución de la presión fiscal.

De acuerdo con las reformas formuladas recientemente al artículo 115 de la Constitución General de la República, el rendimiento del impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles y sus adicionales que establezcan las Legislaturas locales, forman parte integrante de la hacienda municipal.

A fin de incentivar la coordinación en esta materia, para el año de 1983 fue reformado el artículo 2º de la Ley de Coordinación Fiscal, en el sentido de crear una participación adicional que se le otorga a las Entidades Federativas y Municipios en el 80% de la recaudación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos que administran y recaudan los estados y de la cual participan también los Municipios con un mínimo de un 20%.

<sup>76</sup> Beyer de Roalandini, Carmen y De Miguel Calzada, María Jesús. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México, (Seminario sobre Políticas y Criterios de Distribución en el Rendimiento de los Ingresos para o entre las Entidades Federales, Estatales y Municipales) Citado por Azuela Guitrón, Mariano. *Idem* Pág. 176.

A la fecha 31 entidades federativas están coordinadas en materia de adquisición de inmuebles.

Sobre las contribuciones que se mencionan no se debe perder de vista que su administración no es sencilla y que dentro de la variada gama de los Municipios mexicanos muchos no cuentan con elementos para afrontarla con éxito.

Incluso la experiencia demuestra que les resultaría incontable. Tal situación explica por qué en el propio texto constitucional se prevé la posibilidad de convenios que permitan que la entidad continúe manejando, en forma transitoria, los impuestos inmobiliarios, a cambio de un pago que el Municipio le haga y que normalmente se determina como una comisión de lo recaudado.

Atinadamente comentan Carmen Beyer y María Jesús de Miguel: "Se establece así, un mecanismo de auxilio para los Municipios que carecen de capacidad para la gestión administrativa, por medio de convenios con sus respectivos estados, los cuales, interpretando el espíritu de la Ley Fundamental, deberán ser por el tiempo en que fuere precisa esta colaboración. Como se ve, se trata sólo de un apoyo transitorio pues la tendencia debe ser que el Municipio afronte directamente su responsabilidad, a la brevedad posible, lo que seguramente producirá a la vez que el desenvolvimiento de su capacidad administrativa, un cuidadoso manejo de las recaudaciones, una mejor vigilancia de los contribuyentes y, en fin, una administración más eficaz de las finanzas municipales".<sup>77</sup>

#### B) *Participaciones Federales.*

El mayor ingreso de los Municipios se encuentra constituido por este concepto. Se considera por los especialistas que alrededor del 90%, de los ingresos de la mayor parte de los Municipios tiene este origen.

"En el análisis Constitucional, el principal concepto de ingreso de los Municipios no depende de su voluntad o decisión propia, sino que está sujeto, en primer término, a la decisión del legislador federal que a través de la Ley de Coordinación Fiscal del país, fija los porcentajes a distribuir del total de la recaudación federal por impuestos y derechos sobre explotación de hidrocarburos y minería entre los estados y la parte que corresponde a todos los Municipios del país".

Por eso hemos esta mencionando en reiteradas ocasiones que no se ha dado una verdadera libertad al municipio.

Siguiendo las ideas de Carmen Beyer y de María Jesús de Miguel, en virtud de su confiabilidad, por la experiencia directa que tienen sobre la materia, debe destacarse que el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece tres clases de participaciones a los Municipios:

<sup>77</sup> Azuela Guirón, Mariano Idem Pág 177

**A) El 20% como mínimo que deben recibir de las participaciones a los estados a través de los Fondos General y Financiero Complementario;**

**B) Los ingresos que se distribuyen exclusivamente entre los Municipios y que derivan del Fondo Municipal que se forma de la recaudación de un derecho adicional sobre la extracción de hidrocarburos; y**

**C) Las participaciones adicionales al comercio exterior. Estos recursos se distribuyen de acuerdo con la voluntad del legislador local.**

En el precepto constitucional se determina que las participaciones serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinan las Legislaturas de los estados.

El término "base" puede interpretarse como el mínimo a percibir por los Municipios, o como el conjunto de fundamentos jurídicos, políticos, económicos y sociales que sirven a las Legislaturas locales para determinar los montos de las participaciones federales que deberán asignarse a los Municipios.

Por "montos" se entiende el resultado obtenido a favor de cada Municipio al aplicar los criterios que sirvieran de base para el cálculo de las participaciones.

La Ley de Coordinación Fiscal en su artículo 6º señala: "La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales."

Ahora bien, las participaciones federales se entregan a Municipios por conducto de los estados, por ello la propia Ley de Coordinación Fiscal, en el mes de diciembre de 1983, fue adicionada en el mismo artículo 65 con el párrafo siguiente:

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones por lo dispuesto en el artículo 9º de esta Ley. Los Gobiernos de los Estados publicarán, cuando menos una vez al año en el Diario Oficial; de la Entidad, y en uno de los periódicos de mayor circulación, las participaciones que correspondan durante un año a uno de sus Municipios."

"A la fecha, las Legislaturas de los estados han expedido ley en materia de distribución de participaciones federales otorgada a los Municipios, no obstante las diversas técnicas contemplada cada una de las legislaciones locales, nos permite constatar las culturas

diferentes que existen para conseguir una óptima distribución de recursos, así como la falta de uniformidad de criterios."

"Del análisis de dichas disposiciones, se observa que para la distribución de los Fondos se toman como bases, indicadores especiales como recaudación del impuesto al valor agregado; tendencia específica de los ingresos municipales; superficie municipal; población estatal y municipal; nóminas magisteriales; salario mínimo municipal, vigente en el año de que se trate; recaudación municipal por impuestos federales; recaudación del impuesto predial, entre otros".<sup>78</sup>

C) *Ingresos Derivados de la Prestación de Servicios Públicos.*

En la fracción III del artículo 115 se establece que los Municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios:

- 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.

Se añade la regla general de que podrán señalarse por las Legislaturas locales otros servicios tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas y su capacidad administrativa y financiera.

Si se analizan las Leyes de Hacienda de los distintos Municipios de los Estados de la República, lo que va más allá de los límites propios de un ensayo, se advertirá la aplicación de lo previsto en la Constitución Federal.

Conviene advertir que en materia de derechos se ha implantado también el régimen de Coordinación Fiscal. Con base en la Ley Federal de Derechos, la Federación invitó a los Estados a que se coordinaran en materia de derechos.

El objetivo fundamental que se persigue es aumentar las participaciones federales a través del Fondo General de Participaciones y del Fondo de Fomento Municipal, a cambio de que se adopten medidas en la legislación local, suprimiendo o dejando en suspenso algunos derechos. La experiencia ha demostrado que, económicamente, se han obtenido beneficios al adoptarse el sistema.

---

<sup>78</sup> Idem. Pág. 179

#### **D) Otros Ingresos.**

La hacienda municipal está integrada, además, por los productos derivados de los rendimientos de sus bienes, como pueden ser, los relativos a la enajenación de bienes muebles o inmuebles, a la renta o beneficio de los bienes propiedad del Municipio, a la venta de papelería especial, de placas para vehículos que no sean de combustión por establecimientos y empresas que dependan del Municipio, ingresos de los parques públicos y sus instalaciones, de estacionamiento propiedad del Municipio, de renta de locales propiedad del Municipio, por créditos a favor del Municipio, por renta de bienes mostrencos y abandonados, por estacionamiento de vehículos en la vía, pública y por los que se obtengan por la venta de objetos recogido por el Departamento de Limpia, por desechos sólidos del Rastro Municipal y carne decomisada por inspección sanitaria, etc.

En otro renglón se obtienen ingresos por recargos, multas, rezagos, gastos de ejecución y de cobranza, subsidios, donativos, garantías y otros, no previstos específicamente.

Importancia económica especial han tenido en los últimos años las participaciones por el cobro de multas federales que correspondan al Municipio. En el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal se estableció a partir del 1° de enero de 1981 que los municipios del país se encargarían del cobro de toda clase de multas impuesto por autoridades administrativas de la Federación, que no fueran de naturaleza fiscal.

Por ese concepto se entrega al Municipio el 90% de lo recaudado incluyendo recargos e indemnizaciones.

En forma ejemplificativa se infiere que, en esencia, los recursos que integran la hacienda municipal, coinciden con los que los tratadistas de derecho tributario he distinguido, a saber:

- a) **Productos.** Los ingresos derivados de la explotación, enajenación o rendimiento de los bienes del Municipio;
- b) **Derechos.** Los ingresos por concepto de servicios administrativo que el Municipio presta a los particulares y cuyo costo es recomendable recuperar íntegramente;
- c) **Contribuciones Especiales.** Los ingresos por servicios municipales que beneficiarán a toda la colectividad pero en forma especial a determinadas personas, cuyo costo puede recuperarse por lo que a éstas se les cobre;
- d) **Impuestos.** Los ingresos que se obtengan de los pagos que hagan los contribuyentes que se encuentren en las hipótesis decausación especificada en la ley como exclusivos del Municipio;

- e) Participaciones. Las cantidades provenientes de la aplicación de un impuesto federal o estatal en el que el Municipio tenga derechos sobre su rendimiento;
- f) Aprovechamientos. Son todos los ingresos no especificados en los rubros anteriores.

Por otro lado, del artículo 31, fracción IV de la Constitución Federal se deriva, por una parte, la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos del Municipio en el que residan y, por otra el derecho que tienen de que las contribuciones que deban cubrir sean establecidas en ley, de manera proporcional y equitativa.

Desde el punto de vista político la Federación y los estados deben cumplir necesariamente con sus compromisos frente a los Municipios y que ni siquiera debe admitirse la posibilidad de que suceda lo contrario.

Cosa que en la realidad municipal no ocurre, pues no existe congruencia en el planteamiento, ya que si la autonomía financiera municipal constituye un elemento esencial del Municipio libre y éste es uno de los postulados esenciales del sistema político nacional, no debieran admitirse que se tengan acciones contrarias al mismo.

No parece fácil llegar a admitir que el Constituyente haya pensado en algún recurso legal de defensa. Tendrá que ser la Suprema Corte la que determine, al resolver algún caso concreto del que tenga conocimiento, si cabe interpretar la Carta Magna de tal manera que si se admita esa vía de defensa.

Desde luego que para inclinarse en ese sentido habría una importante razón: si a través de la reforma del 115 se pretendió asegurar la autonomía fiscal del Municipio resultaría opuesto a ese objetivo que de producirse una infracción a dicho precepto no pudiera ponerse remedio.

#### **4.6. Problemática actual con los recursos financieros.**

La cuestión municipal debe enmarcarse no solamente dentro del contexto de lo nacional, sino que debe enmarcarse dentro de lo que está ocurriendo en el orden internacional.

La primera causa externa evidente que existe, y que afecta al municipio, es la crisis mundial; sin que todavía se le vea una salida próxima.

Todas las tendencias, en el orden mundial, son hacia un mayor desempleo de los hombres en el mundo, no solamente en las regiones pobres o subdesarrolladas, sino también en los propios países ricos e industrializados; una tendencia al desempleo, al cual no se le ve todavía una terminación y las prospectivas, las previsiones, son que la tendencia de la tecnología moderna, que todavía no son muy grandes porque existen muchos inventos cuya aplicación está siendo contenida, generarán todavía un mayor desempleo mundial.

En segundo lugar, sobre todo en base a la experiencia sufrida por México en estos últimos meses, existe una especie de círculo vicioso financiero en el mundo, en que justamente ha ocurrido, a nivel internacional, lo que también está ocurriendo a nivel nacional y que es una gran, una extrema concentración de la riqueza mundial, de los recursos de la actividad mundial en los centros altamente desarrollados, industrializados y, por otro lado, un empobrecimiento en toda esta periferia rural o subdesarrollada que se llama el Tercer Mundo.

Esta crisis de centralización, a nivel mundial, ha hecho que la brecha entre los países subdesarrollados y los desarrollados se haya ampliado de manera excesiva y esa brecha ha originado, también, un flujo de recursos, sobre todo en el orden monetario, que va de las zonas menos desarrolladas del mundo hacia las zonas más desarrolladas.

Ello se ha traducido bajo la forma del endeudamiento masivo y generalizado de todo el Tercer Mundo, respecto a los países altamente industrializados.

Para decirlo de una manera más simple, tal vez simplista, pero que da idea de lo que queremos decir, el enorme endeudamiento, que no solamente padece México sino todo el mundo subdesarrollado respecto al primer mundo, al mundo desarrollado, no es más que la expresión de que el flujo de recursos de riqueza, que va de las zonas subdesarrolladas a las zonas altamente industrializadas, se aceleró en los últimos años: es decir, que la concentración, la centralización a nivel mundial, se aceleró y que no alcanzaron los recursos generados por nuestros países, sino que se requirió de este endeudamiento para hacer una especie de flujo a futuro, pagadero a futuro, de la riqueza de nuestras naciones.

Esta es, en términos generales, la problemática mundial que afecta directamente a los Municipios, porque en la medida en que esta situación de endeudamiento continúe y se perpetúe, los Municipios estarán también endeudados y resintiendo la falta de recursos financieros.

Otro punto importante, a nivel internacional, que afecta al municipio y especialmente al municipio rural en México, es decir, del 90 por ciento de los Municipios del país.

El municipio rural mexicano ha tenido una declinación, una tendencia hacia el deterioro, en las últimas dos décadas y especialmente desde 1965 a la fecha; porque en la producción industrial desde 1930 más o menos, hay una tendencia hacia el crecimiento industrial sostenido; en cambio, en la producción agrícola y especialmente si pensamos en la producción por habitante, ustedes verán que más o menos también desde 1920, hay una tendencia reciente, una mayor producción por habitante, pero que a partir de 1965 la tendencia se vuelve hacia abajo, a la disminución de la producción agrícola por habitante.

"Quince años lleva el deterioro agrícola ya en forma intensiva y se manifiesta, por ejemplo, en que cada día es mayor el volumen de la importación de alimentos. Eso significa que todo el

medio rural que vive de la agricultura, que genera sus ingresos de la agricultura, ha ido también en deterioro".<sup>79</sup>

Otro punto importante es que los ingresos, que la federación otorga al municipio, comenzaron a disminuir o a centralizarlos; por ejemplo, en el régimen del presidente Calles, de los ingresos federales el 8 por ciento fueron asignados a los Municipios; en el de Cárdenas bajaron al 6 por ciento; en el de Ávila Camacho, al 4 por ciento; en el de Alemán, Ruiz Cortines y López Mateos, al 3 por ciento; en el de Díaz Ordaz y Echeverría, al 1.6 por ciento; en el de López Portillo la situación del municipio se agravó a tal grado que hubo una especie de toma de conciencia y se implantaron una serie de medidas para revertir esta tendencia y se elevó un poco el ingreso federal hacia los Municipios; pero, luego, sobrevino la brutal crisis económica que ha vuelto a deprimir de una manera tajante y radical los ingresos de los Municipios provenientes del gobierno federal.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, los recursos financieros para los municipios no aumentaron, pero se instrumentó un programa muy curioso, denominado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual merece una mención aparte, porque centralizó los recursos para los municipios.

Se quiso disfrazar la pobre actuación del municipio y otorgar beneficio de obras directas a los pobladores sin tomar en cuenta al municipio.

Se dice que fue un programa político y sexenal, que vino a desmejorar la actividad municipal.

En un discurso del entonces secretario de programación y presupuesto, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, en la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 1988 - 1994 a los presidentes municipales, comentó lo siguiente:

"El gasto del Programa Nacional de Solidaridad refirma la organización republicana. De hecho, el gasto en el Programa Nacional de Solidaridad es el gasto federalista por excelencia, al recabar la participación de la comunidad, la autoridad municipal, las entidades y al gobierno federal, y al darle articulación en el Convenio Único de Desarrollo, documento que anualmente suscribe el Ejecutivo Federal con cada uno de los gobiernos estatales.

"En el Programa Nacional de Solidaridad, son los estados y los municipios los que, al cabo de conocer y recibir las demandas directas de la población, dan forma a las acciones y obras. A lo largo de todo el proceso, desde la identificación de problemas, el diseño de soluciones, la planeación y ejecución de obras, hasta su vigilancia, se halla presente la participación cotidiana de las propias comunidades y de sus representantes municipales. El Presidente Carlos Salinas de Gortari le ha conferido una naturaleza marcadamente federalista, democrática y participativa al Programa Nacional de Solidaridad. El PRONASOL capta el monto total de las inversiones mediante las aportaciones convenidas con cada estado y municipio, evita la

<sup>79</sup> Cimedo Carranza, Raúl. *La Problemática del Municipio Mexicano. Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional*. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Octubre-Marzo 12-13. INAF, México, 1984. Pág. 122.

dispersión y atomización de los recursos, e impulsa la efectiva descentralización hacia los gobiernos estatales y municipales.

"El PRONASOL está creando una nueva forma de gestión de las demandas sociales y una nueva relación entre el estado y la sociedad. Asume que los recursos gubernamentales resultan siempre insuficientes ante las necesidades crecientes de la población, pero también que el gobierno no es el único actor en la solución de los problemas sociales. Reconoce que despertar la iniciativa social, es la mejor forma de buscar soluciones perdurables a las limitaciones en infraestructura y servicios."

Aquí podemos entender el funcionamiento de PRONASOL y con ello la centralización de los recursos, y a los Municipios solo le dan la vigilancia de las obras.

Otro problema que enfrentan los municipios es la explosión demográfica, pues se quintuplicó prácticamente a la población entre 1900 y 1980.

Además, los ingresos que la federación reparte a los Municipios se concentran en el 15 por ciento a los Municipios y este 15 por ciento se concentra, a su vez, en unos cuantos Municipios.

El deterioro en el mundo rural originó una migración muy intensa del campo hacia las ciudades, de tal manera que el 30 por ciento de la población reside en tres grandes ciudades, generando no solamente un abandono de las regiones rurales, lo cual causa problemas porque inmoviliza los recursos naturales potenciales de las regiones y crea, también, nuevos problemas en las ciudades.

Esto es algo que afecta al Estado de México, pues cuenta con tres municipios de los diez más poblados de la República Mexicana, que son Netzahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan de Juárez; el orden de los diez municipios más poblados\* es el siguiente:

1.	Guadalajara, Jal.	1'620,250 habitantes.
2.	Nezahualcóyotl, Méx.	1'256,115 habitantes.
3.	Ecatepec, Méx.	1'218,135 habitantes.
4.	Monterrey, N.L.	1'069,238 habitantes.
5.	Puebla, Pue.	1'057,454 habitantes.
6.	León, Gto.	867,920 habitantes.
7.	Juárez, Chih.	798,499 habitantes.
8.	Naucalpan, Méx.	786,551 habitantes.
9.	Tijuana, B.C.	747,381 habitantes.
10.	Zapopan, Jal.	712,008 habitantes.

Actualmente, el 90 por ciento de los Municipios es rural y abarcan el 32 por ciento de la población.

---

\* Datos obtenidos del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, de la Secretaría de Gobernación.

**LA HACIENDA MUNICIPAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1917  
Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1983**

El 6 por ciento es de transición entre lo rural y lo urbano y abarcan el 9 por ciento de la población y sólo el 4 por ciento de los Municipios es urbano, abarcando el 45 por ciento de la población.

O sea, la problemática del municipio podría sintetizarse en esta idea que, afortunadamente, ya es manejada en términos amplios de la opinión pública, que es la centralización; es decir, existe una centralización de la actividad, de los recursos materiales y financieros y, al mismo tiempo, existe en la periferia un gran abandono, una gran desmovilización, inutilización, desempleo de los recursos humanos y naturales.

Para ejemplificar lo anterior, veremos el número de municipios clasificados por tipo de actividad y la población que suman, en el siguiente cuadro\*, ordenados por la cantidad de población para saber que tipo de municipio es el que más la concentra.

TIPO DE MUNICIPIO	No. DE MUNICIPIOS	POBLACIÓN
Industrial	463	33'569,869 Hab.
Turístico	396	29'454,003 Hab.
Conurbado	126	19'544,026 Hab.
Agrícola	1431	18'070,471 Hab.
Manufacturero	189	13'182,666 Hab.
Con Litoral	197	13'097,488 Hab.
Indígena	789	10'465,136 Hab.
Fronterizo	58	5'416,547 Hab.
Mínero	51	656,394 Hab.

La crisis financiera del estado, consiste en que este proceso de centralización, no solamente de la población en las grandes zonas urbanas industriales, sino de la riqueza, esa brecha entre los pobres y los ricos que se ha ido incrementando, este abandono e inmovilización de la periferia que hace que en las zonas rurales, haya poca producción, poca productividad y, por lo tanto, pocos ingresos, se traduzca paulatinamente en un deterioro del poder de compra de las mayorías y un deterioro de los niveles de vida, que el estado tiene que comenzar a compensar.

El estado compensa este deterioro creciente en base a los subsidios. De esta manera, el estado tiene que gastar cada día más dinero, para compensar este desequilibrio provocado por la centralización de la actividad y del orden público.

Aunque hay una polémica acerca de que a cuánto asciende la intervención del estado en la economía, de acuerdo a algunas cifras, el gasto del estado representaba en 1970, el 27 por ciento del producto interno bruto nacional; para 1980, representaba ya el 52 por ciento.

Después de 1980, ocurre una serie de fenómenos: la nacionalización de la banca, del transporte urbano de la ciudad de México, de las líneas aéreas, etc., que, sin duda, incrementan todavía más la participación del estado en la economía.

Pero este gasto del estado para compensar el deterioro de la economía, y especialmente de las zonas periféricas, se va haciendo cada vez a mayor velocidad y va engendrando o generando las condiciones para que se dé esta mayor velocidad.

Los recursos del estado comienzan a no alcanzar para compensar este deterioro provocado por la centralización. Ya no alcanzan los recursos nacionales. Se exporta petróleo para obtener más recursos.

El estado comienza a elevar el encaje legal, que es la parte de los depósitos bancarios que el estado guarda para financiar su gasto, entra en rivalidad con la banca privada por los ahorros del público, pide prestado y se sobregira, emite demasiada moneda, acelera la inflación y la inflación provoca todavía una mayor centralización.

La inflación hace más pobres a los pobres, más ricos a los ricos y acelera todavía más, el deterioro en la periferia, la concentración y la necesidad del estado de compensar ese deterioro de la periferia, a base de más gasto público, hasta que provoca un desequilibrio profundo, radical, que es el que estamos justamente experimentando en estos momentos.

Este breve panorama, puede ayudar a comprender cuáles son las perspectivas en las finanzas públicas municipales.

Las finanzas públicas municipales, difícilmente van a poder aumentar en la proporción que se requiere, si los Municipios siguen trabajando bajo los procedimientos tradicionales, porque sencillamente, el estado se encuentra en una crisis financiera y en una situación de endeudamiento que va a durar muchos años. Además, el estado no puede seguir creciendo, porque si sigue creciendo, la economía se encaminará a la destrucción. Por lo tanto, los Municipios deben asumir nuevas responsabilidades.

La primera responsabilidad que surge de toda etapa mala, es que el municipio no puede esperar mayor financiamiento por parte del gobierno federal.

Hemos visto, cómo ha caído este financiamiento a los Municipios por parte del gobierno federal y cómo, si no hay un verdadero proceso de descentralización, podrían caer todavía más en razón de la crisis financiera del gobierno federal, que se prolongará por muchos años.

Por eso las administraciones municipales deben transformarse, ya no ser receptores del financiamiento federal, sino creadores de sus propios recursos. Recursos los hay, ahí están los recursos naturales, inmovilizados por todo este proceso centralizador. Tienen los recursos humanos que están sumamente desempleados, pero no tienen dinero. Es el momento de comenzar a pensar seriamente en cómo movilizar esos recursos humanos y esos recursos natu-

rales sin dinero. Esa es la problemática primera que se les plantea a las nuevas administraciones municipales.

A manera de conclusión podemos decir que la causa profunda de los problemas actuales de los municipios, es que México posee una estructura industrial muy defectuosa, incapaz de absorber a la fuerza de trabajo que es desplazada de la agricultura a causa de las innovaciones técnicas y la modernización.

Hay que entender que mientras sigamos promoviendo un aumento de la productividad en el campo, sin corregir la estructura de la industria, ello se traducirá en ahorro de fuerza de trabajo, en desplazamiento de campesinos que no van a encontrar empleo en la industria, porque esa industria ha sido incapaz de generar el empleo suficiente; por ello es necesario y urgente combinar una política que incremente la producción, con una política capaz de crear las condiciones para poder enfrentar el desempleo campesino; aunado a una justa distribución financiera de los recursos entre la Federación, las Entidades y los Municipios.

## **CAPITULO V**

### **FUENTES FINANCIERAS DEL MUNICIPIO**

### 5.1. Los Servicios Públicos Municipales.

"Los servicios públicos municipales se definen como actividades técnicas cuyo objetivo es el de asegurar de manera permanente, general, regular y continua, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas.

"Pueden presentarse en forma directa por la administración pública o en forma indirecta, conforme lo establezcan las leyes orgánicas locales, en las que se determinan las condiciones jurídicas, técnicas y económicas en que deben presentarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia".<sup>60</sup>

Conforme a esta definición el servicio público surge como una respuesta a las necesidades mutuas que tienen los seres humanos al vivir en comunidad, las cuales deben ser satisfechas por el ayuntamiento a través de acciones y tareas que llevan a cabo, por la vía de la prestación de servicios o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del estado nacional.

Las principales características que debe tener un servicio público son las siguientes:

- El servicio público es una ordenación de elementos y actividades de la administración pública.
- Su fin es la satisfacción de una necesidad pública, pudiendo ser realizados en forma directa o en forma indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- No tienen fines de lucro.
- Su régimen jurídico especial lo rige el derecho público y es distinto al de los servicios privados, basado en normas específicas elaboradas por el sector público, así como en el caso de los fideicomisos que son regidos por la Ley de Sociedades Mercantiles.
- Requieren de la participación comunitaria, en tanto que son los beneficiarios inmediatos.

Los servicios públicos municipales son aquellos de carácter local que el estado atribuye al municipio conforme a la Constitución General de la República, a través de las constituciones de las entidades federativas y de las leyes orgánicas municipales.

La importancia que revisten radica en que representan la parte más visible del gobierno municipal, ya que a través de ellos, se refleja el cumplimiento de los programas de su administración y cómo responde a las demandas planteadas por la comunidad.

<sup>60</sup> BANOBRAS-INAP, Manual de Servicios Municipales. Colección de manuales de administración y organización municipal núm. 1, INAP, México, 1989 pág. 17.

La Constitución Federal y las leyes orgánicas locales principalmente, señalan los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios, encontrándose entre los más comunes, los siguientes:<sup>81</sup>

**AGUA POTABLE.-** Este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de las redes de agua, potabilización, distribución y vigilancia tanto de las calidades del agua como de las condiciones sanitarias de las instalaciones.

Un servicio público que no toda la población conta con el, las circunstancias son diversas pero la principal es el rápido crecimiento de la población y su asentamiento en lugares inadecuados, sin ningún control ni programa urbano que lo regule.

Por otro lado existen municipios que no cuentan con la infraestructura adecuada para prestar este servicio y se ve en la necesidad de consecionarlo, ocasionandole una disminución en sus ingresos o incluso endeudandose por no poder cubrir los montos por la prestación del servicio.

**ALCANTARILLADO.-** Comprende el drenaje pluvial y sanitario, este último, tiene como finalidad la eliminación de aguas negras hasta aquellos lugares en donde se les pueda dar el debido tratamiento y posterior uso. El drenaje pluvial tiene por objeto la conducción del agua de lluvias para evitar su estancamiento.

El problema latente con este servicio es similara al anterior porque van muy ligados.

**ALUMBRADO PÚBLICO.-** Este servicio consiste en iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar el mantenimiento de las redes de alumbrado público.

Este servicio se otorga por conducto de la Comisión Federal de Electricidad y sus diferentes residencias, el problema que comunmente encontramos es el alto compro por este servicio, industrias y agricultores se ven perjudicados en sus ingresos por este alto cobro.

Cosechas enteras se van en el pago de la luz eléctrica. Incluso es muy raro el municipio que no este endeudado con la CFE. Pero por otro lado es una de la empresas para estatales que no cumplen con su pago de impuesto predial a los municipios que corresponden.

**LIMPIA.-** Es un servicio público que consiste en la recolección, selección, procesamiento y disposición final de desechos sólidos; a fin de preservar el medio; requiere de la colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles y los lugares públicos.

En cuanto a la basura, existen tres posibilidades para resolver este problema:

- a) Industrializarla, mediante la selección de sus componente, con el fin de reutilizar los metales, el papel, el carbón y el empleo de la materia orgánica como fertilizante.

---

<sup>81</sup> CEDEMUN Ob. Cit

- b) Incinerarla, para evitar los riesgos que producen los tiraderos al aire libre, tales como plagas de moscas, ratas, malos olores y focos de infección; pero requiere consideraciones sobre la contaminación del medio ambiente.
- c) Relleno sanitario, utilizando la basura para rellenar depresiones en terrenos que, posteriormente, al ser cubiertas por una capa de tierra, pueden convertirse en zonas verdes.

Por ser un servicio en ocasiones de menor importancia, lo más fácil es concesionarlo, incluso es lo que en varios municipios se esta haciendo actualmente.

El gran problema es el procesar la basura y no dejarla que contamine el medio ambiente, lagos, ríos, etc.

**MERCADOS Y CENTRALES DE ABASTO.-** Es un servicio por medio del cual la administración municipal proporciona lugares y locales para que se realicen las actividades comerciales asegurando el abasto y verificando las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano.

Podríamos decir que este servicio se proporciona de acuerdo a las necesidades de la población, en general unicamente existe en municipios urbanos y semiurbanos.

**CEMENTERIOS O PANTEONES.-** Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, exhumaciones o cremaciones de cadáveres o de restos humanos.

Los cementerios o panteones deberán estar ubicados en las afueras de las localidades y cumplir con los siguientes requisitos:

- Trazo de calles y andadores
- Determinación de las secciones.
- Areas verdes, y
- Redes de agua, drenaje y alumbrado

Generalmente, este servicio debe contar con las siguientes construcciones:

- Criptas verticales
- Criptas horizontales
- Columbario
- Fosa común
- Gaveta
- Osario, y
- Capilla

Implica además, el cobro de derechos y el mantenimiento de las instalaciones.

Todos los municipios del país cuentan con este servicio, aunque no todos cumplen con los requisitos más elementales, pero es un servicio que representa un ingreso directo y seguro para el ayuntamiento.

**RASTROS.-** Al proporcionar este servicio, el municipio se ocupa de llevar a cabo la matanza o sacrificio, evisceración, servicios extraordinarios (esquilmos y desperdicios) y, distribución de carne de los animales que son para el consumo de la población, cuidando también, que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias.

Este servicio al igual que el de mercados, se proporciona cuando la cantidad de población así lo demanda; o sea que este servicio lo encontramos en municipios urbanos; incluso los rastros existentes se manejan de una manera regional.

**CALLES Y PAVIMENTACIÓN.-** El trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas es un servicio típicamente municipal que requiere la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que se realizan en el municipio no se entorpezcan.

Este servicio lo otorga el municipio conforme a sus posibilidades y de acuerdo a los materiales de cada zona.

**PARQUES Y JARDINES.-** Mediante este servicio público el municipio brinda a sus habitantes lugares de esparcimiento y áreas verdes que operan como pulmones urbanos, el mantenimiento abarca las fuentes y los motivos ornamentales.

El problema de los parques es pagar el mantenimiento de los mismos, lo que representa un gasto para el municipio sin contar con un ingreso por este rubro.

**SEGURIDAD PÚBLICA.-** Implica la vigilancia y aplicación del reglamento de policía y buen gobierno.

Es muy importante destacar que este servicio no es concesionable y su fin es dar seguridad a las personas y a su patrimonio así como mantener la paz pública.

**VIALIDAD.-** Por medio de éste, se vigila el tránsito ordenado de los vehículos y las personas en la vía pública, aplicándose la instalación de señales adecuadas para ordenar la propia vialidad.

No es un servicio indispensable para muchos de nuestros municipios, pero para los municipios semiurbanos, urbanos y metropolitanos sí representa mucho; pero además el municipio puede lograr algunos ingresos por el concepto de multas de tránsito.

También se brindarán los servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; tales como:

**BOMBEROS.-** Tiene por objeto controlar y extinguir los incendios y brindar seguridad a la población contra peligros o daños causados por explosiones y otros siniestros similares.

**EMBELLECIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE LOS POBLADOS Y CENTROS URBANOS.-** Este servicio se ocupa de la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana.

**TRANSPORTE URBANO.-** Es un servicio público municipal mediante el cual se establecen las rutas de comunicación que deben asegurar la transportación segura de personas, a bajo costo, en muchas ocasiones, este servicio se concesiona a particulares.

## **MARCO JURÍDICO DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS**

Los servicios públicos y su buen funcionamiento revisten tal importancia que los ayuntamientos se han convertido en los responsables directos de la aplicación de dichos servicios como una función política significativa.

Es así como el sustento jurídico de esta actividad por parte del ayuntamiento se fundamenta en las siguientes disposiciones:

### **A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Como ya lo vimos en los capítulos anteriores, es el artículo 115 donde se encuentran las bases de la organización y el funcionamiento de los municipios, particularmente, en lo concerniente a la prestación de los servicios públicos municipales.

La fracción II establece que los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán obligaciones, como por ejemplo la libertad de decisión, de acción y de atención a las necesidades de la comunidad.

También le otorga la facultad de expedir los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos de servicios públicos municipales; con el objeto de facilitar la vigencia del estado de derecho.

En la fracción III, del artículo señalado, precisa los servicios públicos que tendrán a cargo los municipios, con el concurso del estado cuando así fuere necesario y lo que determinen las leyes.

Asimismo, se establece la posibilidad de que los municipios de un mismo estado se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponden, mediante acuerdos entre sus respectivas autoridades y con apego a la ley local.

## **B) Legislación Estatal**

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.* Esta se ajusta a lo establecido por la Constitución General, a la que no puede contravenir.

En general, señala las facultades que tienen los municipios para aplicar los bandos de policía y buen gobierno; los servicios públicos que tendrán a su cargo, además de los que establece el artículo 115 Constitucional; así mismo, la posibilidad de coordinarse y asociarse tanto con otros municipios del mismo estado como con el gobierno estatal cuando el ayuntamiento se encuentre imposibilitado para llevar a cabo la prestación de los servicios o la realización de obras públicas o bien, cuando así convenga al desarrollo económico y social de la entidad.

*Ley Orgánica Municipal.* Cuenta con un apartado en donde se especifica cuales son los servicios públicos que podrán prestar los ayuntamientos, así como su forma de prestación; son expedidas por la legislatura del estado y su objetivo es reglamentar las normas de las Constituciones locales en lo referente al municipio.

## **C) Reglamentos Municipales**

Con base en la facultad reglamentaria consignada en la Constitución General y en la Constitución Local, los ayuntamientos expiden reglamentos en materia de prestación de los Servicios Públicos que atienden.

Tienen por objeto facilitar la aplicación de la ley. Las autoridades municipales establecen en estos instrumentos jurídicos, el conjunto de normas generales de carácter administrativo y obligatorio para toda la comunidad en esta materia.

Por otro lado el Artículo 115 Constitucional confiere al ayuntamiento la facultad para crear, transformar y prestar servicios, con las siguientes facultades:

- Constitutiva.** Es la capacidad del ayuntamiento para establecer, organizar, modificar y prestar los servicios públicos municipales, así como suprimir, sin contravenir las disposiciones del artículo 115, aquellos que aún siendo necesarios, no sean prioritarios o urgentes.
- Normativa.** Se refiere a la competencia del ayuntamiento para elaborar los reglamentos reguladores de su gobierno, organización y funcionamiento, así como también de las relaciones de los mismos con sus usuarios y de éstos con los servicios.

**Administrativa.** Le permite determinar en cada caso la modalidad que adopte su gestión de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente.

**Coactiva.** Se refiere a la capacidad del ayuntamiento para imponer la observancia de las normas cuando lo demanden motivos de salubridad, de seguridad o de protección a la comunidad.

## **FORMAS DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES.**

La prestación de los servicios públicos municipales debe ser realizada por los ayuntamientos; sin embargo puede brindarse de dos formas: directa o indirecta.

Se considera de manera directa, cuando es el propio ayuntamiento quien a través de sus unidades administrativas realiza la prestación de los servicios públicos.

Cada Ley Orgánica Municipal dispone el tipo de servicio que puede prestarse de forma indirecta, ello se concibe con la autorización del ayuntamiento. Dentro de esta forma existen varias alternativas:<sup>82</sup>

### **1) Concesión.**

Es el acto por el cual se concede a un particular, el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del estado.

A través de la concesión, el municipio encomienda a una persona física o moral llamada concesionaria, la organización y funcionamiento del servicio público, por un determinado lapso y bajo el control de la autoridad municipal. Esta modalidad comparte simultáneamente, disposiciones reglamentarias diversas y cláusulas específicas del contrato respectivo. La base general de la concesión es que el ayuntamiento declare y haga del dominio público la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio.

Entonces, la explotación del servicio público la hace el concesionario a su propia costa y riesgo; se retribuye con el precio pagado por los usuarios y con garantías otorgadas por el municipio o con ambos medios.

### **2) Colaboración.**

Dentro de este mecanismo existen dos alternativas, el convenio estado-municipio y la asociación municipal.

<sup>82</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación México, 1993. pag 277

a) A través de convenio, el municipio se coordina con el estado a fin de transferir total o parcialmente la prestación de un servicio público que por razones de insuficiencia de recursos, tanto financieros como técnicos y humanos, le resulta difícil de atender en forma directa.

La posibilidad de celebrar convenios de coordinación estado-municipio tiene como base la fracción VI del artículo 116 Constitucional; y en las constituciones estatales respectivas, se establece la misma posibilidad para el estado.

b) La asociación municipal es la unión de dos o más municipios de una misma entidad federativa. Tiene por objeto únicamente la prestación de algún servicio público que un municipio esté imposibilitado de prestar aisladamente, por la complejidad o insuficiencia de recursos o bien, que resulte más rentable presentarlo de manera coordinada.

Su base constitucional se encuentra tanto en el ámbito federal como en el ámbito estatal condicionándola a un acuerdo entre municipios y debe sujetarse a la Ley Orgánica Municipal o a una ley especial que expida la legislatura local con bases determinadas.

### 3) Organismos Descentralizados.

Son aquellos que creados por iniciativa del ayuntamiento y aprobados por la legislatura del estado, con el fin de cumplir una función específica; ya sea que garantice la explotación de bienes o recursos propiedad del municipio; impulsando la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de seguridad y asistencia social.

La prestación de servicios públicos por esta forma permite al ayuntamiento mejorar su eficiencia y eficacia al encomendar a un organismo la función exclusiva de atender un determinado servicio público, pero sujeto a un régimen de igualdad, regularidad, continuidad y adecuación; donde el ayuntamiento tendrá la responsabilidad del control y vigilancia, para garantizar el cumplimiento de las políticas fijadas por las autoridades, con base a la voluntad de la mayoría de la comunidad.

Este mecanismo no se puede aplicar a todos los servicios públicos, ya que la autonomía que implica, difiere de actividades que requieren unidad de mando, como la seguridad pública y el tránsito municipal.

### 4) Fideicomisos.

Son aquellas entidades que se constituyen por acuerdo de cabildo y cuando la ley local lo disponga, por acuerdo del Congreso local. Los fondos son del gobierno municipal o de alguno de sus organismos, con el fin de auxiliar al presidente municipal en la realización de

ciertas actividades prioritarias como los servicios públicos. Los fondos pueden provenir también del gobierno estatal.

En esta modalidad participan: el ayuntamiento como fidecomitente único; alguna institución crediticia como fiduciario y; los habitantes del municipio como fideicomitidos.

En el fideicomiso, el municipio entrega a la institución crediticia bienes muebles e inmuebles, para que se encargue de la prestación de algún servicio público.

#### 5) Empresa paramunicipal.

Son entidades que crea el ayuntamiento en acuerdo de cabildo y cuando lo disponga la ley, con la aprobación del Congreso del Estado para la prestación de algún servicio público.

Esta forma de prestación funciona para aquellos servicios en los que existe la posibilidad de obtener algún beneficio material para el municipio, como podrían ser los mercados y centrales de abasto, rastros, panteones, limpia y transporte público, etc.

Las empresas paramunicipales pueden adoptar las siguientes modalidades: Empresas mayoritarias: cuando el municipio es propietario de cuando menos el 51% del capital; y empresas de participación minoritaria: cuando el municipio no tiene la mayoría del capital.

Este tipo de empresas se pueden crear en los casos en que la iniciativa privada preste algún servicio público de manera irregular o se niegue a prestarlo en las condiciones que la comunidad requiera; por ello se municipaliza el servicio, satisfaciendo la necesidad social y retribuyendo utilidades que contribuyen al incremento de los ingresos municipales.

#### 6) Brigadas sociales de servicios.

Es la colaboración comunitaria en la realización de obras y servicios públicos. Para ello, es necesario que el ayuntamiento convoque a la comunidad de manera real y permanente, promoviendo y aceptando sus iniciativas y apoyando sus formas de organización para la prestación de los servicios públicos.

Se debe comenzar con la capacitación de promotores que acuden a barrios y colonias a impulsar la organización para la organización de brigadas y comités; posteriormente se convoca a los vecinos a través de sus comités para definir objetivos. Es importante prever etapas de promoción y evaluación permanente de la acción comunitaria y difundir los resultados.

Con esta modalidad la relación entre la sociedad y autoridad se hace más estrecha, ya que se desarrolla un sentido de corresponsabilidad; por un lado, en cuanto a la función del gobierno y, por otro, un carácter de pertenencia a la comunidad por parte de la ciudadanía al participar también en la prestación del servicio.

## **5.2. Clasificación de los Municipios.**

Desde el punto de vista jurídico-político la Constitución Federal y las respectivas de los Estados, así como las leyes orgánicas municipales no establecen una distinción entre los municipios; sin embargo para analizar la realidad de las estructuras administrativas que se presentan en los municipios y además porque está relacionada con la Ley de Coordinación Fiscal, debemos de considerar sus características más esenciales y dividirlos de acuerdo con ellas.

Así podremos considerar como aspectos importantes para la determinación convencional de una tipología municipal los siguientes factores: <sup>83</sup>

- a) El número de habitantes.
- b) Sus principales actividades económicas y los servicios educativos y culturales con que cuenta.
- c) Los servicios públicos que proporciona.
- d) El presupuesto anual de ingreso y las características de los asentamientos humanos.

De acuerdo a estas hipótesis, que de ninguna manera son limitativas, podríamos dividir a los municipios en cuatro grandes categorías y que son las siguientes:

- 1.- Rurales.
- 2.- Semi-urbanos.
- 3.- Urbanos.
- 4.- Metropolitanos.

Debemos considerar que la administración municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales de los habitantes de una circunscripción territorial.

Bajo este supuesto, podemos considerar a la administración del municipio como un sistema político-administrativo dentro de un marco socioeconómico, que actúa bajo el régimen jurídico.

Este sistema recoge las demandas que plantea la comunidad, las cuales, una vez jerarquizadas, son atendidas por los órganos administrativos del municipio, a fin de ser convertidas en bienes o servicios para la comunidad.

<sup>83</sup> Presidencia de la República. Manual de Administración Municipal. Edición 2a. México, 1981. pág. 39.

Para que este proceso de conversión se realice, intervienen:

- ◊ Estructuras que representan la división de las funciones mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación y de apoyo administrativo.
- ◊ Procedimientos. Para la prestación de los servicios, la regularización de obras municipales y la regulación de actividades de los particulares.
- ◊ Recursos que pueden ser humanos, financieros y materiales. Puede decirse que esta clasificación es la más aceptada tanto en los medios académicos como oficiales, sin embargo, los indicadores que utiliza son frecuentemente ponderados en forma inadecuada, y en algunos casos, un indicador se toma como factor determinante.

También en el Plan de Desarrollo Urbano se hace uso de la misma clasificación, pero se le otorga un mayor peso específico al aspecto demográfico y urbano; es decir, se le da la especial atención al número de habitantes y a la presencia de la infraestructura y equipamiento urbano de una localidad determinada.

#### MUNICIPIOS METROPOLITANOS

- a) Tiene alta densidad de población distribuida en todo el territorio municipal y tienden a formar una continuidad geográfica (conurbación) con otros municipios o entidades.
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público y energía eléctrica en la totalidad del territorio municipal, sin embargo, es necesario aclarar que la eficiencia de los mismos no siempre corresponde a las necesidades de la población.
- c) La Población Económicamente Activa se ocupa principalmente en los servicios e industria mediana y grande.
- d) El equipamiento de que disponen en materia educativa es de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica, bachillerato, tecnológicos y universidades, cuya cobertura es de nivel estatal y/o regional; en cuanto a instalaciones de salud cuenta con centros de salud urbanos, hospitales generales, de especialidades y módulos odontológicos y de optometría. Cuenta con grandes mercados, centrales de abasto y tianguis de cobertura regional y/o estatal.
- e) Como puede inferirse, la estructura administrativa de los municipios metropolitanos es compleja y de mayores dimensiones lo cual corresponde evidentemente a la gran cantidad y variedad de requerimientos de su población y de las características que les son inherentes.

Generalmente en este tipo de municipios localizamos a las capitales de los estados y uno que otro de gran importancia en cada estado.

#### **MUNICIPIO URBANO**

- a) Tienen altas densidades de población distribuida en comunidades grandes, medianas y pequeñas.
- b) Los servicios públicos existentes son agua potable, drenaje, energía eléctrica, alumbrado público y alcantarillado en la cabecera municipal y en casi todas las comunidades.
- c) Las actividades económicas a que se dedica la población son la prestación de servicios, la industria mediana o grande y ocasionalmente, agricultura y ganadería.
- d) El equipamiento de que se dispone en materia educativa es de escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel técnico, bachilleratos, universidades y tecnológicos, con una cobertura regional a estatal. En instalaciones de salud, cuenta con centros de salud urbanos, hospitales generales y ocasionalmente hospitales de especialidades. En relación a las instalaciones de abasto, cuentan con grandes mercados y tianguis en la cabecera municipal y en las principales localidades.
- e) En función de las características de este tipo de municipios, su estructura administrativa se compone de un número representativo de unidades y las funciones que cada uno de ellos desempeña son complejas.

Encontramos aquellos municipios que son cabeceras de distrito o de la región.

#### **MUNICIPIO SEMI-URBANO**

- a) Presentan bajas y medias densidades de población distribuidas en pequeñas y medianas comunidades.
- b) Cuenta con servicios públicos de agua potable, energía eléctrica y ocasionalmente alcantarillado.
- c) La Población Económicamente Activa se ocupa en agricultura, ganadería; pequeña y mediana industria y servicios.
- d) Cuenta con equipamiento educativo de nivel preescolar, primaria, secundaria, técnica y ocasionalmente bachillerato de cobertura local a regional. En cuestiones de salud disponen de centros de salud rural dispersos y/o concentrados, en algunas ocasiones también cuentan

con centros de salud urbanos de cobertura local a regional. En cuanto al abasto disponen de mercados medianos y tianguis en las principales localidades.

- e) En lo concerniente a su estructura administrativa, estos municipios observan cierta complejidad ya que las demandas de la población y los requerimientos también son representativos, por lo tanto, existe un buen número de unidades administrativas.

También encontramos algunos municipios que por la infraestructura carretera que tienen, son cabeceras de la región.

#### MUNICIPIO RURAL

- a) Tienen una baja densidad de población distribuida en pequeñas comunidades dispersas, además su número de habitantes es reducido y su tasa de crecimiento es pequeña.
- b) La mayoría de los servicios públicos solamente se prestan en la cabecera municipal y en algunas comunidades.
- c) Existe una gran proporción de su población económicamente activa dedicada a la agricultura, ganadería, silvicultura, minería y pequeños talleres artesanales.
- d) En cuanto a equipamiento, cuentan con instalaciones educativas a nivel primaria y secundaria, ocasionalmente a nivel técnico. En instalaciones de salud, tienen centros de salud rurales dispersos o concentrados; en relación al comercio y abasto tienen pequeños mercados y algunos tianguis.
- e) Su estructura administrativa es sencilla (dado que las funciones que desempeñan son poco complejas) y se integran básicamente por la Secretaría Municipal, Tesorería, Dirección de Obras y Servicios Públicos y Comandancia.

En la anterior clasificación y en esta encontramos a la mayoría de los municipios.

#### 5.3. La Hacienda Pública Municipal.

Podemos comentar que sin lugar a dudas la hacienda municipal es uno de los grandes aspectos de mayor importancia para la vida económica, social y política de los municipios, y quizá el principal para los que muestran problemas de desarrollo serios, y también para los municipios que se encuentran en proceso de transformación.

Además como lo mencionó el Dip. Heriberto Jara, la libertad política del municipio es la libertad económica, algo que como lo hemos venido comentando y reiterando en varias ocasiones no se establece en la realidad del municipio.

En la Hacienda Municipal es donde encontramos la dependencia que tienen muchos municipios del Gobierno Estatal. Pues la Hacienda municipal, como es lógico, posee gran importancia económica, ya que la cantidad de patrimonio y recursos financieros con los que cuenta inciden y condicionan directamente la capacidad de desarrollo de la economía local, afectando con ello el desenvolvimiento regional y estatal.

La "Hacienda Pública Municipal puede ser descrita, desde el punto de vista patrimonial, como el conjunto de recurso financiero y patrimoniales, con que cuenta el municipio para la realización de sus fines."

"Desde el punto de vista de sus dinámica funcional implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen y administración de dichos recursos para la consecución de dichos fines. Finalmente, desde una perspectiva institucional significa también el conjunto de órganos de la Administración Pública Municipal encargados de desarrollar tales funciones"<sup>84</sup>

En el concepto de Hacienda Pública, no quedan comprendidos sólo los aspectos administrativos; esto es, que la hacienda pública no es sólo administración.

En efecto, en la composición de la Hacienda están implícitos también las decisiones fundamentales del programa de gobierno relativas al financiamiento del ente municipal, de contenido político, económico y social, aspectos que se engloban bajo la denominación de "Política Hacendaria Municipal".

Asimismo, en el concepto de "Hacienda Pública" están contenidos aquellos aspectos formales relativos al establecimiento y delimitación de los órganos de poder público relacionados con las finanzas municipales y a la interrelación jurídica entre estos y los particulares o gobernados, aspectos que constituyen el marco limitativo dentro del cual ha de moverse la Administración Hacendaria Municipal, y que se engloba bajo la denominación de "Derecho Hacendario Municipal".

En cuanto a los aspectos dinámicos, la hacienda pública municipal comprende las siguientes funciones: Ingreso, Egreso, Deuda Pública y Patrimonio; en virtud de constituir los elementos esenciales de la actividad financiera pública.

Cada una de estas funciones pueden ser abordadas para su análisis, desde las perspectivas o enfoques de carácter de políticas públicas, jurídicas y administrativas.

---

<sup>84</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México, Secretaría de Gobernación, México, D.F., 199, pág. 417.

Y como lo que nos interesa en este momentos es la función de los ingresos de los municipios, podemos decir que desde el punto de vista político se estudia la Política de ingresos, jurídicamente se analiza en el Derecho Fiscal, y administrativamente se encuentra dentro de la Administración Fiscal Tributaria.

Ahora bien, las funciones hacendarias, a su vez se desarrollan en el marco de un conjunto de funciones más amplio constituido por las funciones que competen al ayuntamiento en general. Por ejemplo, Prestación de servicios públicos; Normatividad y planeación; administración del patrimonio; regulación de las actividades de los particulares; etc.

Definida la Administración como el proceso de llevar a cabo unos objetivos mediante la utilización racional de los recursos disponibles para ello, la Administración Pública Municipal ha de llevar a cabo los cometidos mediante la utilización eficaz y eficiente de los recursos materiales, financieros, humanos y técnicos con que cuenta.

Sus recursos materiales están representados por el conjunto de bienes que integran el patrimonio municipal tanto de dominio público como de derecho privado.

Sus recursos financieros en su acepción estricta, están constituidos por sus ingresos en sus diversas categorías y por los recursos provenientes del endeudamiento público del municipio.

Sus recursos humanos se componen por los servidores públicos del municipio y en alguna medida por la propia ciudadanía cuando realiza tareas de colaboración en las funciones públicas o en la prestación de los servicios públicos municipales.

Finalmente, sus recursos técnicos están representados por su infraestructura organizacional y administrativa, y por la tecnología empleada en la prestación de los servicios públicos municipales.

#### ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Recursos Materiales.-	Patrimonio Municipal de dominio público y de derecho privado.
Recursos Financieros.-	Ingresos y financiamiento crediticio.
Recursos Humanos.-	Servidores públicos municipales y colaboración ciudadana.
Recursos Técnicos.-	Infraestructura administrativa y tecnológica.

Por otra parte, la consecución de los cometidos con la utilización racional de los recursos, se desarrolla dentro del marco político, económico, social y legal que constituyen el entorno que conforma y modula la actividad total de la Administración Pública Municipal, tanto a nivel local, como regional y nacional, y quizás también, en menor medida, internacional.

Aunque como hemos dicho, las funciones hacendarias no se identifiquen necesariamente con la competencia de una dependencia administrativa en particular, sin embargo, es posible delimitar sus partes y lo que es más resulta indispensable hacerlo a fin de analizar su desarrollo dentro de cada organización administrativa en particular.

#### **5.4. Recursos Financieros del Municipio.**

Cuando hablamos de la reforma al artículo 115 constitucional de 1983, mencionamos los recursos que marca la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los municipios; pero ahora veremos estos recursos desde una manera administrativa.

Para el efecto del sistema de ingresos cabe destacar que se eligió como método de clasificación de los ingresos, aquel que distingue esencialmente entre ingresos municipales propios y los que se generan en otro nivel de gobierno.

Por los primeros entendemos aquellos que resultan de fuentes establecidas en leyes hacendarias federales o estatales y de las cuales se otorga participación a los municipios.

Por otra parte, entendemos como ingresos tributarios aquellos que derivan de impuestos, derechos o contribuciones especiales, y sus accesorios; y por ingresos no tributarios los productos y los aprovechamientos, con las reservas que esta categorización fiscal encuentra tanto en la teoría como en el Derecho Positivo.

### **CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS**

#### **I.- De Fuentes Propias**

##### **a) Tributarias**

- Contribuciones en materia inmobiliaria.
- Contribuciones derivadas de la prestación de servicios públicos municipales.
- Contribución para obras por cooperación.
- Otras contribuciones.

##### **b) No Tributarias**

- Rendimiento de los Bienes del Municipio.
- Otros ingresos.

## II.- De Otras Fuentes

## a) Participaciones

- De Ingresos Federales.
- De Ingresos Estatales.

## b) Transferencias (Aunque no es propiamente un ingreso en la Hacienda Municipal)

- Por la aplicación de presupuesto federal.
- Por la aplicación de presupuesto estatal.

Otra clasificación de los recursos financieros es ordinarios y extraordinarios. En la primera clasificación se incluyen los impuestos, los derechos, los productos, las participaciones y los aprovechamientos.

**"IMPUESTOS**

Son las prestaciones en dinero o en especie que deben pagar en forma obligatoria todas aquellas personas físicas y morales o agrupaciones, según lo establecido por la ley.

**DERECHOS**

Son las contraprestaciones que recibe el ayuntamiento en pago de los servicios administrativos que presta.

**PRODUCTOS**

Son los ingresos provenientes de lo enajenado, renta o explotación de los bienes que integran el patrimonio municipal.

**PARTICIPACIONES**

Son los ingresos que recibe el municipio por el concepto de la participación en la recaudación fiscal de los gobiernos federal y estatal con base en las leyes, convenios y disposiciones establecidas para tal efecto".<sup>85</sup>

**APROVECHAMIENTOS**

Son los demás ingresos ordinarios no clasificados como impuestos, derechos, productos y participaciones.

Se consideran ingresos extraordinarios, los préstamos, financiamientos y aportaciones de los gobiernos federal y estatal que no son fijos ni se sujetan a rubros específicos de la hacienda municipal.

Estos, son aquellos ingresos que los municipios perciben bajo las circunstancias especiales y que se requiere para impulsar proyectos de inversión municipal y para hacer frente a situaciones de emergencia.

<sup>85</sup> Rendón Huerta, Teresita Derecho Municipal, Edit. Pomua, México, 1985, pág. 266.

Haciendo un análisis de la fracción IV del artículo 115 constitucional, podemos ver que están contenidos los principales rubros de ingresos locales los siguientes.

En primer lugar, el encabezado de dicha fracción hace referencia a "los rendimientos que los bienes les pertenezcan a los municipios".

El derecho fiscal denomina a este rubro de ingreso como productos, según el artículo 4 del Código Fiscal de la Federación, son los ingresos que percibe el municipio por la explotación de sus bienes patrimoniales o por las actividades de tipo mercantil industrial y cultural, que no pertenece a sus funciones propias de derecho público; es decir, cuando el municipio actúa como particular y no como autoridad.

- En el apartado A) de la fracción IV, la reforma al artículo 115 otorga las contribuciones a la propiedad inmobiliaria que pertenecía a las entidades federativas y a los municipios.

Esta es la fuente de ingresos fiscales de gran importancia por lo que repercutirá sin lugar a dudas al presupuesto estatal.

Pero el precepto constitucional no ha podido llevarse a efecto, puesto que la gran mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura administrativa que les permite hacerse cargo del cobro del Impuesto Predial.

- El apartado b) de la misma fracción hace referencia al régimen de las participaciones fiscales.

El gobierno ha intentado en reiteradas ocasiones y por diversos medios, dotar al municipio de los instrumentos necesarios para lograr su funcionamiento, teniendo como principio básico que este sea verdaderamente la célula política del sistema federal y así conseguir su autonomía económica y política.

Probablemente el instrumento más eficaz y relevante ha sido la coordinación fiscal, que implica una participación a las entidades federativas en el rendimiento de las contribuciones federales.

La coordinación fiscal se inició en 1943 con las reformas a los artículos 73, fracción XXIX y 117 fracciones VII y IX de la Constitución.

En un principio se habló propiamente de una coordinación, aunque sería más aceptado considerarlo como una política de distribución de ingresos entre la Federación y los Estados.

- El apartado C) del artículo 115, se refiere a los derechos municipales al mencionar a "los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo".

Los derechos según el Código Fiscal de la Federación son las contraprestaciones establecidas por el poder público, conforme a la ley en pago de un servicio.

- El párrafo que sigue al apartado c) prohíbe reducir la hacienda pública municipal por medio de leyes federales o exenciones fiscales.

En el párrafo que dice "Solo los bienes de dominio público de la federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones", (lo que se refiere a la propiedad inmobiliaria y a los derechos municipales).

A parte de las contribuciones ya señaladas, las legislaturas estatales pueden establecer a favor de los municipios una gran variedad de impuestos, siempre y cuando no rebase los límites constitucionales del Sistema Fiscal Federal.

Los rezagos, recargos y multas y demás ingresos de derechos público, no clasificable como impuesto, derecho o productos son definidos por el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 5o. como ingresos de aprovechamiento, a los que el municipio tiene derecho también.

Los aprovechamientos pueden ser: recargos, multas, gastos de ejecución, productos de una enajenación, etc.

Por lo que hace al crédito y al financiamiento de apoyo municipal en el Sistema Nacional de Planeación; es obligación del Estado organizar un Sistema de Planeación Nacional que fortalezca y dé permanencia y equidad al crecimiento de la economía, mediante las participaciones de los diversos sectores sociales, contenido en el artículo 26 de la Constitución.

### 5.5. Marco Jurídico de los Recursos Financieros.

La legislación que norma los recursos financieros de los municipios del Estado de México, la encontramos que se desprende de la Ley Orgánica Municipal de este estado, de la Ley de Hacienda del Estado de México, de la Ley de Hacienda Municipal, pero la más importante es la que a continuación mencionamos y que tomamos como ejemplo:

#### LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1995

*Artículo 1o.-* La Hacienda Pública del Estado de México percibirá durante el ejercicio fiscal de 1995, los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos estatales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, e Ingresos derivados de financiamientos, siguientes:

## **1. IMPUESTOS:**

- 1.1 Sobre erogaciones por remuneraciones al trabajo personal.
- 1.2 Sobre tenencia o uso de vehículos automotores.
- 1.3 Sobre la adquisición de vehículos automotores usados.
- 1.4 Sobre loterías, rifas, sorteos, concursos y juegos permitidos con cruce de apuestas.

## **2. DERECHOS:**

Por los servicios prestados por las autoridades:

- 2.1 Del Registro Público de la Propiedad.
- 2.2 Fiscales.
- 2.3 Del trabajo y de la Previsión Social.
- 2.4 De Educación Pública.
- 2.5 De Desarrollo Urbano y Obras Públicas.
- 2.6 De Gobernación.
- 2.7 De Salud.
- 2.8 De Seguridad Pública y Tránsito.
- 2.9 De Administración.
- 2.10 De la Procuraduría General de Justicia.
- 2.11 Del Poder Judicial y Tribunal de lo Contencioso Administrativo.
- 2.12 Del Registro Civil.
- 2.13 De la Contraloría.
- 2.14 De Comunicaciones y Transportes.
- 2.15 De Ecología.
- 2.16 Otros que queden consignados en las leyes respectivas.

## **3. APORTACIONES DE MEJORAS:**

- 3.1 Las derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.
- 3.2 Otras Aportaciones.

## **4. PRODUCTOS:**

- 4.1. Venta de bienes muebles e inmuebles.
- 4.2. Arrendamiento y explotación de bienes muebles e inmuebles.
- 4.3. Utilidades y dividendos por acciones y participaciones de sociedades o empresas.
- 4.4. Utilidades y rendimientos de otras inversiones en créditos y valores.
- 4.5. Recuperación de inversiones en acciones, créditos y valores.
- 4.6. Teléfonos, radiotelefonía y otros servicios de comunicación prestados por el Estado.

- 4.7. Periódico Oficial.
- 4.8. Impresos y Papel Especial.
- 4.9. Establecimientos Penales.
- 4.10. Colocación de Empréstitos.
- 4.11. Bienes Vacantes y Mostrencos.
- 4.12. Rendimientos o ingresos derivados de Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal, cuando por su naturaleza correspondan a aquellos que se señalen en el inciso siguiente.
- 4.13. 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.

#### 5. APROVECHAMIENTOS:

- 5.1. Reintegros.
- 5.2. Resarcimientos.
- 5.3. Donativos, herencias, cesiones y legados.
- 5.4. Indemnizaciones.
- 5.5. Recargos.
- 5.6. Multas.
- 5.7. Subsidios y subvenciones.
- 5.8. 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.
- 5.9. Montos que los Municipios cubran al Estado por las actividades de colaboración administrativa que éste último realice, en los términos de los convenios que al efecto se celebren.
- 5.10. Los derivados de los bienes respectivos del dominio del poder público.
- 5.11. Rendimientos o ingresos derivados de Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Estatal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.
- 5.12. Todos aquellos que se obtengan no considerados en los numerales anteriores.

#### 6. INGRESOS ESTATALES DERIVADOS DEL SISTEMA NACIONAL DE COORDINACION FISCAL:

- 6.1. Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, como consecuencia de la adhesión del Estado de México al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, en los términos de dicho Ordenamiento, de los demás ordenamientos jurídicos Federales aplicables y de los Convenios, Acuerdos o Declaratorias que al efecto se celebren o realicen.
- 6.2. Otros ingresos estatales derivados de gravámenes y Fondos Federales repartibles.

## 7. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.

- 7.1. Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública del Estado de México y en otras leyes aplicables.

*Artículo 3.* La Hacienda Pública del Estado, percibirá ingresos provenientes de créditos que se contraten en los términos de la Ley de Deuda Pública del Estado, por lo durante 1995, se autoriza al Ejecutivo para obtener un endeudamiento neto hasta por un monto equivalente al 20% del total de los ingresos ordinarios obtenidos en el ejercicio.

*Artículo 7.* Los ingresos provenientes de los conceptos enumerados en el artículo 1o. de esta Ley, se recaudarán por la Secretaría de Finanzas y Planeación en sus oficinas de Recaudación, en la Caja General de la Subsecretaría de Tesorería General de la Propia Secretaría, en Sociedades e Instituciones de Crédito autorizadas para el efecto, así como por terceros con los que se convenga que realicen por cuenta de la Secretaría de Finanzas y Planeación, la captación de los ingresos públicos, para su concentración correspondiente al Erario Público Estatal.

### LEY DE INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1995

*Artículo 1o.-* La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de México, percibirá durante el ejercicio fiscal de 1995 los impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, productos, aprovechamientos, ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacionales de Coordinación Fiscal y del Estatal de Coordinación Fiscal e ingresos de financiamientos, siguientes:

#### 1. IMPUESTOS:

- 1.1 Predial.
- 1.2 Sobre Traslación de Dominio y otras Operaciones con Bienes inmuebles.
- 1.3 Sobre Fraccionamientos.
- 1.4 Sobre Diversiones, Juegos y Espectáculos Públicos.
- 1.5 Sobre Radicación.

#### 2. DERECHOS:

- 2.1 Agua Potable y Drenaje.
- 2.2 Registro Civil.
- 2.3 Obra Públicas.
- 2.4 Certificaciones.
- 2.5 Rastros.
- 2.6 Corral de Concejo.
- 2.7 Uso de vías y áreas pública para el ejercicio de actividades comerciales.

- 2.8 Panteones.
- 2.9 Estacionamientos en la vía pública.
- 2.10 Identificación de fierro para marcar ganado y magueyes.
- 2.11 Por servicios prestados a panteones particulares.
- 2.12 Por servicios prestados a rastros particulares.
- 2.13 Por servicios prestados a estacionamientos de servicio público.
- 2.14 Por servicios de vigilancia prestados por Autoridades de Seguridad Pública..
- 2.15 Por servicios prestados por Autoridades Fiscales.
- 2.16 Por servicios de Alumbrado Público.
- 2.17 Otros que dejen consignados en las leyes respectivas.

### 3. APORTACIONES DE MEJORAS:

- 3.1 Las derivadas de la aplicación de la Ley de Aportaciones de Mejoras.

### 4. PRODUCTOS:

- 4.1 Productos por la venta o arrendamiento de bienes municipales.
- 4.2 Derivados de bosques municipales
- 4.3 Utilidades, dividendos y rendimientos de inversiones en créditos, valores y bonos, y por acciones y participaciones en sociedades o empresas.
- 4.4 Rendimientos o ingresos derivados de la actividad de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades que no son propias de derecho público.
- 4.5 Impresos y Papel Especial.
- 4.6 En general, todos aquellos ingresos que perciba la hacienda pública municipales, derivados de actividades que no son propias de derecho público, o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

### 5. APROVECHAMIENTOS:

- 5.1 Multas.
- 5.2 Recargos.
- 5.3 Reintegros.
- 5.4 Resarcimientos.
- 5.5 Indemnizaciones por daños a bienes municipales.
- 5.6 Subsidios, subvenciones, donativos, herencias, legados y cesiones.
- 5.7 Rendimientos o ingresos derivados de Organismos Descentralizados, Fideicomisos y Empresas de Participación Municipal, cuando por su naturaleza correspondan a actividades propias de derecho público.
- 5.8 Otros.

## 6. INGRESOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LOS SISTEMAS NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL Y ESTATAL DE COORDINACIÓN FISCAL:

- 6.1 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y demás ordenamiento jurídicos federales aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.
- 6.2 Los derivados de la aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México, de la Ley de Hacienda del Estado de México y demás ordenamiento jurídicos aplicables, así como de los convenios, acuerdos o declaratorias que al efecto se celebren o realicen.
- 6.3 Los derivados de la aplicación del Convenio de Desarrollo Municipal, así como los derivados de otros convenios que al efecto se celebren o realicen.

## 7. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.

- 7.1 Los derivados de las operaciones de crédito en los términos que establece la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México y en otras leyes aplicables.

*Artículo 5.* La percepción de los ingresos por los conceptos a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley, se hará en las oficinas recaudadoras de la Tesorería Municipal correspondiente; en las de los organismos del sector auxiliar de la administración pública municipal; en las oficinas rentísticas de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, cuando se tenga convenio para tal efecto; en sociedades de instituciones debidamente autorizadas, o en las que el propio Ayuntamiento designe.

Quando los Municipios en cumplimiento de lo establecido en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presten los servicios a que alude dicho precepto, podrán celebrar contratos o convenios con terceros para la recepción de su importe en numerario o para su acreditamiento a los activos del Erario Público Municipal, en su caso.

Pero además existen otras normas que es importante mencionar, por ejemplo el Código Fiscal del Estado de México, el Código Fiscal Municipal del Estado de México, así como la tan mencionada Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.

Existen algunos convenios que también tienen ingerencia en la hacienda municipal, por ejemplo, el Convenio de Administración de Contribuciones que celebran el Gobierno del Estado de México con los municipios; el Convenio de Desarrollo Social 1995; el Convenio de Desarrollo Municipal 1995.

## 5.6. Problemática de los Municipios ante los Recursos Financieros.

Tomando en consideración los enfoques de análisis anteriormente señalados, aquí intentaremos analizar algunos aspectos de la realidad hacendaria municipal que a nuestro juicio constituyen fenómenos representativos de las Haciendas Locales de nuestro país y cuya manifestación encontramos que revela una problemática subyacente, que requiere atención en mayor o menor medida entre las distintas funciones hacendarias.

### ASPECTO JURÍDICO DE LOS INGRESOS MUNICIPALES

La falta de sistematización jurídica provoca en el orden administrativo, la duplicidad de atribuciones sobre una misma función administrativa hacendaria; la falta de control en los procesos hacendarios por encontrarse estructurados en forma transversal entre las dependencias del Ayuntamiento; la pérdida de información necesaria para el seguimiento de los procedimientos entre una oficina pública y otra; y la existencia de varios responsables de decisiones sobre asuntos estrictamente hacendarios.

Todo ello dificulta enormemente la fiscalización de los ingresos públicos municipales, acarreado ineficiencia recaudatoria y un alto costo administrativo.

Por otra parte, y a lo largo de las cuatro áreas funcionales de la Hacienda Municipal, se observa una estructura administrativa o racional con una proliferación injustificada de puestos.

Un problema de organización, tanto de carácter jurídico como administrativo, que se revela principalmente en esta función y en la del Patrimonio, consiste en el desarrollo de funciones hacendarias por órganos no hacendarios.

Cabe, sin embargo, señalar, como ya lo apuntamos previamente, que en la función de patrimonio no requiere necesariamente de su integración en un sólo órgano hacendario, pudiéndose admitir la posibilidad de un órgano especializado, pero en todo caso con unidad orgánica y administrativa; en cambio, en la realidad hacendaria se detecta un problema jurídico y administrativo de solución de la responsabilidad de la Administración Municipal, sin orden y coherencia, y con vacíos normativos y ausencia o defecto de sistemas administrativos.

Por otra parte, el problema de organización en el ámbito administrativo se revela por la circunstancia de que en gran medida la estructura administrativa y los puestos están diseñados para las personas y no para el desarrollo eficiente de las funciones, circunstancia ésta que se advierte también en las demás funciones hacendarias.

Por ello se recomienda sistematizar las normas de contenido hacendario para buscar unidad de atribuciones y procedimientos en el área de ingresos; y en el orden administrativo reubicar los procesos administrativos de contenido hacendario y la toma de decisiones respecto de éstos

órganos hacendarios, y establecer sistemas ágiles de información para lograr la unidad en la toma de decisiones correspondientes a otras áreas de la Administración Municipal pero vinculadas con las Hacendarias.

En cuanto a la función patrimonial, cabe hacer la salvedad de que la reubicación de ésta en la esfera orgánica hacendaria no es condición necesaria como hemos expresado, aunque si es válida la búsqueda de la unidad administrativa de la función al igual que en materia de ingresos.

Por lo que toca al problema de estructura administrativa interna detectado en todas las funciones hacendarias, conviene, en el orden jurídico buscar una mayor reglamentación de la estructura orgánica hacendaria que permita hacer obligatoria la planeación de la organización hacendaria municipal, y el establecimiento y observancia de manuales de organización y puestos y tabuladores de remuneraciones, en el orden administrativo.

## FUENTES DE INGRESOS

Alto peso de las participaciones federales en la composición de los ingresos municipales en comparación con los ingresos propios de importancia secundaria, lo cual genera una gran dependencia financiera respecto de los primeros.

No se han desarrollado opciones propias de ingresos, lo cual se refleja en el ámbito jurídico por defecto en las leyes hacendarias de gravámenes propios, y en el ámbito administrativo por consiguiente, además de que aquí tampoco se ha logrado racionalizar la administración de las fuentes existentes.

Es preferible plantear alternativas de política hacendaria municipal para la creación de nuevas fuentes propias de ingresos en las leyes hacendarias del Municipio, y en el orden administrativo desarrolla una infraestructura administrativa para la operación de nuevas fuentes de ingresos y eficientar la administración de las existentes.

En lo que se refiere a la estructura de los tributos municipales uniformes, entre los municipios de cada entidad federativa, aún cuando sus características financieras sean marcadamente diferentes.

Uniformidad injustificada en las leyes de ingresos en virtud de una inercia homogenizadora.

Para ello se requiere individualizar la estructura de los gravámenes a las condiciones particulares y a las necesidades de recursos de cada Municipio, formulando leyes de ingresos que den tratamiento semejante a Municipios semejantes y desigual a los desiguales, sin perjuicio de conservar una estructura legal uniforme.

En el orden administrativo, capacitar a los funcionarios de la Hacienda Municipal para la formulación de sus presupuestos de Ingresos, sobre la base se planes y programas específicos.

En lo que respecta al tratamiento de los contribuyentes es notable la dificultad en la recaudación y en la cobranza de créditos fiscales en virtud de frecuentes excepciones en favor de los contribuyentes, en la aplicación de las normas que establecen los gravámenes y sus accesorios.

Vulnerabilidad administrativa por la cercanía (contacto personal, permanente y estrecho) de autoridad y contribuyentes.

Es necesario establecer medios legales para el control en la aplicación de las Leyes de Ingresos y no sólo del presupuesto de egresos.

Establecer, además, sistemas administrativos para que el órgano legislativo pueda fiscalizar la aplicación de las Leyes de Ingresos.

Además, es necesario una eficaz recaudación, para ello sistematizar las normas de contenido hacendario para buscar unidad de atribuciones y procedimientos; y en el orden administrativo reubicar los procesos hacendarios y la toma de decisiones sobre los mismos en órganos hacendarios, por una parte, y además crear unidades y sistemas para el seguimiento de la fiscalización y la cobranza de los ingresos, y proporcionar capacitación y asistencia técnica en la materia.

#### ASPECTO DE LOS EGRESOS MUNICIPALES

Aunque no es nuestro tema, es necesario comentar que existe una reasignación y transferencia frecuente en los rubros del presupuesto injustificadamente; y la coexistencia del fenómeno contradictorio de que mientras unas partidas no se aplican en el ejercicio, otras se agotan apenas comenzando.

Como política hacendaria municipal la correspondencia entre planes de Gobierno y programas presupuestarios, mediante el establecimiento de leyes de presupuesto, contabilidad y gasto público municipal.

En el orden administrativo, propiciar capacitación y asistencia técnica para el establecimiento de Sistemas de Planeación y Programación del Presupuesto, en general y del presupuesto en caja.

Ejercicio presupuestal desordenado y arbitrario por falta de control interno en la aplicación del presupuesto aunado a un control legislativo deficiente.

Para ello es recomendable reglamentar la intervención del Cabildo y de la ciudadanía en el control del ejercicio presupuesto.

En el ámbito administrativo, establecer sistemas de autocontrol administrativo de la aplicación del presupuesto, completando con el establecimiento de sistemas ágiles de control legislativo del mismo, durante y después de su ejercicio.

#### **ASPECTO DE LA DEUDA PÚBLICA**

Por una parte insuficiencia de recursos para el pago de créditos vencidos, y por otra, distracción de recursos requeridos en otros rubros de presupuesto y que, en cambio se destinan a financiar obras autorecuperables o con posibilidades financieras de afrontarse en el plazo.

Buscar como política hacendaria la utilización racional y programática del crédito como recurso financiero disponible, mediante el establecimiento de leyes de deuda pública municipal.

En el orden administrativo, establecer sistemas de programación del crédito y manuales de contratación de financiamientos.

#### **ASPECTO DEL PATRIMONIO MUNICIPAL**

Un desconocimiento preciso y generalizado de los elementos que componen el haber patrimonial. Esta situación provoca, por una parte, la pérdida legal o de facto de los bienes municipales por abandono; y, por la otra, el deterioro, daño o desaprovechamiento de dichos bienes.

Lo anterior, afecta al área de ingresos, al tener que distraer recursos para otros destinos presupuestarios, y que se aplican a la adquisición de bienes existentes pero no conocidos; y también por desaprovecharse recursos amortizados que pueden ser susceptibles de enajenación, alquiler, concesión o explotación.

Es necesario incluir, como norma de política hacendaria, en la planeación presupuestaria, aspectos de planeación patrimonial.

Para este efecto, establecer leyes y reglamentos que regulen la constitución, conservación, régimen jurídico y aprovechamiento del patrimonio municipal, así como las responsabilidades de su administración, buscando darle unidad a la función, aunque no necesariamente dentro de los órganos hacendarios, como ya hemos apuntado.

En el plano administrativo, establecer sistemas de administración racional del patrimonio municipal, y unifica la tabla de decisiones y la responsabilidad en su administración, con las resevas previamente indicadas.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Es importante fortalecer las dos características fundamentales del municipio, la autonomía y la autarquía, pues lo distinguen como una entidad jurídico-política, piedra angular de la República Federal.

Empero, en la realidad se observa la debilidad de los municipios, pues aún subsiste la centralización de la actividad que en el Porfiriato promovía el jefe político o prefecto; de hecho, los municipios no cuentan con los elementos suficientes para ejercer plenamente su autonomía y autarquía.

A pesar de que el régimen municipal es esencialmente un modo de descentralización por región, en la práctica se ha experimentado el fenómeno contrario, pues las facultades municipales se han ido acumulando en los estados, con lo cual se ha visto seriamente afectada la libertad política y económica del municipio.

Se debe tener presente que el municipio, como cualquier organismo, necesita de medios para satisfacer sus necesidades; en consecuencia, debe tener la aptitud para conocer sus problemas políticos, económicos y sociales y adoptar las medidas adecuadas para resolverlos.

De ahí la necesidad de fortalecer al municipio, de vigorizarlo para convertirlo en una auténtica instancia de gobierno, fundamentalmente dentro de nuestro sistema jurídico-político; en efecto, el municipio es la base de nuestro sistema democrático, pues crea en el individuo la idea de solidaridad a un grupo social, es decir, de su pertenencia a una cierta comunidad.

Por lo tanto, garantizar su autonomía política y su libertad económica es un imperativo.

Los problemas que aquejan a los municipios, son innumerable, además varían de un municipio a otro, según las circunstancias geográficas, económicas y sociales, no obstante, en términos generales, se pueden agrupar cuatro tipos: ambientales, demográficos, políticos y financieros.

Aunque en este caso nos interesan los problemas financieros, mencionaremos, y únicamente como referencia, los problemas políticos; estos son básicamente la necesidad de que se le den realmente al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial, a saber: el gobierno directo de la comunidad básica; es decir, que las autoridades federales y estatales respeten y aun impulsen la descentralización política a efecto de que exista un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional.

Los problemas financieros de los municipios, salvo casos muy excepcionales, representan en general la dificultad más grave a la que se tiene que enfrentar la comunidad municipal, ya que por carecer de recursos no está en posibilidad de impulsar un desarrollo económico real que redunde en beneficios materiales y sociales para la población.

Indiscutiblemente el problema financiero de los municipios fue uno de los principales motivos de la reforma al artículo 115 constitucional, la cual, si bien representa un avance, en la práctica todavía no se ha resuelto el problema de la penuria financiera de los municipios.

La anterior afirmación, es basada en el sistema financiero actual, que se apoya en la regulación de impuestos federales, aplicables en toda la República, y en una serie de mecanismos de coordinación para los estados y municipios, no obstante que algunos tratadistas sostienen que el impuesto sobre la renta debería corresponderle a la Federación, el impuesto al valor agregado a los estados y el impuesto predial y de traslación de dominio a los municipios.

Sin embargo, mientras que la Federación ha absorbido el impuesto sobre la renta y el del valor agregado, hasta ahora en su mayoría los estados han acaparado el impuesto predial y de traslación de dominio.

Podemos señalar la existencia de dos vertientes fundamentales en los problemas del municipio.

En primer término tendríamos la problemática ubicada en el entorno de la Hacienda Municipal, en el que se inscriben primordialmente la relativa a la organización de la Administración Pública Municipal, y los aspectos sociopolíticos derivados de la relación cercana entre funcionarios y ciudadanía.

En segundo lugar, tendríamos los aspectos internos de la Administración Hacendaria Municipal, que a su vez podemos clasificar en problemas estructurales y problemas de administración.

Entre los primeros destaca fundamentalmente la dependencia financiera de los Municipios de los ingresos derivados de las participaciones en gravámenes federales, así como la ausencia de una adecuada infraestructura administrativa y de personal para la realización racional de las funciones hacendarias.

Por ejemplo, y como ya lo mencionamos, las Contribuciones a la Propiedad Inmobiliaria son los ingresos más fuentes y al transmitírseles a los Municipios estas contribuciones se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal, que hace que los ingresos beneficien a la localidad en la que se encuentran los predios.

Sobre las contribuciones que se mencionan no se debemos olvidar que su administración no es sencilla y que dentro de la variada gama de los Municipios mexicanos muchos no cuentan con elementos para afrontarla con éxito.

Incluso la experiencia demuestra que les resultaría incontable. Tal situación explica por qué en el propio texto constitucional se prevé la posibilidad de convenios que permitan que la entidad continúe manejando, en forma transitoria, los impuestos inmobiliarios, a cambio de un pago que el Municipio le haga y que normalmente se determina como una comisión de lo recaudado.

Se establece así, un mecanismo de auxilio para los Municipios que carecen de capacidad para la gestión administrativa, por medio de convenios con sus respectivos estados, los cuales, interpretando el espíritu de la Ley Fundamental, deberán ser por el tiempo en que fuere precisa esta colaboración.

Como se ve, debería ser un apoyo transitorio pues la tendencia debe ser que el Municipio afronte directamente su responsabilidad, a la brevedad posible.

Otro rubro importante que mencionamos son las Participaciones Federales, pues son el mayor ingreso de los Municipios. Se considera por los especialistas que alrededor del 90%, de los ingresos de la mayor parte de los Municipios tiene este origen.

En el análisis Constitucional, el principal concepto de ingreso de los Municipios no depende de su voluntad o decisión propia, sino que está sujeto, en primer término, a la decisión del legislador federal que a través de la Ley de Coordinación Fiscal del país, fija los porcentajes a distribuir del total de la recaudación federal por impuestos y derechos sobre explotación de hidrocarburos y minería entre los estados y la parte que corresponde a todos los Municipios del país".

Por eso hemos esta mencionando en reiteradas ocasiones que no se ha dado una verdadera libertad al municipio.

Otro ejemplo, lo mencionamos en la Ley de Coordinación Fiscal donde señala que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los estados, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento, la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

Importancia económica especial han tenido en los últimos años las participaciones por el cobro de multas federales que correspondan al Municipio. En la Ley de Coordinación Fiscal se que el municipio del país se encargarían del cobro de toda clase de multas impuesto por autoridades administrativas de la Federación, que no fueran de naturaleza fiscal. Por ese concepto se entrega al Municipio el 90% de lo recaudado incluyendo recargos e indemnizaciones.

Entre los problemas internos de administración destacaríamos los de organización interna de la administración hacendaria; la ausencia de planeación y control presupuestal; la subutilización del recurso crediticio, y la ausencia de sistemas de administración y control patrimonial.

En cuanto a la vialidad de las recomendaciones, debemos resaltar los principales obstáculos que, a nuestro juicio, podrían presentarse.

Por lo que ve a los problemas estructurales de organización hacendaria, la inercia de funcionamientos y personal administrativo que ofrece resistencia al cambio y a la reasignación de atribuciones.

En relación con la búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, la dificultad para lograr un nivel de competencia administrativa adecuado a la naturaleza de dichas fuentes, por un lado, y por el otro, la situación del entorno económico que dificulta también el establecer nuevas cargas fiscales a los contribuyentes.

Sin embargo, los municipios continuarían en este caso bajo la misma dependencia financiera de los ingresos federales, dado su mayor peso en relación con la recaudación de los propios. Tal vez, entonces sería conveniente hacer participar activamente a los Municipios en los procesos de administración de los ingresos federales coordinados, gradual y selectivamente en algunas de sus funciones, ligando el esfuerzo recaudatorio a sus factores de participación.

Un aspecto más en favor de esto último consistiría en que de esta manera se induciría la infraestructura administrativa con que ya cuentan los gobiernos estatales hacia la administración hacendaria municipal.

Tratándose del control del presupuesto y del endeudamiento público municipal, juega un papel importante como hemos analizado, la participación del control del órgano legislativo. Las recomendaciones formuladas en este sentido suponen dotar a las Contadurías Mayores u Organos Superiores de fiscalización de cada Estado de Mayor independencia y de eficiencia técnica para el desarrollo de sus funciones.

### **El Municipio hacia el siglo XXI**

Otro problema es el crecimiento de la población urbana, ya que ha sido mucho más rápido que el de la población rural, debido a que las migraciones han tenido como destino los municipios conurbados de la Zona Metropolitana del Valle de Cuautitlán-Texcoco.

No sólo existe una desproporción entre el campo y las ciudades, sino que además la población urbana presenta un altísimo grado de concentración. Se estima que 70% de la población de la Entidad se concentra en los 27 municipios conurbados al D.F. 8.4% reside en los cinco municipios.

En ocho municipios -Nezahuacóyotl, Ecatepec, Naucalpan, Tlalneplanta, Cuautitlán- Izcalli, Atizapán de Zaragoza, Chalco y Toluca - reside 55% de la población. Por el contrario, los diez municipios menos poblados representan apenas 0.4% de la población estatal. En Nezahuacóyotl y Ecatepec viven más personas -2.5 millones- que en cada uno de los siguientes estados: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Colima, Nayarit, Quintana Roo y Tlaxcala.

La urbanización de la entidad no sólo ha sido acelerada sino desordenada, desbordando los esfuerzos de planeación urbana y la capacidad financiera y administrativa de los gobiernos estatal y municipales, para satisfacer las demandas de infraestructura y servicios públicos.

Existe una profunda diferenciación y desigualdad entre regiones de la entidad, ya que tanto la población como las entidades económicas están concentradas, en primer lugar, en los municipios de la Zona Metropolitana, en segundo lugar, en el Valle de Toluca.

Pero hay que tomar en cuenta que en 1991 el PIB del Estado de México representó 10.4% del nacional, ocupando el segundo lugar, pues sólo lo supera el DF.

Los sectores de actividad más importantes son el industrial y el de servicios, que aportan 47.4% y 48% del PIB estatal, respectivamente. El sector agropecuario sólo aporta el 4.6% de la producción de la entidad.

El municipio no puede esperar mayor financiamiento por parte del gobierno federal, si no hay un verdadero proceso de descentralización, podrían caer todavía más en la crisis financiera que actualmente existe en algunos municipios.

Las administraciones municipales deben transformarse y ya no ser receptores del financiamiento federal, sino creadores de sus propios recursos. Recursos los hay, ahí están los recursos naturales, inmovilizados por todo este proceso centralizador.

Tienen los recursos humanos, el Estado de México es la entidad más poblada del país, y que están sumamente desempleados, pero no tienen dinero. Es el momento de comenzar a pensar seriamente en cómo movilizar esos recursos humanos y esos recursos naturales sin dinero.

# BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Narváez, L. Manuel. Desarrollo de la comunidad y vida municipal en: SEGOB, Democratización integral: Reforma Municipal. Memoria, Tomo IX, México, 1983.
2. Alcala Aguilar, J. Luis. Desconcentración del Ayuntamiento y organización de agencias y delegaciones en: SEGOB, Democratización integral: Reforma Municipal, Memoria, Tomo XVI, México, 1983.
3. Azuela Güitrón, Mariano. La Hacienda Municipal. La Reforma Municipal en la Constitución, Primera Edición. Editorial Porrúa. México, 1985.
4. BANOBRAS-INAP, Manual de Servicios Municipales, Colección de manuales de administración y organización municipal núm. 1, INAP, México, 1989.
5. Beyer de Roalandini, Carmen y De Miguel Calzada, María Jesús. El Municipio en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal de México. (Seminario sobre Políticas y Criterios de Distribución en el Rendimiento de los Ingresos para o entre las Entidades Federales, Estatales y Municipales).
6. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa. México, 1983.

7. Calcano Arboleya, Elvira. Análisis del municipio en SEGOB, Democratización integral: reforma municipal. Memoria, Tomo XV, México, 1983.
8. Campos Ochoa, Moisés. La Reforma Municipal. Editorial Porrúa. México, 1968.
9. Castorena, Jesús. El problema municipal mexicano. BANOBRAS, México, 1982.
10. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Gobierno y Administración Municipal en México. Secretaría de Gobernación. México, 1993.
11. Centro Nacional de Estudios Municipales. El Municipio Mexicano. SEGOB, México, 1985.
12. -----. Los Municipios del Estado de México. Enciclopedia de los Municipios de México. Secretaría de Gobernación. México, 1994.
13. Escude Bartolí. Los municipios de España, citado por: Campos Ochoa, Moisés. El municipio, su evolución institucional, BANOBRAS, México, 1981.
14. Gomorra González, E. del Carmen. La participación ciudadana: medio de democratización integral en: SEGOB, Democratización integral: Reforma Municipal. Memoria, Tomo IX, México, 1983.

15. González de la Vega, René; José Francisco Ruiz Massieu y Diego Valadés. Fortalecimiento Municipal. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo II, Doctrina Constitucional. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. México, D.F. 1985.
16. Jaramillo, Esteban. Hacienda Pública. Sexta Edición. Editorial Voluntad LTDA, 1960. Bogotá, Colombia.
17. Palomar de Miguel, Juan. Diccionario para Juristas. Ediciones Mayo. México, 1981.
18. Quintana Miranda, Rafael. El Municipio y su Hacienda Pública. Tesis para obtener el grado de Doctor en Derecho. UNAM. México, D.F. 1992.
19. Martínez Cabañas, Gustavo. El Ayuntamiento como Promotor de Desarrollo. Estudios Municipales, Revista Bimestral mayo-junio, Tomo II, No. 9. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1986.
20. ----- La Administración Estatal y Municipal de México. INAP - CONACYT. México, 1985.
21. Martínez Carrasquero, Otto. Vocabulario Municipal Básico. Ed. FUNDACOMUN. México, 1987.

22. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1990.
23. Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México. UNAM. México, 1979.
24. Olmedo Carranza, Raúl. La Problemática del Municipio Mexicano, Municipio Libre y Descentralización de la Vida Nacional. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Octubre-Marzo 12-13. INAP. México, 1984.
25. Presidencia de la República. Manual de Administración Municipal. Edición 2a. México, 1981.
26. Rabasa, Emilio O. El Proceso Legislativo de la Reforma del Artículo 115 Constitucional. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa. México, 1986.
27. Rendón Huerta, Teresita. Derecho Municipal. Edit. Porrúa, México, 1985.
28. Rico Ramírez, Miguel. El municipio: control financiero. Perspectivas para el año 2000. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 24 / 25 Problemática Municipal. Instituto Nacional de la Administración Pública. México 1987.
29. Rogelio Álvarez, José. Director. Enciclopedia de México. Tomo IX.

30. Ruiz Massieu, José Francisco y Diego Valadés. Coordinadores. Diversos autores. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa. Primera Edición. México, 1983.
31. SAHOP. Agenda del Presidente Municipal, México, 1981.
32. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 28a Edición. Editorial Porrúa. México, 1994.
33. -----, Leyes Fundamentales de México 1808 - 1994, Editorial Porrúa. Decimoctava Edición. México, 1994.
34. Valadez, Diego. La Constitución Reformada, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones. Tomo II, Doctrina Constitucional. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. México, 1985.
35. Valencia Carmona, Salvador. El Municipio y la Nueva Legislación Local. La Reforma Municipal en la Constitución. Editorial Porrúa. México 1986.



# LEGISLACIÓN CONSULTADA

- I. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Gobernación. México, 1994.
- II. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación. México, marzo de 1995.
- III. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. Publicada en la "Gaceta del Gobierno" el 27 de febrero de 1995. Gobierno del Estado de México y el Congreso Local. México, 1995.
- IV. Constitución Política Mexicana Comentada. Instituto de Investigaciones Jurídicas y la Procuraduría General de la República. UNAM. México, D.F. 1994.
- V. Diario de los Debates del H. Congreso Constituyente. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. LII Legislatura. Tomo II.
- VI. Ley General sobre Libertades Municipales en Emiliano Zapata. Comisión Nacional Editorial del PRI. Derechos y Obligaciones de los Pueblos. Archivo de la Biblioteca del Museo Nacional de Antropología e Historia.

VII. Los Históricos Debates de la Constitución de 1916-1917. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Tomo II.

VIII. Plan de Desarrollo del Estado de México 1993 - 1999. Gobierno del Estado de México. México, 1993.

IX. Prontuario de Legislación Fiscal 1995. Gobierno del Estado de México. Secretaría de Finanzas y Planeación. Procuraduría Fiscal. 1995.