



Con Estudios Incorporados a la UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONONOMA
DE MEXICO
Clave 8810-39

**“FORTALECIMIENTO DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL EN EL
MARCO DEL FEDERALISMO”**

T E S I S

Para obtener el título de:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARÍA DE LOS ÁNGELES ARGUETA SÁNCHEZ.

Naucalpan de Juárez, estado de México, Octubre del 2007.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

En memoria de mi padre.

INDICE.

	Página.
• DELIMITACIÓN DEL TEMA.....	5
○ PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	6
○ OBJETIVOS.....	6
▪ GENERAL.	
▪ ESPECIFICOS.	
○ METAS.....	7
○ HIPOTESIS.....	7
○ METODOLOGIA.....	8
• INTRODUCCIÓN.....	9
1. CAPITULO PRIMERO.....	13
1.1. FEDERALISMO.....	14
1.1.1. EL CONCEPTO DE FEDERALISMO.....	14
1.1.1.1. EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	19
1.1.1.2. ACTIVIDAD DEL ESTADO.....	24
2. CAPITULO SEGUNDO.....	31
2.1. MODELOS DE FEDERALISMO.....	32
2.1.1. MODELO DUAL.....	33
2.1.2. MODELO COOPERATIVO.....	35
2.1.2.1. FEDERALISMO PERMISIVO.....	37
2.1.2.2. FEDERALISMO CENTRALIZADO.....	39

2.1.2.3.	FEDERALISMO COACTIVO.....	39
2.1.2.4.	FEDERALISMO PRAGMATICO.....	40
2.1.2.5.	FEDERALISMO COMO RELACION ENTRE PODERES.....	41
2.1.3.	MODELO COMPETITIVO.....	42
2.1.4.	MODELO ASIMETRICO.....	46
3.	CAPITULO TERCERO.....	51
3.1.	EL MUNICIPIO LIBRE.....	52
3.1.1.	EL MUNICIPIO COMO ORGANO POLITICO ADMINISTRATIVO... 53	
3.1.2.	ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO LIBRE EN MÉXICO.....	59
3.1.3.	CONFORMACION DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	62
4.	CAPITULO CUARTO.....	71
4.1.	ELEMENTOS PARA UNA REFORMA MUNICIPAL.....	72
4.1.1.	EL MUNICIPIO EN MEXICO, ¿PODER POLITICO REAL Ó SIMPLE ORGANO ADMINISTRATIVO?.....	72
4.1.2.	UBICACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA <i>CONSTITUCIÓN</i> POLITICA DEL PAIS.....	76
4.1.3.	AUTONOMIA MUNICIPAL Y FEDERALISMO.....	82
4.1.4.	REFORMA MUNICIPAL. PROPUESTAS.....	86
4.1.4.1.	MUNICIPIO LIBRE.....	86
4.1.4.2.	REGLAMENTOS MUNICIPALES Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA... 90	
4.1.4.3.	SERVICIOS PÚBLICOS.....	94
4.1.4.4.	DESARROLLO ECONOMICO MUNICIPAL.....	97
4.1.5.	COMENTARIO FINAL.....	98
	CONCLUSIÓN.....	100

BIBLIOGRAFIA, LEGISLACIÓN CONSULTADA Y CIBERGRAFIA

DELIMITACIÓN DEL TEMA.

DELIMITACIÓN DEL TEMA

Uno de los aspectos relevantes en el sistema político mexicano es sin duda el que rodea al Municipio, organización política más cercana a la ciudadanía que atiende algunas de sus principales necesidades.

Por lo anterior, el presente trabajo se enfocará a estudiar el municipio desde el aspecto doctrinario, desde el derecho positivo mexicano y en concreto desde la perspectiva constitucional analizándose el contenido del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de determinar los alcances, problemática y posible propuesta de solución que otorgue a los municipios mayor certeza en el ejercicio de su autonomía.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La problemática que se presenta es que aún y cuando el artículo 115 en su fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento, con lo que de origen se aceptaría al Municipio con un ente detentador del poder público, a lo largo de ese artículo constitucional, no se refuerza a los entes municipales pues se necesita complementar y reformar diversas fracciones del numeral citado.

OBJETIVOS:

GENERAL

Analizar lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la reforma de que fue objeto en diciembre de 1999, las implicaciones que derivan el que señale que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento, verificando si el Municipio efectivamente actúa como un ente de gobierno que cuente con plenas atribuciones para ejercer su autonomía.

ESPECÍFICOS

1. Analizar al federalismo en forma general y sus variantes.
2. Analizar lo dispuesto por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Analizar las reformas del artículo 115 de la Constitución Federal, en específico la realizada en 1999, en la que determina que los municipios serán gobernados por un Ayuntamiento.
4. Presentar la contradicción jurídico-política de la determinación de gobierno municipal y supeditación a los poderes locales.

METAS

1. Identificar y sustentar la problemática del marco jurídico actual en materia de autonomía municipal.
2. Plantear y sustentar la necesidad de una reforma al artículo 115 de la Constitución Federal en la que se reconozcan al Municipio como detentador del poder público, su autonomía y parte de la división de poderes en sentido vertical.

HIPÓTESIS

“Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determina que los Municipios ejercerán su gobierno a través de los Ayuntamientos, conllevando con ello su autonomía entonces los Ayuntamientos podrán emitir entre otros, actos jurídicos administrativos e incluso de naturaleza formalmente legislativa en todo lo que les concierne a su competencia, con una velada intervención de los poderes locales y/o federales.”

METODOLOGÍA

Partiré de una investigación de aspectos doctrinarios del federalismo y un análisis de diversas clasificaciones de federalismo, a efecto de contar con elementos de apoyo para apreciar al federalismo desde diversos enfoques.

Conllevará un análisis jurídico del marco que rodea al municipio, sin pretender que se convierta en un estudio dogmático, se pretenderá adminicular diversos preceptos legales a efecto de lograr un razonamiento lógico jurídico que permita explicar el aspecto legal en materia de poder público municipal y autonomía.

INTRODUCCIÓN.

INTRODUCCIÓN

Estudiar al Municipio desde la perspectiva de considerarlo un poder político real no es, en el caso de nuestro país, una labor sencilla, sin embargo es un requisito a cumplir si en verdad se pretende consolidar nuestro incipiente federalismo. No obstante ello, es una tarea pendiente que quedó en el olvido de los legisladores mexicanos.

Así, por una parte se le atribuye personalidad jurídica y patrimonio propio, además de una serie de atribuciones gubernativas, por la otra se limita dentro del orden jurídico estatal, sin que se le reconozcan capacidades plenas para dirigir los designios organizativos y políticos que más favorezcan a las necesidades y al punto de vista de la comunidad que representan, carece de funciones legislativas.

En esa virtud, considerar al municipio como poder político implica, entre otras tareas, demostrar que las corrientes tradicionalistas del derecho en México han propiciado un reducto administrativista en el que, se ha pretendido justificar la razón de ser en el municipio.

La personalidad jurídica del municipio en nuestro país se ha distorsionado y se le considera solo como agente receptivo y no como sujeto dinámico y discrecional en cuanto a su ejercicio y posibilidades de relación con otras instancias de gobierno.

En reconocimiento de la necesidad de reinterpretar la posición del municipio en sus relaciones intergubernamentales, es indispensable señalar que no se pretende un desmantelamiento de otros gobiernos supramunicipales para dar al municipio un nuevo rol, sino rescatar sus potencialidades jurídicas, económicas y políticas en la gestión del poder el Estado y en el impulso y recreación de procesos democráticos que son a la vez condición indispensable para el desarrollo político de la sociedad.

Cabe señalar que en algunos sistemas de gobierno el centralismo ha generado un interés público por hacer aparecer el gobierno nacional como el principal protagonista y responsable del desarrollo. Es este quién determina el proyecto económico, es también quien dilucida las prioridades de la sociedad y es quién concentra la mayor capacidad de acción tanto en recursos como en potencialidad técnica y administrativa.

Este centralismo es tal vez uno de los fenómenos más recurrentes en el tipo de gestión gubernamental del gobierno federal mexicano, es lo que hace de nuestro sistema político uno de los federalismos más atrasados en cuanto a la práctica de formas cooperativas y descentralizadas de gestión.

En este contexto, y volviendo al caso del municipio, uno de los atributos políticos y jurídicos que siempre han reclamado las corrientes progresistas, es la autonomía y el respeto a la gestión de sus gobiernos, cosa por demás difícil de conseguir en un régimen de corte centralista.

Consecuentemente, el tema de la defensa del municipio es una oportunidad significativa para volar en entorno de gestión, a la vez de servir de vehículo para localizar las principales áreas de oportunidad que ayuden a resarcir, en una dimensión de mayor democracia, el ejercicio pleno de sus gobiernos.

Este trabajo tiene como propósito rescatar la idea de considerar al municipio como un auténtico poder político, lo cual es necesario si lo que se pretende es delinear

garantías y medios de protección integrales en el contexto de un Estado con tendencias democráticas y un claro sentido de justicia social y política; por tanto, de igual forma se debe considerar a la autonomía gubernamental como el rasgo característico que debería fortalecerse en el caso del municipio mexicano; también es de suma importancia considerar al municipio como un ente que posee un conjunto de derechos políticos, administrativos y sociales inmanentes a su naturaleza política, consecuentemente la viabilidad de la protección institucional es categórica y necesaria para consolidar una verdadera institución municipal y por ende buscar con ello el fortalecimiento del federalismo mexicano.

CAPITULO PRIMERO.

CAPITULO PRIMERO

1.1 FEDERALISMO

El tema a desarrollar en el presente capítulo aun y cuando no es el central del presente trabajo de tesis y que ya ha sido desarrollado por diversos autores, se considera importante citar algunos puntos de vista a efecto de apreciar los elementos que se plantean para contar con un adecuado marco conceptual.

Para el estudio del asunto que nos ocupa, se debe partir de la delimitación del concepto de federalismo, lo anterior, en virtud que existen multiplicidad de conceptos con el que se ha pretendido abordarlo, el reto del presente capítulo será el lograr contar con uno que integre la multiplicidad de elementos que plantean diversos autores, así como aterrizarlo en el ámbito del derecho mexicano. Asimismo, como complemento, se citará lo referente a la actividad del Estado, lo que servirá como herramienta para entender su actividad y la forma en que la concretiza.

1.1.1 El Concepto de Federalismo

Campbell menciona, *“Una visión más equilibrada del hombre como criatura con capacidades morales, dan como resultado un contrato social entre ciudadanos potenciales que han establecido el poder gubernamental como algo que es confiado al soberano, el cual tenía que gobernar dentro del derecho natural y mantener un grado de consentimiento continuado de sus súbditos para conservar su legitimidad”*¹, asimismo, Althusser ha señalado: *“El Estado es una máquina de represión, que permite a las clases dominantes (en el siglo XIX a la clase burguesa y a la clase de los grandes terratenientes) asegurar su dominación sobre la clase*

¹ Campbell, Tom, *La Justicia. Los principales debates contemporáneos*, México, Editorial Gedisa, 2002, p. 102.

obrera para someterla al proceso de extorsión de la plusvalía (es decir a la explotación capitalista).²

Las formas de organización política han evolucionado hasta el grado de crearse la Nación-Estado, misma que esencialmente se integra de tres elementos: La población que lo compone, la forma de organización política y/o de gobierno y la delimitación del territorio en el que la población se asentará y el gobierno ejercerá su poder.

En la organización de la Nación-Estado se cuenta con diversas variantes, mismas que se encuentran presentes en la actualidad, tal y como ocurre con el sistema federal, mismo que ha sido adoptado por diversos países cuyos regimenes procuran apearse a la descentralización del poder y a la participación democrática de la población en la toma de decisiones de gobierno o de organización política.

Uno de los países en que se ha adoptado el sistema federal son los Estados Unidos Mexicanos, mismo que cuenta con una tradición federalista, pues ya en el siglo XIX en la Constitución de 1824 se había adoptado como sistema de gobierno, se restauró en la Constitución de 1857 y actualmente se encuentra vigente en el artículo 40 del texto constitucional de 1917.

El federalismo, como ya se mencionó en el párrafo anterior, se encuentra previsto en la Constitución Federal como la forma de organización política del país, sin embargo, no se define expresamente qué se debe entender por federalismo o por estado federal, por lo cual se han presentado diversos conceptos desarrollados por algunos autores, quienes pretenden dar un concepto global en el que se puedan incluir todos los tipos de sistema federal, otros para efectos prácticos, han dado su concepto atendiendo a la naturaleza que se ha otorgado al federalismo en el sistema jurídico mexicano.

² Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos del Estado*, México, Editorial Quinto Sol, 2002, p. 20

El estudio que se hará de las definiciones se realizará atendiendo al aspecto político como ejercicio del poder público; al sociológico como producto de los hombres y al jurídico como instrumento legal legitimador y orgánico desde el punto de vista de los entes que lo conforman.

Burgoa Orihuela, determina: *"... un Estado Federal es una entidad que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos..."*³ De esta idea se desprende el aspecto orgánico, toda vez que contempla la presencia de entes que se unen para formar otro; sin embargo, a esta idea debe de señalarse que no necesariamente un Estado Federal se crea de entes separados, tal y como ocurrió en los Estados Unidos de América, en nuestro país se constituyó como estado federal a partir de un gran territorio que se dividió en entidades federativas. El aspecto orgánico es el que se retomará para conformar un concepto.

Por otro lado, en una visión más amplia, Arteaga Nava, determina: *"El gobierno establecido por la constitución también debe ser federal porque en el país coexisten dos fuentes de autoridad que gozan de autonomía y por lo que cada una de estas realiza en la órbita de su competencia es válido."*⁴ Esta definición aunque presenta aspectos esenciales como lo es el político, por precisar el ejercicio del poder público; el orgánico por señalar la coexistencia de entes de autoridad y el jurídico por precisar la existencia de un ordenamiento legal de sustento, falta el elemento sociológico que determine la necesidad humana de su existencia. Aunado a lo anterior, se destaca que omite al nivel de gobierno municipal, mismo que se ha reconocido como tal en nuestra Carta Magna,⁵ asimismo esta determinación no

³ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 12ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 407.

⁴ Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1999, Vol., 1. p. 112.

⁵ A raíz de las reformas al artículo 115 publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 23 de diciembre de 1999.

se apega al texto constitucional, pues señala como autónomos a los entes de gobierno, siendo que ese ordenamiento los contempla como soberanos.

Bertrés, catedrático de la Universidad Nacional de San Luis en Argentina, señala: *“El Federalismo es una forma de organización estatal que tiene como fundamento la distribución y relaciones entre los poderes que a manera de requisitos deben coexistir en el marco federal, estatal y local.”*⁶ Se integran los aspectos políticos por referirse al poder y orgánicos por precisar a los tres niveles de gobierno como parte de un ente federal, no se contempla al federalismo como producto social ni jurídico.

Ahora bien, Carbonell, determina como concepto apoyándose en autores como los investigadores William. H. Riker y Daniel J. Elazar: *“Así, el sistema federal debe entenderse como un mecanismo de gobierno, de resolución de problemas entre regiones diferentes unas de otras.”*⁷ Este concepto podría considerarse de los más adecuados para el presente trabajo, en virtud de que efectivamente el federalismo es un sistema de gobierno y que debe centrarse en ser un coordinador de los esfuerzos de los diversos entes de gobierno federal, estatal y municipal para la atención de las problemáticas que presente la población en general, y no ser la federación un ente centralizador del ejercicio del poder público, sin embargo, no menciona su base legal ni la intervención de los gobernados.

Una vez citados y comentados diversas posturas referentes a federalismo, se considera adecuado precisar los elementos que para el desarrollo del presente trabajo se consideran necesarios para comprender lo que es el federalismo o sistema federal, a saber:

⁶ Bertrés, Raúl Eduardo, *Modelos de federalismo e interpretación federal*, Argentina, KAIROS, Año 4, Número 5, 1er. Semestre, 2000, p. 12.

⁷ Carbonell, José, *“Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo”*, en Serna de la Garza, José (comp.), *Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 24

- Es una forma de organización creada por la sociedad para satisfacer sus necesidades. (como se explicó en el esquema 1)
- Es una forma de organización política, creada para ejercer la soberanía y el poder público.
- Es la unión de diversos entes, de orígenes independientes y soberanos entre sí.
- Los entes que lo integran ceden su soberanía a un poder superior.
- Coexisten diversos niveles de gobierno y por consecuencia de órdenes jurídicos, para el caso de México, los ámbitos federal, estatal y municipal.
- Se da una distribución del ejercicio del poder público en forma vertical.
- En el ejercicio del poder público de manera vertical se da una descentralización de funciones y atribuciones por parte del Poder Legislativo Federal, hacia los gobiernos estatales y a los municipales, ya sea por ley o de conformidad con las atribuciones que le confiera al Poder Ejecutivo.
- Se legitima la unión y el ejercicio del poder público en un documento que tiene jerarquía suprema sobre cualquier otro, denominada generalmente constitución.

De los elementos referidos, para el presente trabajo se determina que el federalismo y atendiendo a los aspectos político, sociológico, jurídico y orgánico es:

“La Unión de diversos entes independientes sustentada en la voluntad de sus pobladores, que crean un nuevo Estado soberano; legitimado a través de un Pacto Federal plasmado en una Carta Magna, que determina las atribuciones de los poderes de la unión y de los niveles de gobierno, con la coexistencia de diversos órdenes jurídicos administrados entre sí, acotados en su actuación en el ámbito de validez espacial o material”,

Una vez que se ha limitado cual será el concepto de federalismo que se utilizará para el desarrollo del presente trabajo, es importante abordar la forma en que se contempla este sistema de gobierno en la Constitución Federal.

1.1.1.1 EL FEDERALISMO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El federalismo mexicano surgió en forma diversa a lo que tradicionalmente se ha planteado e incluso difiere al concepto señalado en el presente trabajo, pues las colonias españolas que existían al momento de la independencia de México no eran autónomas en cuanto a su régimen interior, inclusive se podría considerar que no estaban territorialmente definidas y que fue hasta la consumación de la independencia mexicana, que se organizó un sistema federal creando artificialmente entidades federativas.

A pesar de este antecedente, actualmente las entidades federativas están plenamente determinadas, cuentan con una organización interna e integrada con municipios definidos.

La base jurídica de la organización del sistema federal tiene fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que reserva un apartado para tal fin, el que se ha denominado “De la soberanía nacional y de la forma de gobierno”.

Dicho ordenamiento jurídico prevé en su numeral 39:

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

La soberanía es parte esencial para que un Estado sea considerado como tal, pues sobre éste no habrá autoridad alguna; la población es la detentadora de la soberanía, pero a través de un acuerdo concretado a través de la Constitución Federal, le otorga esa soberanía a los poderes públicos que velarán por el bien común.

La forma de gobierno se contempla en el numeral 40 del ordenamiento jurídico ya citado, por la importancia que reviste para el presente trabajo, se hará un análisis de las partes que lo componen.

El citado artículo determina como elementos:

- La voluntad popular de constituirse como una república representativa, democrática, federal.

A este respecto, debe destacarse que el propio Poder Constituyente de 1917, no fue elegido en forma democrática sino representativa de las entidades federativas, por lo que no se vería reflejado el espíritu del pueblo para aceptar este pacto federal, sino el reflejo de la voluntad de los grupos que disputaban el poder.

- Integrándose de Estado libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Se presenta el ya planteado problema de considerar soberanas a las entidades federativas, pues la soberanía sólo es una y reside en el pueblo, no en los entes de gobierno, por lo que se considera que únicamente son autónomos en cuanto a su régimen interior.

- Los Estados se unen en una federación establecida en la Carta Magna.

Este elemento resulta complementario a la crítica anterior, toda vez que, si los Estados fuesen soberanos, al momento de adherirse al pacto federal constitucional, perderían dicha soberanía cediéndola a la Federación como el ente de mayor jerarquía en el ejercicio del poder público.

Ahora bien, el federalismo implica intrínsecamente la coexistencia de diversos niveles de gobierno y de ordenamientos jurídicos aplicables en cada ámbito de validez, esto es, el ejercicio del poder público en forma vertical, para el caso mexicano, los niveles son el federal, el estatal y el municipal, cada uno determinados y regulados de igual forma en la Constitución Federal.

De lo anterior, se deduce que el federalismo mexicano se fundamenta en el citado artículo 40, determinándose en él lo tocante al ámbito federal; por lo que respecta al ámbito estatal y municipal, su fundamento constitucional se encuentra en los artículos 115 que establece que los Estados de la Federación adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de la organización territorial y política al municipio libre, mismo que será gobernado por un ayuntamiento y en el 116 que establece las bases generales de ejercicio del poder por parte de los Estados de la Federación.

Ahora bien, apegados estrictamente a la letra de nuestra Carta Magna, cada entidad federativa divide el ejercicio del poder público en el Ejecutivo encarnado por el Gobernador del Estado, el Legislativo que reside en el Congreso local y el

Judicial en el Tribunal Superior de Justicia del Estado. Con base en esta estructura orgánica, los Estados de la Federación llevan a cabo funciones similares a las del gobierno federal, acotadas únicamente por las disposiciones de la misma Constitución Política Federal.

Por el contrario, los municipios, se encuentran gobernados por un Ayuntamiento, en tanto que su administración se encuentra a cargo del presidente municipal; por lo tanto, no existe de manera clara una división en el ejercicio del poder público en virtud de que, el presidente municipal igualmente encarna al Ejecutivo municipal, pero forma parte del Ayuntamiento, el cual como asamblea deliberante denominada Cabildo, cuerpo colegiado que emite todos los reglamentos y disposiciones administrativas en materia municipal.

Lo anterior, se complica aún más al momento de analizar las atribuciones y facultades con las que cuentan tanto el gobernador de un estado, como su Congreso local para legislar y, en su caso reglamentar en materia municipal.

Ahora bien, respecto al estricto ejercicio del poder público en sentido vertical, la propia Constitución General determina, en su numeral 124 que las atribuciones que no tenga reservada exclusivamente la Federación la realizarán los Estados.

Lo anterior, origina que se dé un centralismo de atribuciones de la Federación, toda vez que se reserva aquellas actividades que se consideran estratégicas, lo que perjudica la libertad de los Estados para actuar en asuntos de vital importancia para su desarrollo, aunado a que se presentan diversas problemáticas técnico jurídicas como el caso de Tratados Internacionales en materia de adopción, que origina que en una materia eminentemente local, sea la federación el que fija los términos en esta materia.

Ahora bien, si es de considerarse el exceso de atribuciones de la Federación, también lo es en el caso de las Entidades Federativas con relación a los Municipios, pues si bien es cierto la Constitución Federal otorga diversas funciones y servicios a los Municipios, también lo es que son los Estados los competentes para legislar en esas materias y determinan los lineamientos generales que se impondrán para la prestación de esas funciones y servicios municipales.

En este caso se presenta la problemática de los Municipios de ejercer su gobierno supeditado las condiciones que la Federación le concede, aunado al sometimiento que tienen al estar sujeto al cumplimiento de las disposiciones que le fijan los Estados de la Unión.

Si se ha mencionado el concepto de federalismo como un sistema en el que coexisten diversos entes de gobierno de diversas jerarquías, pero no se tiene una adecuada aplicación, pues para el caso de los Municipios son rehenes de otros dos niveles de gobierno superiores.

Por todo lo anterior debe concluirse que tal y como se planteó al inicio del presente capítulo, que la forma de organización política del Estado Mexicano es un claro ejemplo de la protección de los intereses de los grupos de poder, toda vez que bajo una supuesta organización federal, se sojuzga a la organización política y social más esencial como lo es el municipio.

Ortega Lomelín, señala en un aspecto crítico: *"...el federalismo no se acota a un sistema de reparto de competencias públicas entre los diferentes niveles de gobierno, concepción tradicional y estrictamente legal. Sus contenidos políticos, económicos, administrativos y culturales le dan una nueva dimensión."*⁸

⁸ Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 9.

Sirve de apoyo esta cita para precisar que el federalismo es un concepto vivo y cambiante, que no debe verse como una simple forma de organización política, sino de un complejo sistema de factores que influyen necesariamente en la dinámica misma del Estado, del ejercicio del poder público y de su población.

Se debe entender que el federalismo no sólo es un sistema rígido de organización política, sino que tiene diversas variantes que deben estudiarse para llegar a la determinación de cual forma sería la más conveniente, misma que no sería aplicable a todos los casos, sino únicamente en aquellos bien identificados por su complejidad.

No se omite manifestar como último punto la opinión de Serra Rojas *“Aunque el Federalismo se reconoce en textos constitucionales, el Estado moderno tiende en forma evidente a una centralización política en lo general, mientras en el orden interno, la descentralización administrativa parece ser el camino adecuado para la atención de los grandes problemas”*⁹

Opinión que se comparte, toda vez que por la forma en que se plantea al federalismo, permite una centralización de poder y prácticamente el desconocimiento de la coexistencia que debería existir en los niveles de gobierno estatal y municipal acentuándose en éste último nivel en claro detrimento a los grupos sociales que no detentan el poder.

1.1.1.2 ACTIVIDAD DEL ESTADO

Al determinarse el federalismo como una forma de organización política-administrativa de un grupo social, se debe mencionar en forma general lo referente a la actividad del Estado, mismo que será apoyo en el desarrollo del presente trabajo.

⁹ Serra Rojas, Andrés, *Ciencia Política*, 19ª edición, México, Editorial Porrúa, 2003, p. 625.

Se considera que la actividad del Estado es el conjunto de deberes o actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza fundamentándose en el derecho positivo, el cual le da legitimidad a sus actos.

Como sustento a lo anterior, Castrejón García ha señalado *“Por deberes del Poder Público, deberá entenderse todas aquellas conductas que en sentido positivo o negativo deberán realizar en forma obligatoria los órganos que conforman a los diversos poderes del Estado y que se encuentran taxativamente en la Constitución General de la República, así como las leyes que de ella emanen.”*¹⁰ Definición que será la utilizada para el desarrollo del presente trabajo por ser la que engloba tanto lo aspectos del poder, así como el sustento constitucional.

Bajo esa definición de actividad del Estado como premisa, es pertinente citar las clasificaciones que doctrinariamente se han hecho.

Las atribuciones clásicas asignadas al Estado se determinan por su naturaleza en:

- a) De mando, de policía o de coacción, la cual tiene como finalidad el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
- b) Para regular las actividades económicas de los particulares.
- c) Para prestar servicios públicos.
- d) Para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Esta clasificación engloba diversas doctrinas según lo dicho por Fernández Ruiz: *“Las clasificaciones teóricas de las actividades de la administración pública son*

¹⁰ Castrejón García, Gabino Eduardo, *Derecho Administrativo Constitucional*, México, Cárdenas Velasco Editores, 2004, p. 154.

muy numerosas, empero independientemente de la idea de la función pública administrativa, un sector importante de la doctrina ---encabezado en Italia por Enrico Presutti, en Francia por Roger Bonnard, en España por Luis Jordana Posas y en México por Andrés Serra Rojas--- reconoció tres modalidades dentro de la actividad administrativa: policía, fomento y servicio público; después se admitió la gestión económica.”¹¹

Esta clasificación se considera aún aplicable toda vez que no he encontrado autores que sustenten claramente una refutación, aunado a que el esquema del Estado Mexicano no ha cambiado en los últimos lustros.

Es importante distinguir el concepto de atribuciones como contenido de la actividad del Estado, que es lo que el Estado puede o debe hacer y del concepto de función, el cual se refiere a la forma de la actividad del Estado.

Las funciones del Poder Público son cuatro: constituyente, legislativa, jurisdiccional y administrativa. Genéricamente la función del Poder Público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico. Entendiéndose como fin del Estado el bien común.

Las funciones constituyen las formas de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una de ellas tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución, por ejemplo: La función legislativa constituye el medio de normar la actividad de los particulares, puesto que ella se hace por normas de derecho.

¹¹ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo*, México, Mc Graw Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, colección Panorama del Derecho Mexicano, p. 79.

Porrúa Pérez en su Libro "Teoría del Estado", señala que *"uno de los elementos constitutivos del Estado consiste en el fin específico que persigue en virtud de su actividad. Este fin es el bien público de los hombres que forman su población, identificándolo con el elemento teleológico o espiritual"*¹².

En una agrupación humana creada para la obtención de un beneficio colectivo, ese fin, al perseguirse precisamente para beneficiar a un conjunto de hombres, es un bien común, ejemplo de ello una sociedad mercantil, un sindicato, una agrupación religiosa; el Estado necesariamente debe perseguir un bien común o un bien público.

El bien público para los efectos del presente trabajo, tendrá las siguientes necesidades:

- a) De orden y de paz, entendiéndose la búsqueda de la sana convivencia social.
- b) De coordinación, entendiéndose como sistematización del orden político-administrativo.
- c) Necesidad de ayuda, de aliento y eventualmente de suplencia de las actividades privadas, entendiéndose como un principio de subsidiariedad, en lo que el Estado deberá de intervenir sólo y cuando la sociedad se vea impedida para ejecutar cierta actividad. La intervención estatal será por lo que respecta a aspectos normativos.

Como sustento a lo anterior, se cita a Acosta Romero, el cual considera *"que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad jurídica con características específicas, que son: 1.- Es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados; y, 2.- Su realidad está constituida por los siguientes elementos: una agrupación social humana; el*

¹² Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*, 32ª edición, México, Editorial Porrúa, 1999, p. 531

*territorio; un orden jurídico; soberanía, y un gobierno que establece y asegura el orden jurídico, señala que el Estado tiene fines y, aunque no son elementos que lógicamente formen parte del concepto, sí son constantes y, en última instancia, pueden identificarse con el bien común, la felicidad de la sociedad y la justicia social.*¹³

Burgoa Orihuela señala: *"que la doctrina casi unánimemente habla de los "fines" del estado, dice que prefiere utilizar el concepto de "finalidad", pues tratándose del estado en general como idea jurídica abstracta, su objetivo es meramente formal, sin contenido ideológico, el cual es propio de los objetivos que los estados en particular históricamente se han señalado o se les ha atribuido por distintas realidades políticas, sociales o económicas o por las concepciones ideales"*¹⁴.

De lo determinado por este autor, habrá de destacarse su señalamiento de que los fines o finalidades del Estado no tiene sentido ideológico, sin embargo se considera que necesariamente al ser el Estado una organización creada por los hombres, constituido y sustentado en un derecho positivo, y partiendo desde el punto de vista que el derecho es ideología, los fines del estado se encontrarán cargados de la ideología del derecho que sustenta la legitimidad de la actividad del Estado.

Por su parte Cortiñas-Peláez, en su Libro Introducción al Derecho Administrativo manifiesta: *"...sea permitido hacer referencia a los conceptos de función del Poder Público, del Poder del Estado, de facultad y de cometidos del Poder Público. La construcción teórica... prescindirá de utilizar la voz "función", con la generalidad excesiva con que suelen manejarla algunos apresurados burócratas, poco aficionados a estas finezas conceptuales; igualmente, preferimos eliminar el vocablo "atribuciones", no nos parece referirse más bien a los poderes jurídicos de un aislado órgano administrativo y no a las tareas concretas o misiones que son*

¹³ Acosta Romero, Miguel, *Derecho administrativo*, 2ª edición, México, Editorial Porrúa, 1975, p. 324.

¹⁴ Burgoa Orihuela, Ignacio, *op. cit.*, nota 3, p. 1085

*competencia de una institución; finalmente, sólo marginalmente y en sentido muy restringido nos referiremos a la respetabilísima noción de los "servicios públicos" porque, como lo documentan la doctrina y alguna reciente legislación, su vaguedad e imprecisión la hacen incompatible con el deslinde terminológico que buscamos"*¹⁵.

Ahora bien, dentro de este mismo marco, Fraga identifica el término "cometidos del Estado" con atribuciones del Estado y señala que *"...otros autores hacen la expresión de "derechos", "facultades", "prerrogativas", "competencias" para referirse a los cometidos, optando dicho autor por adherirse al término "atribuciones" pues, dice, ha sido admitido en la doctrina (Carré de Malberg, Bonnard) y por su carácter gramatical adecuado e inequívoco, en tanto que puede aplicarse a todo Estado, cualquiera que sea su organización política y estructura."*¹⁶

En resumen y como conclusión, el Estado persigue fines, como lo sería el bien común, los cometidos o atribuciones son los grandes rubros de la actividad del Estado, las funciones son los medios de que el Estado se vale para cumplir sus fines, la competencia son las tareas concretas a cada órgano estatal y la facultad es la aptitud que se le otorga por ley a una persona física.

Martínez Morales, simplifica lo anteriormente señalado de la siguiente manera:

"Los conceptos anteriores (Fines, Atribuciones o Cometidos, Funciones, Competencia y Facultad) responden a las preguntas siguientes:

<i>¿Para qué?</i>	<i>Fines</i>
<i>¿Qué?</i>	<i>Atribuciones</i>

¹⁵ Cortiñas Peláez, León, *Introducción al derecho administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1992, p.357

¹⁶ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 38ª edición, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 506.

¿Cómo?

Funciones

¿Quién? (ente)

Competencia

¿Quién (persona física)

Facultad¹⁷

¹⁷ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo*, 4a edición, México, Oxford, 2003, p. 43

CAPITULO SEGUNDO.

CAPITULO SEGUNDO.

2.1 MODELOS DE FEDERALISMO.

Para el desarrollo de este tema, es necesario citar el concepto de federalismo planteado anteriormente, mismo que servirá para analizar los modelos que se referirán más adelante,

La Unión de diversos entes independientes sustentada en la voluntad de sus pobladores, que crean un nuevo Estado soberano; legitimado a través de un Pacto Federal plasmado en una Carta Magna, que determina las atribuciones de los poderes de la unión y de los niveles de gobierno, con la coexistencia de diversos órdenes jurídicos adminiculados entre sí, acotados en su actuación en el ámbito de validez espacial o material.

El federalismo en su instrumentación, presenta diversas variantes que deberían de satisfacer en esencia la forma en que se ha conceptualizado o planteado en diversos ordenamientos jurídicos, las cuales presentan características importantes de resaltar y que sirven de base para este estudio a efecto de determinar cual sería la naturaleza o modelo de federalismo que intrínsecamente plantea nuestra Carta Magna.

Diversos autores han desarrollado y planteado la existencia de diversos modelos de federalismo, como lo es el dual, el cooperativo, entendido como relaciones entre poderes, el competitivo y el asimétrico, mismos que serán desarrollados a efecto de determinar la naturaleza de cada uno de ellos así como la forma en que se desarrollan y plantean para el ejercicio del poder público.

2.1.1 MODELO DUAL.

Este modelo de federalismo esencialmente se distingue por la coexistencia de dos entes soberanos que asumen para sí diversas competencias, por lo que puede considerarse que el Federalismo Dual se caracteriza según Bertrés:

“...como la relación en la que predomina la tensión y el conflicto entre el Estado Central y los Estados Particulares y se debilitan los vínculos de consenso y colaboración. Ambos centros de poder son soberanos e iguales “en sus esferas respectivas”, en consecuencia se distinguen y distribuyen los poderes que cada uno debe realizar.”¹⁸

Ahora bien, López-Aranguren determina:

“La cuestión fundamental en el modelo es la de la distribución del poder, y su postulado o principio básico es que existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno centro y los poderes de los gobiernos regionales. La (sic) competencias, funciones y responsabilidades están cuidadosamente parceladas, y está entregada una parcela al poder central y otra parcela al poder regional”¹⁹

Podría considerarse que en nuestra Carta Magna se presenta tal esquema, lo cual se fundamenta conforme lo establecido en artículo 124 que determina que las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados, sin embargo, la federación en el momento que lo considere pertinente puede arrebatar a los gobiernos locales de atribuciones que tradicionalmente han desempeñado.

¹⁸ Bertrés, Raúl Eduardo, *op. cit.*, nota 6, p. 28

¹⁹ López-Aranguren, Eduardo, “Modelos de relaciones entre poderes”, *Revista de Estudios Políticos Universidad Complutense de Madrid*, España, 1999, número 104, Abril-Junio, p. 13.

Para este modelo, se puede considerar que la justificación para que las entidades federativas ejerzan atribuciones de manera exclusiva es la consideración constitucional de ser soberanos y autónomos, en los que tendrán la plena libertad de ejercer las atribuciones no reservadas para la federación de manera libre y en los términos que señalen los órganos que ejercitan el poder a nivel estatal.

Hay ejemplos claros de este federalismo dual como lo es la materia mercantil, que es regulado esencialmente por el Código de Comercio, es este caso las entidades federativas no cuentan con atribuciones; caso contrario los entes estatales cuentan con atribuciones exclusivas para determinar los aspectos orgánicos de sus municipios.

Sin embargo, aún y cuando con este modelo se podría considerar que se respeta la soberanía de los Estados, es de destacarse que al asumirse atribuciones exclusivas el gobierno federal y los estatales, se rompería con la distribución de poderes en sentido vertical, y podría presentarse una lucha de supremacías sin que exista un ente rector del poder público y del ejercicio de la soberanía nacional.

La supremacía nacional se ve afectada con el modelo dual, pues la federación no cuenta en forma exclusiva con el control constitucional y el ejercicio de la soberanía para determinar las líneas generales de acción y ejercicio del poder público, ya que se considera en un nivel jerárquico igual a de los Estados.

Por lo que podría considerarse que este modelo es impráctico y puede ocasionar problemas de organización y delimitación de competencias entre las diferentes esferas de gobierno, aún y cuando en teoría se estaría respetando la soberanía de los Estados, sin embargo hay que recordar que en el federalismo la soberanía es cedida al poder federal.

Ahora bien, sirve como apoyo a lo anteriormente expresado: *“ El postulado básico es claro: existe una separación clara y tajante entre los poderes del gobierno central y los poderes regionales, la división del poder tiene su apoyo en normas constitucionales y, se trata de una distribución fija a menos que se modifique la Constitución.”*²⁰

En conclusión, este modelo de federalismo, se presenta:

- Existencia de dos entes soberanos y por lo tanto iguales.
- Determinación de exclusivas competencias para cada ente.
- Se caracteriza por la relación de tensión y lucha.

Lo que de origen no sería adecuado para el concepto de federalismo que se ha planteado, pues la soberanía se encuentra compartida, por lo que se originarían conflictos en el ejercicio del poder público.

2.1.2 MODELO COOPERATIVO

Se determina que el modelo cooperativo es aquel en el que los diferentes niveles de gobierno ejercen indistintamente las atribuciones que se les confiere como autoridad.

*“La doctrina del Federalismo cooperativo sostiene que todos los niveles del poder nacional, provincial y local, trabajan juntos en los mismos campos y áreas, compartiendo funciones y el poder mismo”*²¹

²⁰ Cárdenas, Jaime, *México a la luz de los modelos federales, Transición, debate y propuesta*, México, Centro de Estudios de Transición Democrática, Asociación Civil, Número 50, marzo de 2003, p. 45

²¹ Bertrés, Raúl Eduardo, *op. cit.*, nota 6, p. 51

Por otro lado, *“... se concentra en la cuestión fundamental de la distribución del poder. El postulado o principio básico es aquí que los poderes, las funciones y las responsabilidades de las entidades de gobierno central, regional y local son poderes, funciones y responsabilidades compartidas. No hay actividad importante de gobierno que sea provincia exclusiva de uno de los niveles. Las competencias y funciones no están parceladas nítidamente entre los diversos poderes.”*²²

El modelo cooperativo, se presenta como aquel en el que no hay una distribución clara de competencias o de ejercicio del poder público en sentido vertical.

*“El modelo cooperativo es una interpretación funcional de esos hechos y acontecimientos, y se centra en los procesos de financiación, diseño, prestación y administración de servicios públicos, y que identifica como norma dominante en la provisión de tales servicios la coparticipación de todos los poderes.”*²³

De lo anterior se deduce que el modelo cooperativo se sustenta en la tesis de que el poder central y el poder regional son complementarios de un mismo mecanismo de gobierno, interviniendo simultáneamente a través de funcionarios federales, regionales y locales, muy similar al espíritu constitucional del federalismo mexicano respecto de las autoridades federales, estatales y municipales.

Este modelo es el que se considera que es planteado en la Constitución Federal Mexicana, pues las atribuciones y competencias de los gobiernos locales los determina el poder federal.

Ahora bien, este modelo cooperativo, en su esencia, resulta incapaz de explicar la manera en que pueden reestructurarse los poderes federal, regional o estatal y local, en el momento en que el primero, el poder federal, comienza a utilizar

²² López-Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 19, p. 7.

²³ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 20, p. 23.

instrumentos de coacción para la consecución de los fines encaminados a acrecentar su poder. Esto quiere decir que, la cooperación entre poderes se quebranta en el instante en que el poder federal busca su crecimiento a costa de los poderes regionales o locales; o bien estos poderes regionales intentan atrasar, en beneficio propio, a los locales.

Por lo anterior, se debe determinar que es inadecuada la denominación que se de en este modelo, toda vez que no hay una real cooperación, sino que se actúa bajo la imposición del poder central.

Por lo que se considera inadecuado hablar de federalismo cooperativo, en el entendido que la cooperación se entiende como colaboración entre entes, siendo que en este modelo el poder federal es el que impone obligaciones al estatal y al municipal, por lo que se considera más adecuado denominar este modelo como impositivo del poder federal.

Sus elementos se presentan:

- Existencia de un poder central impositivo,
- Atribuciones conferidas a los gobiernos locales y municipales según lo determine el poder federal.

Este crecimiento a costa de los poderes regionales y locales del gobierno federal, provoca que el modelo cooperativo adopte distintas modalidades de federalismo que, de manera genérica son las siguientes:

2.1.2.1 Federalismo permisivo.- Esta modalidad en la cual el poder federal y el estatal comparten el poder, se caracteriza porque la porción de poder y autoridad

que corresponde al Estado, se sustenta en la permisividad del gobierno federal, esto quiere decir, que en la medida en que el poder federal tenga a bien otorgar o, mas bien ceder una parte de su poder, éste pasará a ser fundamento de la actuación del Estado.

En este federalismo permisivo el gobierno federal se fortalece, toda vez que le permite definir con firmeza objetivos políticos, dando supuestamente a los poderes estatales y locales, libertad para realizar sus propias aportaciones en la ejecución de los programas federales.

“La base de esta visión de las relaciones entre poderes es la creencia de que en la relación cooperativa debiera ser dominante el poder federal, pero que los estados y las comunidades locales debieran conservar la suficiente fuerza política para asegurarse de que sus opiniones son tomadas en consideración por el gobierno federal, y la suficiente libertad para ajustar la ejecución de los programas subvencionados a las condiciones que definen la propia situación.”²⁴

De lo referido, es de destacarse que el federalismo permisivo puede ser estudiado como consecuencia lógica del modelo cooperativo, tomando en cuenta que el gobierno federal, en todo momento, mantiene el control de las directrices de los programas que son obligación de los poderes estatales y locales.

Ejemplo de esta es el Ramo 33 fondo tres, previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año 2004, el cual la federación sujeta a los gobiernos locales a aplicarlo en programas de combate a la extrema pobreza y las entidades federativas y municipios se encargan de administrarlo y en su caso emitir los manuales de operación respectivos.

²⁴ López-Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 19, p. 19.

2.1.2.2 Federalismo centralizado.- Tiene lugar dentro del modelo cooperativo, cuando la tendencia a la centralización por parte del gobierno federal, se traduce en una gradual desposesión de aquellos poderes reservados para los estados.

Los elementos esenciales que constituyen este federalismo centralizado suelen ser contrarias a aquellos que dieron origen al modelo cooperativo, esto es:

- 1) Las funciones y responsabilidades no son susceptibles de ser compartidas y, en consecuencia los poderes regionales y locales dependen absolutamente de la voluntad del poder federal;
- 2) Las opiniones de las instituciones políticas regionales o locales no cuentan con la fuerza necesaria para impactar en las decisiones políticas determinantes tomadas desde el poder federal;
- 3) Las responsabilidades y funciones ejercidas por las autoridades regionales o locales se transforman en un sistema jerárquico centralizado.

De los elementos referidos se desprende que, en un federalismo centralizado, los estados y comunidades locales constituyen simplemente instrumentos administrativos del gobierno federal, y terminan considerándose poderes locales exclusivamente nominales. Esta situación, sin lugar a dudas, merma en su esencia al federalismo clásico, entendido como una distribución de competencias encaminadas a un fin común.

2.1.2.3 Federalismo coactivo.- El sustento del federalismo coactivo, también llamado prefectoral, radica en que el poder federal emite órdenes directas a los estados para limitar su libertad de actuación, sin pretensión alguna de obtener su apoyo a cambio de ayuda Federal.

Al igual que en el federalismo centralizado, en el coactivo o prefectoral pueden identificarse tres elementos fundamentales para su existencia:

- 1) El sistema político deja de perseguir objetivos comunes y se convierte en un sistema jerarquizado de manera vertical, en el cual el poder federal formula las líneas políticas a seguir;
- 2) Si los estados o comunidades locales se niegan a ejecutar las políticas establecidas, son sancionados por el poder federal;
- 3) El poder federal tiene a su alcance distintos instrumentos de coacción para asegurar la cooperación de los demás estados y comunidades locales.

Tal y como se señaló en párrafos anteriores, esta modalidad de federalismo coactivo o prefectoral, trastoca gravemente la esencia del modelo cooperativo, en el cual se distribuyen las funciones y responsabilidades con la intención de trabajar en conjunto para alcanzar beneficios específicos y generales a favor de la sociedad.

2.1.2.4 Federalismo pragmático.- Esta modalidad del federalismo pragmático se aleja de la disputa centralización-descentralización respecto del poder federal, y se enfoca prioritariamente a encontrar las soluciones específicas a cada uno de los problemas que se suscitan en la esfera gubernamental.

“Esto significa que lo importante es resolver los problemas que se plantean y no que las soluciones se ajusten a una determinada concepción filosófica de las responsabilidades federales, estatales o locales. A medida que surjen(sic) problemas que conciernen a dos o más jurisdicciones gubernamentales, son tratados de forma pragmática, buscando una solución individual para cada problema, sin referencia alguna a teorías o modelos de relaciones entre poderes.”

*Entonces, problemas similares pueden tener soluciones distintas en diferentes regiones del país o en diferentes momentos.*²⁵

El federalismo pragmático se sustenta en pilares fundamentales que constituyen las relaciones existentes entre los poderes, las cuales constantemente están cambiando en respuesta a los problemas que se presentan.

Sin embargo, el federalismo pragmático se aleja del modelo cooperativo, toda vez que en éste, el poder federal se convierte en dominante respecto de la toma de decisiones por encima de los estados y comunidades locales, aunque el poder de éstos aumenta, conservando ciertas funciones gubernamentales de trascendencia.

2.1.2.5 Federalismo visto como relaciones entre poderes.- En este tipo de modelo de federalismo, se presenta como uno de reciente análisis, y se consideraría que se desprende a partir del federalismo cooperativo, en el que determina que invariablemente en sus acciones los poderes de los diferentes niveles de gobierno presentan interdependencia.

Este modelo ha sido poco desarrollado, sin embargo sirve como base para entender el federalismo visto desde la compleja acción de todos los niveles de gobierno sin que exista una clara jerarquía del poder.

*“Los seguidores del modelo plantean que la Teoría del Federalismo y la Teoría de las Relaciones entre poderes no son teorías mutuamente excluyentes sino interdependientes e inseparables. Ello ocurre pues se pasa del análisis y comprensión de las prescripciones jurídicas a la descripción de las relaciones pragmáticas, fiscales y administrativas entre los diferentes niveles de poder.”*²⁶

²⁵ *Ibíd.*, p. 21.

²⁶ Bertrés, Raúl Eduardo, *op. cit.*, nota 6, p. 60.

Habrá de entenderse que el estudio del federalismo desde este punto de vista, se desarrolla considerando no solo la actuación de los poderes federales y de un Estado en particular, sino que se da con la interacción de todos los niveles del poder.

En este caso, al ser analizado todas las esferas del poder y derivarse del modelo competitivo, se presenta una desjerarquización del ejercicio del poder público, así como una dinámica ágil de interacción de funcionarios de todos los niveles de gobierno.

El federalismo visto bajo la luz de este modelo, pretende conseguir la definición de la distribución de funciones y competencias, buscando dar un orden aún y cuando no exista jerarquía clara.

2.1.3 MODELO COMPETITIVO

El modelo de federalismo competitivo implica un rompimiento con los modelos anteriormente estudiados, esto es, modelo dual y el cooperativo, toda vez que sus principios básicos proceden de la ciencia económica y no del campo jurídico.

“La teoría competitiva propone una respuesta a uno de los problemas fundamentales de cualquier democracia, el problema de cómo controlar el poder ejecutivo, al gobierno, de modo que éste siempre sea sensible a las preocupaciones, necesidades, preferencias y deseos de los ciudadanos, en lugar de actuar respondiendo a intereses particulares, sean propios o ajenos.”²⁷

En este modelo, la competencia entre poderes y, por consiguiente, entre funcionarios gubernamentales, es el mecanismo que permitirá asegurar, con base en una defensa y promoción de intereses rivales y opuestos, la democracia.

²⁷ Cárdenas, Jaime, *op. cit.*, nota 20, p. 63.

Del modelo competitivo se destacan cinco elementos que son esenciales para su buen funcionamiento y la consecución de sus fines en el ámbito de la federación:

- 1) La existencia de estados y gobiernos locales autónomos, responsables del bienestar de la gente que vive en sus territorios.
- 2) Los costos de bienes y servicios públicos no son traspasados al gobierno central y son proporcionales a los ingresos recaudados.
- 3) Los desbordamientos de costos entre jurisdicciones son muy reducidos y no hay restricción para la competencia entre gobiernos estatales y locales.
- 4) Los ciudadanos, en su carácter de consumidores o contribuyentes, cuentan con buena información acerca de los servicios proporcionados por los gobiernos estatales y locales.
- 5) Hay una clara propensión a considerar la calidad de los servicios públicos y sus costos como criterios para las decisiones respecto de la residencia.

De los elementos señalados, se puede apreciar que el modelo competitivo resulta ser muy similar a la teoría de la competencia entre empresas dentro de una economía de mercado, entendiéndose el papel de los gobiernos y políticos como las empresas y empresarios, respectivamente, en tanto que los ciudadanos fungen como los consumidores de algún producto, que en el caso concreto vienen a ser los servicios públicos que prestan los órganos que integran el poder público de cualquiera de sus niveles.

“Desde la perspectiva del modelo competitivo, los sistemas de poder centralizado plantean un problema de monopolio: Una gran concentración de poder político

*representa un peligro serio y real de tiranía. Y en la búsqueda de una solución a este problema es cuando se establece la analogía con el mercado.*²⁸

No obstante, en este modelo competitivo, el poder central no desaparece, sino se convierte en un vigilante del mismo modelo, esto es, lleva a cabo una labor consistente en introducir y mantener la estabilidad de los procesos competitivos entre los estados, concretándose en el diseño de un programa de subvenciones intergubernamentales encaminado a restablecer la competitividad en el sistema.

Ahora bien, existen dentro del modelo competitivo, dos tipos de relaciones de competencia: vertical y horizontal.

La competencia vertical, en ocasiones llamada intergubernamental, existe entre poderes que se encuentran en distintos niveles de gobierno, como en el caso del poder central con los poderes estatales y, éstos con los locales, o federal con el estatal y municipal.

Por otro lado, la competencia horizontal se presenta entre poderes del mismo nivel, poderes estatales o poderes locales entre sí, esto es el poder ejecutivo, el poder legislativo y el poder judicial en el ámbito federal y estatal, para el caso municipal no se da esta distinción ya que el gobierno de los municipios corre a cargo de los Ayuntamientos, los cuales actúan colegiadamente, aunque veladamente se podría dar una diferencia entre la asignación del ejercicio del poder público entre Presidente, Síndicos y Regidores, por lo que también se le conoce como competencia interjurisdiccional, ejerciendo el poder central un papel de vigilante en esta relación.

²⁸ López-Aranguren, Eduardo, *op. cit.*, nota 19, p. 24.

Como principal ventaja de este modelo competitivo, se encuentra que la competencia es un principio que genera mayor eficiencia en la organización social y, en consecuencia ésta obliga a los gobiernos estatales y locales a eficientar sus procedimientos y a elevar la calidad en la prestación de los servicios públicos, lo cual redundará en un importante beneficio para la población.

“Paralelamente, obliga a los gobiernos a hacer estimaciones más cuidadosas de las preferencias de los ciudadanos en lo que se refiere a bienes y servicios públicos. Un criterio importante en la evaluación de los sistemas democráticos es la sensibilidad la cualidad del gobierno de actuar y reaccionar conforme a los intereses y deseos de los ciudadanos.”²⁹

Por lo que hace a la vigilancia en la relación de competencia vertical, la norma constitucional debe señalar un órgano superior que cuente con las facultades de supervisión en cuanto a la actuación del gobierno federal respecto de los estatales y municipales. Este órgano suele ser el poder legislativo, a través de sus cámaras, o bien puede fungir el papel de garante de la competencia intergubernamental, el poder judicial.

“Se concluye, en fin, que el sistema exige que se establezcan relaciones de cooperación para que exista competencia, y exige que existan relaciones competitivas para que haya cooperación.”³⁰

Ahora bien, cabe resaltar que uno de los grandes problemas que puede ocasionar la implantación de este modelo es la disparidad con la que podría darse la competencia, al considerar que en nuestro país existen entidades federativas y municipios que tienen grandes disparidades y que por su escasa infraestructura no

²⁹ *Ibidem*, p. 26.

³⁰ *Ibidem*, p. 28.

podrían competir con entes como el Distrito Federal, el Estado de México, Nuevo León o Jalisco, y en el ámbito municipal con Naucalpan de Juárez, Guadalajara, Monterrey, San Nicolás de los Garza, entre otros.

Para la solución de este problema indudablemente se debe de plantear un modelo que prevea las grandes diferencias económicas, culturales, sociales de infraestructura que existen entre los diferentes entes de gobierno ya sean de índole estatal o municipal.

2.1.4 MODELO ASIMÉTRICO

Este modelo de federalismo, surgido a mediados del siglo pasado, se sustenta en el reconocimiento que, de manera diferenciada, se hace de ciertas identidades nacionales, en razón de su relevancia histórica o cultural, haciéndose merecedoras de un status jurídico distinto al de las demás nacionalidades.

De lo anterior, se desprende que el modelo asimétrico se constituye como un federalismo completamente alejado de la concepción clásica, esto es, el federalismo asimétrico pretende romper con los principios básicos del sistema federal tradicional: igualdad, homogeneidad y uniformidad de los entes que conforman la federación.

“En un sistema federal como –para mencionar el más y mejor conocido- el de los Estados Unidos, todos los preceptos constitucionales se aplican a todos los estados por igual, no se establece ni se reconocen diferencias entre ellos, las relaciones de todos ellos con los poderes federales ejecutivo, legislativo y judicial se basan en idénticos criterios.”³¹

³¹ *Ibíd.*, p. 29.

Sin embargo, en países como España, el modelo asimétrico ha sido estudiado desde un punto de vista más pragmático en virtud de la situación socio-política que se vive en ciertas regiones de ese país. El nacionalismo catalán y el nacionalismo vasco, exigen que el poder federal reconociera las realidades políticas y sociológicas de Cataluña y el País Vasco, traducándose en relaciones con el poder central distintas a las mantenidas por otras comunidades autónomas.

En este sentido, se puede establecer que el modelo de federalismo asimétrico tiene como principio básico que las relaciones de los diversos poderes regionales con el poder federal no son iguales en todos los casos, esto significa que no se caracterizan por la homogeneidad, sino que resultan ser relaciones fundadas en criterios distintos sustentados en la heterogeneidad atendiendo a las condiciones sociológicas, económicas y políticas.

“El modelo asimétrico mantiene que cada poder regional (estado) puede tener un tipo de relación específica y única con el poder central (federal), que la división de poderes entre el poder central y los poderes regionales no es exactamente la misma en cada caso, que hay diferencias significativas de una región a otra en cuanto a cuáles son las cuestiones importantes que pueden afectar a la organización política de la región, y que hay diferencias significativas de un poder regional a otro en cuanto al mecanismo, procedimiento y recursos que se pueden emplear para resolver tales cuestiones (Tartlon, 1965).”³²

Ahora bien, para el buen funcionamiento del modelo asimétrico, es necesario atender al grado de heterogeneidad de las relaciones entre los poderes, tomando en cuenta los factores y variables de cada poder regional, tales como la extensión del territorio, el volumen de población, su peso demográfico y las diferencias culturales como la existencia de una lengua propia, las diferencias en estructuras

³² *Ibidem*, p. 30.

económicas y la existencia de instituciones políticas distintivas de origen pasado. Todos estos elementos señalados es lo que le otorga a un poder regional, el carácter nacional del estado que se trate.

Se destaca que el elemento esencial del modelo de federalismo asimétrico es la existencia de diferencias y rasgos distintivos que hacen de cada estado o región, poder singular que los separa de los intereses de otros poderes regionales; por lo tanto, estas regiones o estados requieren de una protección especial y de formas específicas en cuanto a su expresión política respecto del poder central, considerando sus niveles de autonomía.

Dentro del modelo asimétrico, algunas regiones tendrán competencias, funciones y responsabilidades que no tendrán otros estados, y, en consecuencia, éstas deberán crear instituciones y órganos especializados que no existirán en otras regiones o estados; en tanto que el poder central contará con cierto control sobre estas regiones o estados heterogéneos, manteniendo en todo momento un estricto y cumplido respeto a su autonomía y a su diversidad política, social y cultural.

Para el caso de nuestro país, visto desde la perspectiva municipal, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, determina en su fracción III, los servicios y funciones públicas que tendrán a su cargo, mismos que son señalados de forma genérica para todos los Municipios del país.

Sin embargo, no prevé las diferencias de infraestructura entre los entes municipales, pues si bien hay casos en que podrán atender eficientemente todos los servicios y funciones públicas, hay otros que definitivamente no contarán con la posibilidad de hacerlo y que necesariamente requerirán del apoyo de los niveles estatal o federal.

Incluso diversas funciones o servicios públicos que prestan la federación o las entidades federales podrían ser prestadas por los municipios que cuentan con infraestructura para tal efecto.

En ese entendido, es preciso se consideren las características que deberían de tener los municipios que podrían asumir servicios y funciones adicionales a los ya establecidos en la Carta Magna.

Para lo anterior, podría plantearse la emisión de una ley especial que determine el procedimiento para que los municipios a través de sus ayuntamientos puedan ejercer nuevas atribuciones, para lo cual se preverían criterios poblacionales, presupuestales y de infraestructura interna.

A la par de otorgarse estas atribuciones, se debería de prever el aspecto fiscal y que los Municipios pudiesen tener esa competencia, y determinar libremente sin la intervención de las Legislaturas Locales, el tipo de contribución, sus montos y criterios de aplicación.

En nuestra opinión, un modelo asimétrico sería el más adecuado en aras de un eficiente y real desarrollo municipal; vervigracia, en lo referente a la prestación de los servicios de agua potable, el cual se encuentra regulado por disposiciones estatales, los municipios, únicamente en algunos casos, como lo es en el Estado de México, intervienen con propuestas para fijar los montos de los derechos en esta materia, pero se encuentran sujetos a la respectiva aprobación que otorgue la Legislatura Local.

Se da en este caso, una especie de federalismo asimétrico parcial, pues cada Municipio del Estado de México ya plantea de acuerdo a sus necesidades, la forma de organización político administrativa.

En este trabajo, se busca justificar las eventuales reformas constitucionales necesarias, previo el estudio que se desarrolle y que pudiera considerarse factible que asuma completamente las atribuciones administrativas, fiscales y legislativas de la materia, al ser de por sí una autoridad fiscal y un nivel de gobierno ya reconocido en la Constitución General a raíz de las reformas del artículo 115 realizadas en el año de 1999.

CAPITULO TERCERO.

CAPÍTULO TERCERO.

3.1 EL MUNICIPIO LIBRE

Entre el desarrollo y la problemática municipal existen lazos históricos comunes a los países latinoamericanos. La llamada “célula básica de cada nación”, vista objetivamente, nos orilla a cuestionar los modelos y la evolución estructural de cada Estado con este régimen. La inercia del largo proceso de centralización que vivió América Latina y el giro hacia la democratización de ha caracterizado por la persistencia de esquemas no integradores dirigidos por estructuras incompatibles con la transformación del entorno político, que derivan en el rezago administrativo y financiero. Así, los ideales democráticos, de autonomía y descentralización, cuando no existía una real autoridad que coordine el desarrollo –amén de cacicazgos todavía prevalecientes en algunos lugares- han permanecido como hipótesis de trabajo, por lo cual se han hecho necesarias revisiones profundas del marco jurídico.

Tenemos también en común con los municipios vecinos de América que en las últimas décadas los ejercicios para la ampliación de la participación política y social han diversificado la representación política en las administraciones y cada día surgen más organizaciones civiles pendientes de la actuación de los funcionarios en todos los terrenos de la vida pública municipal.

En este sentido, el análisis debe integrar la visión del municipio no como ente aislado, sino compenetrado con los Estado y la Federación.

La consolidación de un esquema, producto del nuevo marco legal, sólo es posible si se reconoce las particularidades socioculturales de cada región y se respetan los espacios de expresión pluricultural y pluriétnica. Reforzar o redefinir esa identidad cultural corresponde a los habitantes de cada municipio y región, por lo que las

leyes, en ese sentido, deben limitarse a garantizar las condiciones de libertad necesarias para la evolución histórica de nuestro pueblo. Un sistema de relaciones sociales y políticas debe diferenciar con precisión la heterogeneidad de manifestaciones culturales, entre los municipios urbanos, semiurbanos, conurbanos y rurales.

La asimetría municipal que tanto trabajo ha dado a los analistas económicos y políticos ha sido una exigencia para quienes quisieran hallar recetas definitivas para cada caso, a la luz de la evidencia con los otros. Sin embargo, aunque no se niega la importancia de acercarse lo más posible a una tipología que permita establecer constantes y variables de análisis para proponer soluciones comunes a problemas comunes, primero hay que reconocer la enorme diferencia que existe entre un municipio urbano y rural, uno industrial y otro agrícola, uno fronterizo y otro del centro. De aquí uno de los grandes retos del nuevo marco jurídico municipal: Establecer normas aplicables a todo el universo que auguren resultados óptimos en cada caso. Las fallas y la improvisación o la inadecuada coordinación de los esfuerzos públicos deben resolverse con la construcción de un orden que permita consolidar los procesos administrativos y de política pública con miras a la efectividad, la eficiencia así como a la previsión de decisiones y acciones de gobierno.³³

3.1.1 El Municipio como órgano político administrativo.

El Municipio se ha constituido en la mayoría de los casos como una dependencia administrativa de los gobiernos estatales, situación contraria a lo que podría considerarse su naturaleza jurídica y social. Ciertamente para hablar de este ente de gobierno se debe partir de su definición.

³³ *EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL UMBRAL DEL NUEVO MILENIO*, Documentos recopilados en el Seminario llevado a cabo en la Ciudad de Toluca, Edo. Méx. En mayo de 1996, Coordinador: Sergio Mancilla Guzmán, Edit. UAEM, 1996, 346 Págs.

Para Elisur Arteaga Nava el Municipio es: *“Unidad territorial administrativa formada por los siguientes elementos: población, cierta extensión territorial, órganos de autoridad y vecindad.”*³⁴

Esta definición puede considerarse como simple al citar únicamente los elementos que en general se da al concepto de Estado, obviamente se omite el aspecto de soberanía y el de autonomía, mismo que se tocará al determinar la definición que servirá de conclusión.

Para Reynaldo Robles Martínez. El Municipio es: *“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación solidaria de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un régimen jurídico superior.”*³⁵

Desde esta definición se puede desprender el aspecto sociológico del Municipio al considerarlo como una asociación vecindaria, dándole el elemento de territorialidad, así como el de gobierno, pero inmerso en un marco jurídico de autogobierno y al parecer contradictoriamente sujeto a un ente superior.

En el Diccionario Jurídico Espasa se determina *“ Una definición técnico-administrativa del municipio dice que es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa. Pero el municipio es un concepto social, una convivencia de personas, peculiarmente de familias, asentadas en un mismo*

³⁴ Arteaga Nava, Elisur *et al.*, *Derecho Constitucional*, México, Editorial Oxford, 2000, p. 64.

³⁵ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 156.

*territorio para, con plena conciencia de su unidad realizar en común los fines de la vida.*³⁶

Lo destacable de esta definición, es la determinación de considerar al Municipio como un ente público menor, sin precisar claramente a que se refiere, pues si es su base territorial, existen municipios con mayor territorio que varios estados, tal es el caso del Municipio de Ensenada, Baja California comparándolo con el Estado de Tlaxcala, en cuanto su base administrativa, como muestra sería el Municipio de Naucalpan de Juárez, Estado de México y el Estado de Aguascalientes.

No obstante lo anterior, se considera rescatable la definición en cuanto la perspectiva sociológica que otorga, en virtud que el Municipio efectivamente se puede considerar como una agrupación de personas en plena convivencia.

Por otro lado se tiene: *“Por Municipio entendemos actualmente aquellas congregaciones políticas llamadas pueblos, villas y ciudades que por alcanzar un determinado número de habitantes y contar con medios propios de que subsistir, se gobiernan y atienden a sus necesidades por sí mismas...”*³⁷

También se ha considerado al Municipio como: *“Una comunidad natural que surge espontáneamente del proceso sociológico de la agregación social; es en el ayuntamiento donde las familias, por tener características culturales similares y por coincidir en la misma tierra, aúnan sus recursos para lograr una mayor satisfacción de sus necesidades y poder así vivir y trascender; es no sólo célula social y política, sino unidad de producción, centro de convivencia humana, de cultura y de superación espiritual.”*³⁸

³⁶ *Diccionario Jurídico ESPASA*, España, Editorial ESPASA, 1999, p. 661.

³⁷ Medina, Hernán *et al.*, *Las instituciones jurídico-políticas de México*, 2ª edición, México, Editorial Cicerón, 1948, p.144.

³⁸ De la Garza, Sergio Francisco, *El municipio, historia, naturaleza y gobierno*, México, EPESSA, 1997, p. 11.

Esta definición se podría considerar mayormente enfocada al aspecto sociológico, posiblemente podría señalarse que es evidente la falta del aspecto jurídico y político, aunque en general pudiera considerarse como acertada.

Por su parte Efraín González Luna determina: *“Esta es la primera organización propiamente civil, el municipio. Tiene que dar a sus miembros salud, comodidad y seguridad; tiene que fomentar sus posibilidades económicas y organizar, en suma, un ámbito local en que las familias puedan resolver los problemas o simplemente vivir la vida, que desbordan el recinto del hogar. El municipio resulta así una extensión espontánea de la familia. Posterior a ella, debe respetarla y ampararla, edificar sobre ella la construcción civil.”*³⁹

Independientemente de la visión jurídico-política que se pudiera tener del municipio, también se debe reflexionar su significado para la sociedad, visto como una unión de familias que buscan de manera organizada satisfacer sus intereses colectivos a través de la institución municipal. Evidentemente de la cita mencionada en el párrafo anterior no se aprecian elementos jurídicos ni sustento en el derecho positivo mexicano.

En el caso de Manuel Añorve Palacios, lo determina como: *“Jurídicamente el Municipio es una persona moral de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio específico, con autoridades estables y leyes determinadas y legalmente expedidas; así como la relación de vecindad, que constituye una manifestación significativa que se presenta en la configuración municipal y que lo distingue de otras instituciones, incluyendo el propio estado.”*⁴⁰

³⁹ González Luna, Efraín, *El municipio mexicano y otros ensayos*, México, Editorial Jus, 1974, p. 30

⁴⁰ Añorve Palacios, Manuel, *Servicios Públicos Municipales*, México. Editorial Porrúa, 1998, p. 14

Ciertamente de esta definición, se integra un concepto que se pudiera considerar completo por integrar aspectos jurídicos, políticos y sociales.

Para Carlos Quintana Roldán la definición es: *“El municipio en la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia la base de la división territorial y de la organización política de un Estado.”*⁴¹

De esta definición se aprecia la integración de tres grandes aspectos del municipio: el jurídico, el político y el social, sin embargo parecería que el Municipio surge de manera autónoma y no es un producto de la propia comunidad y que ésta se subordina a aquel, siendo que se consideraría que el Municipio es un producto de inicio de la sociedad, asimismo, se consideraría que al señalar que “con frecuencia es la base de la división territorial y de la organización política de un Estado”, se está dejando de lado el texto del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que señala invariablemente que el Municipio será la base de la organización política, territorial y administrativa de los Estados que integran la Unión.

A pesar que en términos generales los doctrinarios citados convergen en que el Municipio es un ente de gobierno, también existe la precisión en cuanto a su sujeción a entes superiores. *“Cabe resaltar el aspecto relativo de que a pesar que la Constitución General de la República les reconoce personalidad jurídica y patrimonio propio, su autonomía es limitada ya que están sujetos a los noveles del gobierno federal y estatal”*⁴²

⁴¹ Quintana Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 6.

⁴² Castrejón García, Gabino Eduardo, *op. cit.*, nota 10, p. 372

Este aspecto es de suma importancia considerarlo a efecto que se pueda llegar a una definición de Municipio.

Se cita lo señalado por Roberto Ortega Lomelí: *“El municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de los que hoy llamamos Estado-nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en gobiernos federales que en centralistas o monárquicos, vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno.”*⁴³

En esta cita se puede considerar que reúne los diversos aspectos trascendentales para dimensionar al municipio, tales como el sociológico y el político, podría faltar quizá el jurídico.

Por la claridad como lo aborda, se cita lo señalado por Martínez Morales respecto a su consideración del Municipio: *“El Municipio está considerado como la célula política y administrativa del estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sea creado por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada a las necesidades de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.”*⁴⁴

Esta consideración es de las más completas por contemplar los diversos aspectos de origen del Municipio, aunque como crítica se destaca el que se considere como un fenómeno urbano, siendo que aún en zonas rurales se requiere la organización de sus habitantes para atender sus necesidades mediatas e inmediatas.

⁴³ Ortega Lomelín, Roberto, *op. cit.*, nota 8, p. 20.

⁴⁴ Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, nota 17, p. 207.

3.1.2 Antecedentes del municipio libre en México.

La fundación del primer municipio en México data del 19 de abril de 1519 en la Villa Rica de la Veracruz. La significación histórica por ser el primer municipio de América tiene relación con la legitimación política de Cortés ante la Corona Española. La exportación del tradicional esquema de gobierno de la nación colonizadora con el tiempo tomó forma en el resto del territorio conquistado, trasplantando a la vez las ideas libertarias que hicieron eco en los ediles y regidores que posteriormente apoyaron la independencia. Es decir, en el propio establecimiento del régimen municipal germinaron lentamente los impulsos democratizadores de los filósofos que asestaron golpes fatales al absolutismo monárquico, centralista por excelencia. Aunque durante los primeros 200 años el municipio funcionó como un enclave colonial fructificante, las divergencias históricas crearon las condiciones para la emancipación del México colonial.

La historia del centralismo municipal mexicano se explica por la política económica del coloniaje europeo, en el que se buscaba llevar a la metrópoli los excedentes de producción de las colonias. La exigencia de organizar la transportación de los bienes, hizo del virreinato el artífice de la centralización. La concentración de la fuerza para la dominación derivó en la constitución de ciudades como la de México, que por sus funciones políticas y económicas predominó desde entonces.

La garantía de vinculación y obediencia residía en un poder centralizado que logró mantener el statu quo hasta la revolución criolla de 1810. Sin duda el mejor ejemplo internacional de centralismo es el gobierno colonial en México y otras naciones de nuestro continente. La administración pública se concentró en mandar la mayor parte del producto a la corona, lo que quedaba para administrarse localmente limitó las actividades de desarrollo interno para dedicarse al sostenimiento del control social.

El Municipio mexicano fue el resultado de la síntesis de una tradición impuesta de afuera y la propia heredada de la organización indígena. Para amortiguar el descontento por la dominación, la explotación y el centralismo económico, en lo político se generaron formas peculiares de organización y control. El ayuntamiento español en México permitió la conformación de barrios indígenas que se autogobernaban, como es el típico ejemplo de Tlatelolco.⁴⁵

Fue hasta la Constitución de 1857 cuando se reformó el Artículo 109 para crear el "Municipio Libre". Se sustituyó la elección directa de los funcionarios sin la mediación de otras autoridades, aunque las funciones de los ayuntamientos no quedaron del todo explícitas en esa reforma.

Ni federalista ni centralistas pudieron resolver el problema municipal. Y los intentos por transformarlo y darle un cariz moderno, adecuado a las políticas libertarias vieron sus primeros frutos hasta la Revolución Mexicana de 1910. Todas las fuerzas políticas, beligerantes o no, proponían una nueva gestión municipal, Zapata contribuyó con su "Ley General sobre Libertades Municipales" y Carranza envió una Iniciativa al Congreso en la que propuso independizar política y económicamente a los municipios y cuestionó el papel de las autoridades intermedias.

Aunque las históricas intervenciones de Heriberto Jara son retomadas en el discurso político municipal, sus planteamientos de fortalecer la autonomía municipal en el plano económico no se incorporaron al Artículo 115 de la Carta Magna y con relación a los ingresos municipales la exposición jurídica fue extremadamente general.

En México se inició el proceso de descentralización municipal desde 1983 y a partir de entonces ha habido reformas sustanciales, pero que no han logrado concluir su cometido. Buena parte de la discusión se ha basado en que la

⁴⁵ Vasconcelos, José, *BREVE HISTORIA DE MÉXICO*, Editorial Trillas, México, 2000, 422 Págs.

descentralización no significa recargar de responsabilidades a los ayuntamientos para liberar de ellas a los estados o al Gobierno Federal. Por lo tanto, la reforma actual tiene frente a sí la necesidad de congeniar las tareas reservadas al centro – en especial las referentes a los proyectos de índole nacional- y la participación de los estados y municipios de otras de carácter local o regional. Pero la definición de competencias tampoco debe equipararse con la separación absoluta, porque habrá de definir las competencias comunes o compartidas, con énfasis en la prestación de servicios sociales en los que la intervención del Gobierno central es prioritaria, pero que la ejecución bien puede realizarla el ayuntamiento, con la cooperación del cabildo.

El horizonte de la transformación del Municipio mexicano –dando su lugar a las reformas realizadas con anterioridad- no debe descuidar aspectos primordiales:

1. Debe mantenerse vigente el respeto a las comunidades y las formas tradicionales de organización, en especial cuando se trata de los asuntos relativos a los órganos colectivos de decisión superior, por tratarse de mecanismos tradicionales de democracia efectiva, como son las asambleas las juntas y demás. Para la instrumentación de políticas públicas es menester considerar la opinión de quienes se beneficiarán de ellas, atendiendo su juicio y opiniones. La conformación de las decisiones en este sentido debe abandonar cualquier resabio de verticalidad para otorgar apoyos.

2. No sólo se debe permitir, sino que se debe promover la participación de las organizaciones sociales –y la creación de otras nuevas- que integren grupos de trabajo comunes en el Ayuntamiento e incluso, apliquen el principio de subsidiaridad para el logro de los beneficios sociales proyectados. El eje de una nueva política de desarrollo municipal estaría sustentado en la participación social.

3. el sentido de la amplia corresponsabilidad entre los actores políticos, autoridades municipales, organizaciones y ciudadanos. Las comunidades deben dejar de ser por completo receptores pasivos y convertirse en actores participativos, al lado de las fuerzas políticas con quienes compartan proyectos, apoyando la gestión de la autoridad instituida.

4. El marco jurídico deberá construirse de manera tal que permita la detección de las desviaciones como la corrupción y la desviación de recursos. Este es un prerequisite indispensable para mantener un clima de confianza entre las partes que conviven en el Municipio y refuerza la capacidad de autogestión porque los ciudadanos lo identifican como un síntoma de cambio proveniente de una exigencia histórica en ese nivel de gobierno.

5. La Ley debe permitir la readecuación expedita de los programas emanados de instancias federales como la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca y otras para fortificar la consecución de resultados a corto y largo plazo.⁴⁶

3.1.3 Conformación del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Visto lo anterior, y a efecto de contar con el elemento jurídico necesario para el desarrollo del presente trabajo, es pertinente citar y en su caso analizar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁶ *EL MUNICIPIO MEXICANO EN EL UMBRAL DEL NUEVO MILENIO*, Documentos recopilados en el Seminario llevado a cabo en la Ciudad de Toluca, Edo. Méx. En mayo de 1996. Coordinador: Sergio Mancilla Guzmán, Edit. UAEM, 1996, 346 págs.

A la fecha este artículo de la Constitución General ha sufrido diez reformas, algunas que se podría considerar no trascienden de fondo al aspecto municipal, pero necesariamente se deben citar en el presente trabajo para conocer la evolución de este precepto fundamental en la vida jurídica municipal.

Cabe resaltar que originalmente el artículo que ocupa este estudio, regulaba no solo cuestiones eminentemente municipales, sino que presentaba asuntos referentes a las entidades federativas, por lo que algunas reformas no trascendieron el aspecto normativo municipal.

La primera de las reformas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, se enfocó a modificar el número de representantes en las legislaturas locales.

La segunda, se publicó en el citado medio de comunicación escrita oficial de la Federación el 29 de abril de 1933, versando en el tema de la no reelección absoluta para los gobernadores y relativa a los diputados locales y a los miembros de los ayuntamientos, en estos últimos casos no puede haber reelección en el periodo inmediato posterior, pero sí para posteriores.

La tercera, publicada el 8 de enero de 1943, se refiere a la ampliación del período del encargo de gobernador, pasando de cuatro a seis años, esta reforma evidentemente no afectó directamente a la vida municipal.

La cuarta, de fecha 12 de febrero de 1947, tuvo como sustancia lo referente al otorgamiento de voto a las mujeres en las elecciones municipales.

La quinta, publicada el 17 de octubre de 1953, íntimamente ligada con lo anterior, presenta como tema toral el otorgamiento pleno de la ciudadanía a la mujer.

La sexta, publicada el 6 de febrero de 1976, se presentó para adecuar el precepto constitucional referido con lo establecido en el artículo 27 respecto a la regulación de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano.

La séptima, publicada el 6 de diciembre de 1977, que se enfocó a lo referente a los diputados por minoría y al principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios. Esta reforma indudablemente se reflejó en la participación democrática en los ayuntamientos de las diversas fuerzas políticas existentes.

La octava, se publicó el 3 de febrero de 1983, esta reforma reviste especial importancia en la vida municipal, pues el artículo 115 se vio modificado de forma trascendental, se tocó de fondo la determinación de las tareas que tendrá a cargo los municipios y su aspecto hacendario.

Cabe señalar lo expresado por el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, por lo que respecta esta importantísima reforma: *"Si acaso, existieron tiempo y circunstancias históricas que pudieron justificar el centralismo, las realidades en aquél momento de crisis y las necesarias perspectivas históricas que debieron constituirse para avanzar, reclamaron, y lo siguen haciendo, la dispersión geográfica de nuestro desarrollo, un progreso económico y social más equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en su dimensión territorial. En líneas generales, esas son las circunstancias en las que se gestó la reforma al artículo 115 constitucional"*⁴⁷.

"...apareció la muy importante y trascendental que se hizo a nuestro artículo 115 que se hizo en materia municipal... respondiendo al imperativo de: Descentralización de la vida nacional", modifica casi en su totalidad dicho precepto,

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII Legislatura, *El Municipio Mexicano*, URL http://www.senado.gob.mx/iilsen/docs/zip/pub_municipio.zip

*completando al parecer, el inconcluso pensamiento del Congreso Constituyente de 1916-1917, a fin de precisar que la libre administración de la hacienda municipal comprendería los rendimientos de todos los bienes que pertenezcan al propio municipio, además de las contribuciones y otros ingresos que les señalen las legislaturas de los estados... Se estableció también que serían administrados por ayuntamientos de elección popular directa, bajo el principio de representación proporcional, y que expedirían los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias a regular los asentamientos humanos; todo ello bajo el principio general de revertir esa tendencia centralizadora imperante hasta entonces, y de procurar una apremiante descentralización de la vida nacional.*⁴⁸

Se considera que este es la primera gran reforma que otorgó al municipio una mayor posibilidad de desarrollo, dando también una justicia histórica al otorgarle una mayor presencia en el ámbito político del país, ciertamente siguen estando subordinados a los estados, pero la libertad de administración hacendaria da una nueva perspectiva a esos entes municipales, por otro lado la determinación de actuar respecto a los asentamientos humanos conlleva a contar con elementos para planear su desarrollo urbano. Asimismo, se estableció lo referente a la desaparición o revocación de mandato de los integrantes de los ayuntamientos, así como lo que respecta a la cuestión laboral de los empleados municipales.

Cabe resaltar de esa reforma la determinación de los servicios públicos a cargo de los municipios, tales como: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito.

“Nunca como hasta ahora el municipio ha recibido un impulso definitivo para su auténtica transformación en la vida nacional, como consecuencia de las reformas y

⁴⁸ Sayeg Helú, Jorge, *Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado*, México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 17-18.

*adiciones al artículo 115 constitucional, dividiendo dicho precepto en diez fracciones de cuales siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, siendo esto un acto de justicia que por primera vez en la historia de México, otorga al municipio las bases fundamentales para alcanzar su plena autonomía y libertad.*⁴⁹

Aunado a lo anterior es pertinente citar lo siguiente: *“Ha sido éste un logro de la reforma constitucional de 1983, en la cual se describió, en concisa y acertada fórmula, la autonomía jurídica de los ayuntamientos; esta adición tuvo la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio tuvo... A pesar de aquella reforma, no se ha iniciado un movimiento que reactive el derecho municipal tan olvidado y obsoleto que se encuentra en vigor en muchos ayuntamientos del país, algunos de cuyos ordenamientos son verdaderas piezas de museos.*⁵⁰

De lo anterior, se desprende el considerar que no sólo la problemática municipal se presenta con la normatividad constitucional, sino que efectivamente los ayuntamientos han hecho poco por darle eficacia a las herramientas jurídicas que desde la reforma de 1983 les fueron otorgadas. Sin embargo era necesario seguir evolucionando en ese tema, por lo que fue necesaria realizar una nueva reforma a fondo del artículo 115 constitucional y que se cristalizó con la reforma llevada a cabo en 1999.

La novena, publicada en fecha 17 de marzo de 1987, que se enfocó principalmente a pasar al numeral 116 de la Constitución General algunos aspectos que el artículo 115 de ese mismo ordenamiento preveía con respecto a los estados, dejando así para este último en forma exclusiva la regulación constitucional municipal.

⁴⁹ Añorve Baños, Manuel, *op. cit.*, nota 40, p. 72.

⁵⁰ Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Municipal*, México, Editorial Porrúa-UNAM, 2003, p. 168.

La décima reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 23 de diciembre de 1999 y el texto producto de esa reforma es la que se encuentra vigente hasta la fecha.

Podría considerarse que esta reforma es la continuación del proyecto de lograr un municipio libre y que obtenga su justa dimensión en el orden federal mexicano, aunque se considera que faltan algunos aspectos, los cuales serán analizados en el último capítulo de este trabajo.

Ahora bien, es pertinente retomar algunos comentarios de los legisladores federales vertidos en la sesión realizada el 17 de junio de 1999, lo anterior a efecto de conocer el posicionamiento de las tres principales fuerzas políticas del país, Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional y Partido de la Revolución Democrática respecto a esa reforma:

Visto lo anterior, se cita un extracto de lo expresado por el Diputado del Partido Acción Nacional, Juan Marcos Gutiérrez:

“Al revisar no obstante, la transformación del municipio mexicano a través de las reformas descritas, encontramos, mas allá de que pudiera atribuírseles a las indebidas prácticas políticas, o el centralismo asfixiante que ha padecido este país por décadas, tenemos que el gran defecto está en el texto constitucional vigente.

Efectivamente, la presunta libertad con que se pretendió revestir al municipio en lo político y administrativo, no fue acompañada de un mecanismo protector de dicha libertad, al contrario, fue una curiosa propuesta libertaria sujeta al capricho y voluntad de gobernadores y legislaturas locales, que lo han sustraído a lo largo de las últimas décadas, cuestiones tan esenciales como la prestación de servicios públicos, o la decisión real del ejercicio del gasto público municipal. Por tal contradicción, la citada reforma de 1983 se negó así misma.

El tratamiento del municipio, como dependencia o acto de descentralización por región respecto de los gobiernos estatales, es sin duda, el agravio histórico más agudo respecto de nuestro antiguo orden de gobierno, ya que el municipio es anterior al mismísimo estado mexicano.

Es por ello que la reivindicación del municipio como un ámbito de gobierno, implica el reconocimiento de su mayoría de edad y por ello su emancipación. Hoy asistimos a la inauguración constitucional, de lo que siempre debió de ser: espacio de vida común, primer responsable de su propio desarrollo.⁵¹

En esta intervención se destaca el centralismo imperante y la disminución del municipio en el sistema político mexicano, se señala el redimensionamiento de ese nivel de gobierno y su deuda histórica que tiene con la sociedad de ser el factor idóneo de desarrollo.

Por otro lado, se cita un extracto de lo expresado por el Diputado del Partido de la Revolución Democrática, José del Carmen Enríquez Rosada:

“La reforma constitucional que nosotros proponemos parte del razonamiento de que la problemática que enfrentan se debe fundamentalmente a la limitación de facultades y atribuciones y a su sometimiento a los poderes estatales y de la federación. Sin establecer principios y atribuciones que permitan ubicar al municipio como un poder político que ejerce también soberanía, lo que está muy alejado de la visión actual, que lo considera como una unidad administrativa de descentralización territorial, base de las entidades federativas, nosotros creemos firmemente en un nuevo federalismo, en el que el municipio deje de ser esa simple unidad, para que a través de un nuevo marco constitucional y legal se construya a

⁵¹ Asociación de Municipios de México, *Artículo 115 constitucional: historia y reformas de 1999*, México, AMMAC, 1999, p. 39.

la federación de abajo hacia arriba, que no favorezca a los dos otros órdenes de gobierno de manera unilateral, que se de un nuevo marco de colaboración y solidaridad, y que estos principios se conviertan en el eje de la transformación de nuestras instituciones.

Que se reactive el papel de los municipios como instancia de decisión, porque ahora más que nunca sólo se podrá fortalecer la unidad de la federación si esta se preocupa por los más pequeños. Con toda certeza esta diferencia conceptual proyectará en el futuro una mayor discusión, pero también una mayor fuerza en la lucha política en la que necesariamente llegaremos a un nuevo arreglo constitucional.⁵²

Ciertamente lo expresado por este legislador da una idea de que la reforma de 1999 no es suficiente para dar un digno papel al municipio, y que necesariamente se tendrá que dar una mayor reforma en la que la Federación y los estados dejen de ser los tutores de los Municipios.

Por último, se cita un extracto de lo expresado por la Diputada del Partido Revolucionario Institucional, Martha Sofía Tamayo de King:

"Al efecto, el impulso al federalismo fue concebido como una redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes constitucionales de gobierno. Sin duda que el municipio libre fue ampliamente fortalecido con las reformas al artículo 115 constitucional aprobadas en el año de 1983.

Sin embargo, a partir de la convicción de que era necesario avanzar para consolidar al municipio como el espacio privilegiado para la participación

⁵² *Ibíd.*, p. 43.

*política y para la búsqueda de solución a las demandas sociales, surge el Programa "Para un nuevo Federalismo", el cual fue estructurado a partir de tres subprogramas: federalismo y descentralización; federalismo hacendario y renovación municipal. La renovación del municipio por lo tanto aconsejó el cambio de marco jurídico y político que ahora discutimos así como un amplio esfuerzo para la modernización de su infraestructura administrativa a través de mejores espacios para sus relaciones intergubernamentales en las que se privilegiará la cooperación mas que la jerarquía con los gobiernos estatales.*⁵³

La citada reforma al artículo 115 versó en términos generales:

Se reconoce la facultad del municipio de gobernar y no sólo de administrar. Se crea la figura de leyes estatales en materia municipal. Se otorga libertad para disponer de sus inmuebles. Se actualizan y determinan claramente competencias exclusivas del municipio. Se establece el doble de carácter de las materias municipales, como lo es función y servicio. Se establece la facultad para que el municipio transfiera el estado algunas funciones y servicios. Se incorpora el pago predial a las paraestatales. Se da al municipio el derecho de iniciativa en materia tributaria. Se otorga a los presidentes municipales el mando de las policías preventivas municipales. Se garantiza que los recursos hacendarios serán ejercidos directamente por los ayuntamientos.

⁵³ *Ibidem*, pp. 44-45.

CAPITULO CUARTO.

CAPITULO CUARTO.

4.1 ELEMENTOS PARA UNA REFORMA MUNICIPAL.

4.1.1 El Municipio en México, ¿Poder Político Real o simple Órgano Administrativo?

Para efectos de nuestro estudio resulta procedente plantearse en este momento la interrogante *¿Porqué se debe considerar al municipio como una instancia con poder político y no simplemente como una instancia de carácter puramente administrativo?*

Ante la argumentación de las corrientes clásicas del derecho, que son renuentes a considerar al municipio como poder político y su oposición a cualquier posibilidad interpretativa que sostenga lo contrario, es preciso analizar algunos de sus fundamentos, ya que al situar al municipio como participe del poder del Estado, los mecanismos para su protección pueden ser no solo enunciativos de la llamada autonomía municipal, sino determinantes de un verdadero sistema de garantías de corte jurisdiccional y administrativo.⁵⁴

El mayor cuestionamiento es la visión limitativa de concebir al municipio como un órgano de administración o un simple espacio de una división política. Una cosa es que el municipio pueda situarse como elemento de una fórmula de descentralización administrativa por región, y otra es que se demuestre que se reduce a una mera expresión administrativa. Esta encomienda es indemostrable en virtud de la posición originaria del municipio en la formación del poder político que históricamente han tenido los gobiernos de comunidad.

⁵⁴ Janetti Díaz, Maria Emilia y Arturo Pontifes Martínez, *LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO*, Editorial CIDE, México, 1996, 140 Págs.

El poder político no está concentrado en el gobierno federal ni en las entidades federativas, se trata de un compuesto o sumatoria de expresiones locales, de fuerzas políticas, sociales y económicas que forman un entramado y que consienten en ser representadas por autoridades, sin embargo la esencia de la voluntad soberana en una república es su radicación en el pueblo. El gobierno federal representa a las entidades federativas y por una interpretación coextensa al Estado. A su vez la entidad federativa, en tanto que entidad originaria detenta una soberanía propia y cede parte de la misma a la representación federal sin menoscabo de su autonomía y capacidad de autodeterminación, por su parte el estado reconoce en el municipio el factor político originario, que es más que una simple forma de división política y administrativa.⁵⁵

No obstante que el enfoque clásico de la división de poderes no se cita al municipio como poder político, no significa que se le pueda excluir del poder mismo por la mera literalidad que implica concebir algunos órganos del Estado: ejecutivo, legislativo y judicial. En este sentido, al adscribir al ayuntamiento en el conjunto de órganos administrativos del Estado (ejecutivos), se incurre en una confusión severa: El municipio no se reduce a su órgano de ejecución, es más, este órgano de gobierno no forma una corporación como muchos han tratado de demostrar.

El ayuntamiento es un colegio deliberante pero no marcha en bloque, tiene funciones de representación política, otras de corte legislativo pero limitadas a un marco reglamentario, y más aun otras de resolución de conflictos vecinales, como en los procedimientos de arbitraje en materia condominal.

El municipio es expresión de la primera organización social que tiene también que ver con el poder político: el de las comunidades. Si se asiente en corroborar que la

⁵⁵ Acosta Romero, Miguel, *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PARTE GENERAL*, Editorial Porrúa, México, 2001, 618 Págs.

formación del poder del Estado se da a partir de un aglutinamiento de voluntades que se concretan en un pacto político, el municipio interviene sostenidamente en este proceso, su participación del poder no es una cesión plena y circunscrita a favor de otras instancias de gobierno, es una emanación originaria y persistente de la voluntad popular para formar consenso, legitimación, y apoyo de los actos del estado y sus autoridades.

En virtud de estas causas y postulados, el perfil político del municipio resulta inobjetable, por lo cual puede invocarse que el radio de decisión de las autoridades municipales se refiere a su propia autonomía política. Las materias administrativas que le son atribuidas por el Estado son medios para solventar los retos del desarrollo de las comunidades que, en todo caso, es exigible a las autoridades del municipio y no forman parte del ámbito de decisión de otras instancias de gobierno.

En todo caso, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, veladamente se reconoce al municipio como instancia política, el artículo 105 constitucional así lo refleja, aunque no se señale expresamente que el municipio es en sí un poder político (que bien podría equipararse como tal, atendiendo al radio de su protección que la Suprema Corte de Justicia le ofrece en términos equidistantes con relación a otros poderes del Estado)⁵⁶. Enseguida se transcribe parte del artículo en cuestión:

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieren a la materia electoral, que se susciten entre:

⁵⁶ Janetti Díaz, Maria Emilia y Arturo Pontifes Martínez, *LA PROTECCIÓN JURISDICCIONAL Y ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO*, Editorial CIDE, México, 1996, 140 Págs.

- a) *La federación y un estado o del Distrito Federal;*

- b) *La federación y un municipio;*

- c) *El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquel y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales o del Distrito Federal;*

- d) *Un estado y el Distrito Federal;*

- e) *El Distrito Federal y un municipio;*

- f) *Dos municipios de diversos estados;*

- g) *Dos poderes de un mismo estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

- h) *Un estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;*

- i) *Un estado y un municipio de otro estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y*

- j) *Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...”*

En este punto de amarre entre una práctica limitativa de las potestades políticas y administrativas del municipio, se trasciende en potencia a una práctica abierta en el ejercicio de derechos, facultades y responsabilidades Constitucionales, Políticas,

sociales, administrativas y también económicas. Es decir que, el marco como poder político, aún y cuando no se manifieste textualmente como tal en nuestra Constitución federal, tiende a precisar sus ángulos.

4.1.2 UBICACIÓN DEL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PAÍS.

Al darle al Municipio, la dimensión de autonomía que merece y de que es receptorio, debe partir esta de su ubicación en la estructura Constitucional. En efecto, actualmente la base normativa constitucional del Municipio, la encontramos en el ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, localizado en el título V denominado "DE LOS ESTADOS DE LA FEDERACIÓN Y DEL DISTRITO FEDERAL", claro reflejo que el municipio se sigue viendo como apéndice de las entidades federativas, cuando por su importancia y trascendencia en la vida nacional, merece que se le asigne un título especial dada su importancia como nivel de gobierno y detentador del poder público.

A la fecha el citado precepto constitucional refiere en términos generales la regulación de la vida municipal, y que se ordena por fracciones, cada una aparentemente dedicada a una materia.

Fracción I Gobierno e integración del Ayuntamiento

Fracción II Personalidad jurídica, facultad reglamentaria y organización interior.

Fracción III Servicios Públicos

Fracción IV Libertad Hacendaria

Fracción V Ordenamiento Territorial

Fracción VI Coordinación intermunicipal

Fracción VII Fuerza pública municipal

Fracción VIII Representación proporcional en los ayuntamientos

Fracciones IX y X Derogadas

Último párrafo, relaciones laborales de los servidores públicos municipales.

El precepto constitucional en comento regula uno de los elementos más importantes del Sistema Político Federal Mexicano; el Municipio, el cual ha sido objeto de variados y complejos estudios, tan es así que hoy en día existe una rama del derecho denominada Derecho Municipal.

Como organismo descentralizado por región el municipio se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios públicos, implicando consigo una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende un núcleo de población en una porción determinada del territorio nacional.

La Estructura y contenido del precepto en análisis se puede considerar que está integrada por disposiciones relativas a las relaciones Federación-Municipios; las relaciones Estado-Municipio; que incluyen disposiciones de contenido político, así como otras de contenido administrativo, y de contenido fiscal.

La fracción I señala la exigencia de las dos terceras partes de los integrantes de una legislatura local para suspender a los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna causa grave prevista en la ley local, siempre y cuando a sus miembros, por alguna causa grave prevista en la ley local, siempre y cuando a sus miembros se les haya respetado la garantía de audiencia contempladas en los artículos 14 y 16 del presente ordenamiento legal; por otra parte expresa que cada municipio tiene la

facultad de ser administrador por un ayuntamiento de elección popular directa sin intermediario alguno entre éste y el gobierno del estado.

La fracción II determina que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; Asimismo los ayuntamientos tendrán la facultad de expedir reglamentos heterónomos (bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general) esto es, con sujeción a las bases normativas que deberán expedir las legislaturas de los estados, por otra parte menciona la posibilidad de que la legislatura estatal realice una función de elección cuando desaparecido un ayuntamiento, ante la renuncia o falta de sus miembros, o bien por la imposibilidad de celebrar nuevas elecciones, designe entre los vecinos a los Consejeros Municipales para concluir el periodo correspondiente.

La fracción III contiene el catálogo de los servicios públicos que de manera obligatoria deberá prestar el municipio, y en caso del concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes para la prestación de los servicios públicos municipales, y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa; dicho de otra manera contempla la facultad reglamentaria del municipio, así como la potestad de asociación con otros municipios para que dentro del marco de la coordinación se realice una eficaz prestación de servicios.

La fracción IV se refiere a las fuentes de ingresos del municipio, como los rendimientos de los bienes que le pertenezcan y de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas de los estados establecen a su favor, desconectándose las contribuciones fijadas por las legislaturas de los estados sobre la propiedad inmobiliaria; las participaciones cubiertas por la Federación a los municipios, en la forma y tiempo que anualmente se determinan por las

legislaturas de los estados; ahora bien las legislaturas locales serán el órgano encargado de las leyes de ingresos de los ayuntamientos y de revisar sus cuentas públicas; explicado de otra forma establece la facultad de la administración libre de la Hacienda Municipal, constituida con los ingresos que las legislaturas establezcan, sobre todo considerando como base la propiedad inmobiliaria. Se incluye la posibilidad de que los municipios puedan celebrar convenios con los estados para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración fiscal.

La fracción VI establece facultades concurrentes en materia de desarrollos urbanos para el caso de las conurbaciones.

La fracción VII contiene la situación de que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

Asimismo, el último párrafo de dicho precepto, señala que las relaciones laborales de los empleados municipales serán reguladas por las leyes que determinen las legislaturas locales.

El multicitado artículo 115, al día de hoy aún con las reformas sigue sin permitir que el municipio aparezca contundentemente en la vida política del país en su carácter de detentador del poder público.

Las reformas que se han realizado en materia municipal hasta la fecha, son aquellas que tenían como finalidad de reforzar la libertad política del municipio, así como la autonomía administrativa y económica, las cuales se presentaron en el año de 1983, y se han consolidado parcialmente en 1999, de las cuales sobresalen:

A).- Por primera vez se reconoce expresamente al Municipio como la instancia de gobierno, y ya no sólo como la instancia administrativa.

B).- Se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros de los ayuntamientos cuando existan causas graves previstas en la ley;

C).- Se otorgaron facultades a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

D).- Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a la ley pudieran coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos;

E).- Se ratificó la libertad municipal, ahora respecto de su administración financiera y se determino elementos mínimos de su régimen hacendario.

F).- Se determinó y se amplió la competencia municipal en materia de desarrollo urbano;

G).- Se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales.

Dentro de este contexto cabe destacar lo siguiente:

1.- La libertad de que se concesione a los particulares la prestación de algunos de los servicios públicos, dejando al municipio la facultad de supervisión de las prestaciones de los mismos. Correspondería a las legislaturas de los estados dentro

de un mínimo de requisitos a cumplir, incluidos en la Constitución, regular las modalidades a que se sujetaría la concesión de los servicios públicos a los particulares. La privatización tendría el propósito fundamental de lograr eficiencia en la prestación de los servicios, además de cumplir con un alto sentido de oportunidad en la prestación de los mismos, y la garantía de igualdad ante los usuarios.

2.- Por otra parte se debe analizar lo conducente a la facultad que tienen las legislaturas de los estados para determinar anualmente las bases, los montos y los plazos para el otorgamiento de las participaciones federales, de dicha determinación se ha convertido en una forma de control político, que va en contra del espíritu de la Constitución y sobre todo, atenta contra la autonomía y suficiencia referida en el texto constitucional. Es necesario encontrar una fórmula que contemple la equidad y de acuerdo con las particulares características de cada municipio, resuelva la distribución de las participaciones.

3.- Otro aspecto, importante, es la creación de un procurador de vecinos de la municipalidad, que se constituya en defensor de las demandas populares y sirva de gestor entre los miembros de la comunidad y las autoridades municipales, para la recepción e investigación de las reclamaciones y para la formulación y seguimiento de las propuestas que se hagan.

4.- Por otra parte debemos señalar que el artículo en comento no define al municipio. Si se hiciera se diluirían las concepciones diversas que tienen en torno a su naturaleza jurídica. Sería conveniente precisar el aspecto autónomo del régimen municipal.

5.- Se considera conveniente que el mecanismo para la integración de los órganos de colaboración y participación ciudadana sean de elección directa por los ciudadanos, a efecto de garantizar su representatividad.

6.- La última Reforma constitucional marcó la pauta para que los Congresos Locales reformaran su legislación en materia municipal, lo que fue hecho de manera desigual y diversa. Esto inclina a plantear una iniciativa de ley reglamentaria de carácter federal del artículo en comento, en la cual se señalen los lineamientos que deberán seguir las entidades federativas a la hora de elaborar su Ley Orgánica Municipal, para que exista una homogeneidad entre estas.

4.1.3 AUTONOMIA MUNICIPAL Y FEDERALISMO

Aún con el riesgo de ser reiterativa, me permito abundar en diversos aspectos de Nuestra Carta Fundamental en el numeral 115 muestra un dogma capital otorgando la **autonomía municipal según el cual señala:**

*Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el **Municipio libre...***

Cuando el constituyente de Querétaro, en 1917 integró nuestra Carta Magna pensó que otorgándole autonomía al Municipio permitía mayor captación de recursos económicos a la vez de elevar el nivel de vida de los maestros, ya que en aquella época estaban muy mal no obstante su importantísima aportación en la vida de la nación.⁵⁷

Las situaciones de hecho han obligado a las autoridades a tomar decisiones que trastocan la estructura jurídica del Estado, proporcionando cambios en los conceptos y significados de los vocablos jurídicos al respecto cabe aquí hacer un

⁵⁷ Robles Martínez, Reynaldo, *EL MUNICIPIO*, Editorial Porrúa, México, 1998, 311 Págs.

breve análisis del Art. 115 Constitucional, en su etapa dogmático-jurídica en relación con sus elementos.

Parte medular del sistema jurídico mexicano es el artículo 49 primer párrafo de la Constitución en la cual versa: ***El Supremo Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial.***

Consagra la División de poderes de la Federación del Sistema Jurídico positivo mexicano.

Al respecto, es necesario aclarar que entendemos por Federación, al Estado Soberano compuesto de varios Estados, unidos bajo un derecho común, una unidad monetaria, económica y comercial.⁵⁸

Por otro lado tenemos que el artículo 115 Constitucional señala:

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...

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una Republica representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Al respecto cabe observar la analogía entre ambos preceptos aunque en principio la diferencia entre el 40 y 115 está en que el primero refiere a los Estados Soberanos que se incorporan o deciden integrarse a un Estado Federal, a la vez

⁵⁸ Acosta Romero, Miguel, *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PARTE GENERAL*, Editorial Porrúa, México, 2001, 618 Págs.

que la circunscripción implica el territorio únicamente; en tanto tiene que circunscribir el ámbito territorial de validez para este precepto jurídico, sin importar los preceptos fundamentales de la doctrina federalista y división de poderes. Es decir, aunque el municipio libre surja de una elección representativa y popular, en ningún momento la autoridad electa tiene carácter de soberano ya que de lo contrario contravendría lo establecido por el artículo 40 y 41 de nuestra Carta Fundamental, sobre todo en el carácter Federal del Estado.

Por su parte el artículo 115 más que fortalecer al Municipio, le impone facultades a las legislaturas locales que quedan única y exclusivamente a la discrecionalidad del legislador local, tales como por ejemplo:

Artículo 115, fracción I, tercer párrafo que señala:

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros...

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

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

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...

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

De los anteriores preceptos se observa el imperio y las facultades de las legislaturas estatales sobre el Municipio; lo anterior en razón de que el estado quien ostenta en carácter de Soberano y es en el Estado el sujeto jurídico al cual la sociedad delega su soberanía para que sea ejercida por aquel en aplicación de sus derechos y obligaciones, condición que ratifica el pacto social entre el Estado y Sociedad Gobierno y Gobernados⁵⁹ (el ejercicio de ese vértigo de dominio que ejerce el municipio no es propiamente poder estatal ya que no es ejercicio por derecho propio sino por concesión del órgano legislativo estatal).

El imperio que ejerce el Municipio no es un imperio o poder que ejerce el Estado como tal que lo ejerce por dominio propio sino por una concesión del Estado prescrito por el sistema jurídico positivo; el Dr. Hans Kelsen lo concluye de la siguiente manera: **El municipio, como corporación no estatal se contrapone al Estado, sólo en cuanto a titular de una órbita autónoma de competencia, en cuanto a que se realizan actos administrativos, no como órgano del Estado, sino por derecho propio⁶⁰.**

En este sentido por Hans Kelsen el municipio constituye la antítesis del Estado.

Nota: Definición material de conclusión de Kelsen.

Lo vertido aquí no es con el ánimo de que en el marco jurídico de la reforma del Estado se retomen los conceptos fundamentales del Estado para redefinir el papel del Estado y la eficacia de sus instituciones para beneficio social del Estado.

⁵⁹ Acosta Romero, Miguel, *COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, PARTE GENERAL*, Editorial Porrúa, México, 2001, 618 Págs.

⁶⁰ *Ibidem*.

4.1.4 REFORMA MUNICIPAL. PROPUESTAS.

Una vez determinada la importancia del municipio en la vida política del país me permito realizar las siguientes propuestas de reformas al artículo 115 en cuanto hace a la autonomía municipal, reglamentos y estructura administrativa y servicios públicos previstos en las fracciones primera, segunda y tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con un comparativo del texto actual y comentarios que justifican la propuesta.

Asimismo, dada a la importancia del desarrollo económico, se propondrá una inclusión al precepto constitucional en mención, mismo que atenderá a dicha materia.

4.1.4.1 MUNICIPIO LIBRE

La característica fundamental diferencial del municipio libre, consagrada en la base I párrafo primero del artículo 115 constitucional, es que “cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado”

La prohibición contenida en la base I del artículo 115 de nuestra constitución política, en el sentido de que no habrá ninguna autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, aunque dirigida a extirpar las antiguas prefecturas como medio de favorecer la independencia de los municipios, ha impedido por excesiva los consorcios municipales, tan convenientes para unificar en zonas la actividad económica de varios municipios y para fortalecer a las que

por ahora son entidades aisladas entre sí, cada una separada a merced de los gobiernos centrales o fracciones políticas.⁶¹

Más a pesar de los defectos del sistema acertaron los constituyentes de Querétaro cuando adoptaron al municipio libre como escuela primaria de la democracia, ensayo del gobierno por si mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere no sólo independencia al emitir el voto, sino entereza para hacerla respetar. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia estarán capacitados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y de todo el país en general, por que entonces en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad.

La reforma de 17 de marzo de 1987, derogan las correspondientes IX y X, siendo de trascendencia capital la reforma previa del 3 de febrero de 1983, la cual conservó intacto, únicamente el párrafo inicial, así como en los dos primeros de la base I; se cita literalmente: *“Los Estados Adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases siguientes....”*.

Por lo que respecta a la fracción primera, párrafo primero el texto constitucional actual señala:

“I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno

⁶¹ Quintana Roldán, Carlos F., *DERECHO MUNICIPAL*, Prolog. Miguel Acosta Romero, Editorial Porrúa, México, 1995, 654 Págs.

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

No obstante lo anterior, en el entendido que no existe autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del estado, entendiéndose a éste último el integrado por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, es de destacarse la intromisión que pudiera darse directamente por parte del titular del ejecutivo del estado en la vida municipal.

Por lo que partiendo de la autonomía estatal y de la libertad municipal, sería a través de los poderes estatales con lo que se regularía el equilibrio de poder en sentido vertical entre la entidad estatal y municipal.

Por lo anterior, la nuestra Carta Magna habrá de contemplar la intervención de la Legislatura Local, para que velen a través de la ley y de los propios órganos administrativos la debida actuación de las administraciones públicas estatales.

Por lo que se propone adicionar lo siguiente:

“Las Legislaturas de los Estados vigilarán que los titulares del Poder Ejecutivo de cada entidad federativa y los servidores públicos subordinados al mismo, den estricto cumplimiento a lo señalado en el primer párrafo de este artículo, a fin que la autonomía de los municipios no sea vulnerable ni dentro del aspecto administrativo, ni dentro del aspecto político, procediendo en su caso a fincar las responsabilidades que correspondan conforme a lo previsto en el Título Cuarto de ésta Constitución.”

Por otro lado, especial atención se debe otorgar a la protección que se ha de dar a la debida integración del ayuntamiento, y a la certeza jurídica con que deben contar los ediles.

Al respecto, la fracción I del artículo Constitucional materia del presente estudio señala:

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

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

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;”

Por lo que se refiere a la suspensión de integrantes del Ayuntamiento, desaparición del mismo suspensión, revocación de mandato, renuncia o falta de integrantes del mismo, conviene señalar que por cuanto hace particularmente a la renuncia del Presidente Municipal convendría establecerse, que solo procederá en casos graves y justificables, a juicio de la legislatura local, ya que en caso concreto de nuestro

estado, es costumbre que antes que los Presidentes Municipales concluyan constitucionalmente con su cargo se separan de éste para incorporarse a otro cargo solo por intereses económicos y políticos personales y arbitrio propio, sin que nadie pueda impedirlo y sin importar su compromiso previamente asumido con la comunidad al tomar el cargo como titulares de su comuna, teniendo que ser sustituidos por sus suplentes en un caso que no amerite justificación.

Ante ello se considera necesario incluir un último párrafo a la fracción I del multicitado Artículo Constitucional para quedar así:

“La renuncia y substitución del titular del Ayuntamiento solo será procedente en los casos señalados en el párrafo cuarto del presente ordenamiento.”

4.1.4.2 REGLAMENTOS MUNICIPALES Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Otro de los aspectos en los que se habrá de fortalecer al Municipio es el referente a la facultad reglamentaria, sirviendo como apoyo lo señalado por el Poder Judicial Federal, a través de la Suprema Corte de Justicia:

LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el [segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#) con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del **Municipio** en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas "leyes estatales en materia municipal" debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán

facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales.

MUNICIPIOS. CONTENIDO Y ALCANCE DE SU FACULTAD REGLAMENTARIA.

A raíz de la reforma constitucional de 1999 se amplió la esfera competencial de los Municipios en lo relativo a su facultad reglamentaria en los temas a que se refiere el [segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos](#); derivado de aquella, los Ayuntamientos pueden expedir dos tipos de normas reglamentarias: a) el reglamento tradicional de detalle de las normas, que funciona similarmente a los derivados de la [fracción I del artículo 89 de la Constitución Federal](#) y de los expedidos por los Gobernadores de los Estados, en los cuales la extensión normativa y su capacidad de innovación está limitada, pues el principio de subordinación jerárquica exige que el reglamento esté precedido por una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o pormenore y en las que encuentre su justificación y medida; y b) los reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, que tienen una mayor extensión normativa, ya que los Municipios, respetando las bases generales establecidas por las legislaturas, pueden regular con autonomía aquellos aspectos específicos de la vida municipal en el ámbito de sus competencias, lo cual les permite adoptar una variedad de formas adecuadas para regular su vida interna, tanto en lo referente a su organización administrativa y sus competencias constitucionales exclusivas, como en la relación con sus gobernados, atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas, entre otras, pues los Municipios deben ser iguales en lo que es consustancial a todos -lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la Legislatura del Estado-, pero tienen el derecho, derivado de la Constitución Federal de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, extremo que se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la citada fracción II.

Pero no se trata de controvertir si el Municipio como nivel de gobierno puede reglamentar o no su organización interna a través del ayuntamiento, ese tema como se aprecia en las tesis citadas puede considerarse suficientemente estudiado y aclarado, sino que se trata de impulsar a los entes municipales para utilizar las herramientas reglamentarias para fortalecer su estructura administrativa, se requiere que se le fije como obligatorio que cuenten con las normas necesarias para fijar debidamente la competencia de sus dependencias y/o entidades.

La fracción II del mencionado artículo, en materia reglamentaria actualmente señala:

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En esa fracción II del mismo precepto, se propone incluir un tercer párrafo para quedar como sigue:

“En el caso de la expedición de los reglamentos internos del Ayuntamiento, así como los bandos de Policía y Buen Gobierno, por tratarse de instrumentos normativos imprescindibles para la organización y funcionamiento de la Administración Pública Municipal, será obligatorio que los Ayuntamientos cuenten con dichas normas debiendo proceder a su publicación en la Gaceta Municipal dentro de los sesenta días siguientes a la toma de posesión de sus integrantes.”

Con tal disposición, los ayuntamientos al inicio de su gestión fijarán claramente su organización y competencia, así como cumplirán la obligación de hacerla del conocimiento de sus gobernados

Asimismo, respecto a la estructura administrativa y determinación de atribuciones y competencias de los titulares de las dependencias y/o entidades municipales, es de destacarse que dentro de la teoría del Derecho Constitucional y del Derecho Administrativo hay un principio de que (la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le autorice). El actual esquema administrativo de los Ayuntamientos en el Estado de México, establecido en la Ley Orgánica Municipal de la Entidad, contempla la existencia mínima de un Secretario del Ayuntamiento, un Tesorero Municipal, un Contralor Interno y un Coordinador Municipal de Derechos Humanos, sin embargo, estos Directores carecen de sustento legal, tanto constitucional como legislativo, por lo siguiente:

a) El Presidente Municipal es el titular de la competencia ejecutiva en el cumplimiento de los acuerdos del ayuntamiento.

b) Dentro de la teoría del Derecho Administrativo, el titular puede delegar algunas de esas atribuciones, generándose y creándose un nuevo órgano en la persona del delegatorio que de hecho lo constituyen los titulares de las dependencias y/o entidades municipales.

c) Empero del texto número 115 Constitucional, no se advierte que el Constituyente faculte al Presidente Municipal, a delegar sus atribuciones que le permitan el nacimiento a las Direcciones y otros órganos de la administración como son: Jefaturas –de Departamento o de Sección-. Siendo cuestionable la legalidad de estos Funcionarios al carecer de competencia administrativa.

En mérito a lo anterior, se propone: Adicionar al artículo 115 Constitucional en su fracción II, como párrafo cuarto, para que se precise

“El Presidente Municipal como ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento, puede delegar algunas de sus facultades y atribuciones,

dando así legalidad y competencia a las diferentes direcciones y jefaturas, cuya creación se considere necesaria por el Ayuntamiento”.

4.1.4.3 SERVICIOS PÚBLICOS

Otro aspecto importante lo constituyente la esencia de ser de los Ayuntamientos a lo objetivo teológico es “LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS”, así pues, los Ayuntamientos tienen como misión y como objetivo “SINE QUA NON”, prestar servicios a la comunidad, ya partir de 1983 se precisan estos en la Constitución. Con la reforma llevada a cabo la fracción III del artículo 115 Constitucional quedó en los siguientes términos:

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público.

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

d) Mercados y centrales de abasto.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

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

Sin embargo, en la reforma de 1999, el Poder Legislativo omitió especificar claramente las bases para que los Ayuntamientos, puedan delegar algunas de esos servicios a los particulares, a través de la figura jurídica de la sesión y asignación y, en su caso sentar las bases para su otorgamiento, que permitan a la ley secundaria reglamentar con amplitud estas figuras jurídicas importantes en la vida

municipal en mirada a lo cual se propone adicionar al antepenúltimo párrafo del artículo 115 Constitucional lo siguiente:

*“Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, asimismo **los ayuntamientos en los términos que establezca la ley, podrán delegar los servicios públicos que les correspondan, mediante la concesión o asignación, debiéndose precisar los bienes o servicios materia de esta, las medidas que aseguren su buen funcionamiento y continuidad, las sanciones en caso de incumplimiento, las causas de caducidad, la forma de vigilar la prestación del servicio, las tarifas, forma de modificarlas y contra prestaciones del beneficiario, procedimiento administrativo para resolver cualquier aclaración o afectación de los derechos que genere la concesión, las finanzas o garantías para respetar de la eficaz prestación”.***

Ahora bien, la razón de ser y hacer de los Ayuntamientos, se encuentra en la vecindad, en el concepto de “VECINOS” que como miembro de una comunidad, se une a sus pares “PERSONAS DE SU MISMA CALIDAD Y SITUACIÓN” integrando como comunidades vecinales y de sus familias, esto es, el origen del Municipio no debe perder su raíz, si esa es su naturaleza, raíz, origen, debemos pugnar por la reglamentación de organismos modernos que permitan a los vecinos flexibilidad de una composición que constituya un instrumento para afrontar los múltiples problemas que se presentan en la comunidad, coadyuvando con la autoridad Municipal.

Y ha sido ante este vacío legislativo, que la sociedad opte por organizarse a través de organismos no gubernamentales para afrontar sus necesidades y requerimientos.

Se debe de incluir la subsidiariedad en la prestación de los servicios públicos, promover desde la constitución la participación ciudadana en esa materia e impulsar a las comunidades a que provean lo necesario para mejorar su calidad de vida, ciertamente con la directriz del gobierno municipal y en el marco de la ley.

Por lo anterior, se propone una adición como último párrafo a la fracción III del artículo 115 Constitucional que establezca:

“Los habitantes del municipios, en su carácter de vecinos, para una eficiente prestación de los servicios públicos y para la defensa de sus intereses comunitarios, podrán organizarse en asociaciones o comités vecinales que tendrán personalidad jurídica, teniendo los ayuntamientos el deber de coadyuvar con los mismos, preferentemente en la prestación de los servicios públicos y en la solución de necesidades comunales. La ley establecerá las bases para su constitución, funcionamiento y renovación.”

4.1.4.4. DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL

En la gran mayoría de los municipios del país se evidencian grandes rezagos en materia de desarrollo económico, por lo que debe buscarse que los municipios cuenten con áreas especializadas para tal efecto, en municipios conurbados existen dependencias que atienden dicha rama, citándose como ejemplo los municipios de Naucalpan de Juárez, Tlalnepantla de Baz, Huixquilucan de Degollado, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza, los cuales cuentan en su estructura administrativa con la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico, Dirección General de Promoción Económica, Dirección de Desarrollo Económico, Trabajo y Fomento Económico y Dirección de Desarrollo Económico respectivamente.

Los Ayuntamientos se constituyen en un instrumento de vinculación con otros Municipios, Entidades Federativas, inclusive Entidades Extranjeras, resulta obligado que por disposición constitucional, el Municipio cuente obligatoriamente con una Dirección de Desarrollo Económico que venga a incentivar al Municipio en esa área económica empresarial, proponiéndose una adición como nueva fracción al artículo 115 Constitucional que establezca:

“Los ayuntamientos deberán constituir un área de desarrollo económico, que permita una organización, desarrollo y fomento del área, que tenga como vocación el ayuntamiento del municipio de que se trata, la ley establecerá las bases para su constitución y funcionamiento, lo cual deberá ser considerado por los congresos locales al aprobar los programas de regionalización.”

4.1.5 COMENTARIO FINAL

Ciertamente se debe estar conciente que un cambio en el precepto constitucional que regula la vida municipal no sería suficiente para fortalecer al municipio y darle la verdadera importancia que debe tener.

Hay que estar concientes que derivado de las eventuales reformas se emitirán leyes y reglamentos que detallen esas modificaciones y que a través de esas normas se podrán obtener algunos resultados.

Gran responsabilidad tendrán primeramente los legisladores federales al reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues en ese precepto deberán incluir con sólo algunos párrafos el reforzamiento de la presencia política, jurídica y administrativa del Municipio.

Así también, las legislaturas locales al plasmar en las leyes la forma de instrumentar lo preceptuado en el artículo constitucional reformado, deberán aterrizarlo a la realidad de los municipios de su entidad.

Y por último los Ayuntamientos a través del Presidente Municipal, Síndicos y Regidores habrán de instrumentar lo necesario para que primero en reglamentos y después en los hechos cristalicen las eventuales reformas y nuevas atribuciones.

CONCLUSIÓN.

CONCLUSIÓN

El sistema de protección del municipio vigente en México adolece de imprecisiones aún desde el texto constitucional, algunos casos evidentes de esta deficiencia se encuentran desde la propia indefinición acerca de lo que es el municipio en el texto constitucional, y la puntualización de su carácter autónomo.

La práctica de considerar al municipio como agregado solidario y obligado de la entidad federativa y su régimen jurídico, es producto de la indefinición constitucional del municipio como ente gubernativo autónomo y por la falta de una mayor precisión de los medios de defensa de esta instancia de gobierno, que le permita asumir y ejercitar recursos jurisdiccionales, administrativos, políticos y aún sociales entre otras instancias de gobierno cuando afecten sus derechos.

Para muchos el tema de las competencias del municipio y el reconocimiento de mayores ámbitos de competencia se resuelve mediante aun reforma constitucional al artículo 115 y con el cumplimiento del llamado Nuevo Federalismo, del cual no se han hecho explícitas las propuestas principales.

Algunos tratadistas han considerado al municipio como una instancia administrativa descentralizada del Estado para la prestación de servicios públicos, esta postura ha sido sostenida por las corrientes tradicionalistas del derecho administrativo, sin embargo ente dicha aseveración se han impuesto diversos enfoques que han tratado de ubicar al municipio en una dimensión más completa: como gobierno de comunidad y como instancia de plena potencialidad política que la hace partícipe del poder del Estado.

En consecuencia y por diversas tendencias centralizadoras que acopian materias y facultades en los gobiernos nacional y subnacional, el municipio ve mermada su participación en el poder político del Estado, cuando en realidad es el elemento

que lo nutre, y ejerce una gestión de responsabilidades administrativas y políticas, constitutivas de un orden normativo comunitario, y otras coadyuvantes a la resolución de problemas cotidianos de los pueblos. El municipio es expresión de la voluntad social de sus comunidades y, por extensión la muestra directa de que la soberanía está radicada en el pueblo.

En los temas de la agenda política actual se han estado ventilando cuestiones de fondo que comprometen los esquemas organizativos del Estado y la práctica de nuestro sistema federal de gobierno. Si bien no se plantean cambios radicales en las formulas gubernativas, se han entreverado temas capitales: la renovación o fortalecimiento del federalismo; el tema de los derechos indígenas, la revisión del marco constitucional del municipio, la reforma constitucional dispuesta para mejorar los esquemas de la administración de justicia y la gestión del poder judicial, la democratización de los procesos de elección de gobernantes del Distrito Federal, el equilibrio y racionalización del sistema de contribuciones y distribución de los ingresos de la federación, la inclusión de criterios globales para la regionalización de programas federales y sendas propuestas para redefinir la misión y objetivos de diferentes dependencias del ejecutivo federal.

La interpretación del municipio como una instancia que posee parte del poder del Estado y que deviene necesariamente en poder político es condición fundamental para reubicar al municipio en el contexto gubernamental y en su carácter dual: político y administrativo y no solamente en la posición administrativa a la que se le ha reducido en las interpretaciones tradicionalistas ya señaladas.

En otro contexto, a la importancia que reviste la revisión del tema que aquí exponemos radica en reconocer la necesidad de una transición de los estilos tradicionales de "hacer política", sobre todo en circunstancias en que la optimización de esfuerzos gubernamentales y la propia participación de la sociedad

exigen células de gestión cada vez más capaces y comprometidas con la resolución de los temas de interés local y nacional.

La apreciación del municipio como una instancia base del Estado coadyuva a sostener que es también una forma de expresión de su poder, en esencia este poder es político, por lo cual el municipio es partícipe del mismo.

No existen en consecuencia un factor de exclusión entre los componentes del Estado para crear teóricamente una instancia gubernamental puramente administrativa o en esencia descentralizada por el mero hecho de ocupar una circunscripción territorial de tipo celular, ni por sostener una interpretación constitucional que remite al municipio a una fórmula de la división política y la organización administrativa de los estados. El municipio ejerce actos políticos que se amparan en su capacidad de representación del interés de su comunidad y su gobierno. Esto segundo es también una expresión de un poder político.

Pueden citarse los siguientes casos previos a la reforma del Art. 105 constitucional:

- 1) Al no considerarse al municipio como "poder político", la Suprema Corte de Justicia no podía intervenir directamente en juicios sobre la constitucionalidad de actos de los poderes locales formalmente instituidos que afectaran al municipio (Art.105), las demandas de resolución de afectaciones se resolvían por parte de los tribunales locales, mismos que ponderaban más a la autoridad estatal que a los ayuntamientos.
- 2) Prevalecen ciertos actos de autoridad estatal previstos en leyes locales que invaden las competencias atribuidas a los ayuntamientos en la "legislación general"

derivada de la Constitución Política de la República, como es el caso de la expedición de licencias estatales de fraccionamientos.

3) En virtud del sistema de transferencias federación-estado-municipio, se establece una injerencia directa de la Contraloría del Estado en el manejo de recursos de las haciendas municipales, duplicando en ocasiones las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local.

4) En algunos servicios públicos como el Tránsito Municipal, los ayuntamientos consienten de hecho la intervención de autoridades estatales sin que se tengan actualizados los convenios para dicho efecto (frac. III. Art. 115 constitucional).

No obstante en este recurso, se adelanta que en la versión tradicionalista del derecho la idea de una descentralización política es un tibio asomo que permite algunos rezagos de carácter gubernamental al municipio. De hecho, en el propio texto constitucional federal de México se aseveraba hasta la reforma constitucional de 1999, que el municipio será administrado por un ayuntamiento, cuando bien podría señalar que está gobernado por un ayuntamiento.

En la actualidad los legisladores federales tienen ante sí la posibilidad histórica de lograr las condiciones para generar al municipio autosuficiente, eficiente en su administración y desarrollo social, que hoy por hoy es una aspiración constitucional todavía. En ello, el fortalecimiento de la hacienda municipal juega un papel prioritario, pues sobran los ejemplos de precariedad.

Las anteriores reformas han fortalecido algunos aspectos vitales de las atribuciones municipales, sin embargo, hace falta ese impulso definitivo que se espera muy pronto para dar una respuesta consistente a la problemática financiera

en todos los ámbitos y atención a las demandas ciudadanas, en el marco de la democracia.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, 2ª edición, 1975.
2. Althusser, Louis. Ideología y aparatos ideológicos del Estado. México, Editorial Quinto Sol. 2002.
3. Añorve Palacios, Manuel. Servicios Públicos Municipales. México. Editorial Porrúa. 1998.
4. Arteaga Nava, Elisur. Tratado de Derecho Constitucional. México. Oxford University Press, 1999.
5. Arteaga Nava, Elisur y Trigeros Gaisman, Laura. Derecho Constitucional. México. Editorial Oxford, 2000.
6. Asociación de Municipios de México. Artículo 115 constitucional: Historia y reformas de 1999. México. AMMAC. 1999.
7. Bertrés, Raúl Eduardo. Modelos de Federalismo e Interpretación federal. KAIROS, San Luis Argentina, año 4, número 5, Primer Semestre 2000.
8. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. México, 12ª edición, Editorial Porrúa, 1999.
9. Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho. México. Editorial Porrúa. 5ª edición. 1998.
10. Cárdenas, Jaime. México a la luz de los modelos federales. Transición, debate y propuesta. México, Centro de Estudios de Transición Democrática, A.C. 2003. número 50.
11. Campbell, Tom. La Justicia. Los principales debates contemporáneos. México, Editorial Gedisa. 2002.
12. Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Constitucional. Cárdenas Velasco Editores. México. 2004.
13. Cortiñas Peláez, León. Introducción al Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa, 1992.

14. Covarrubias Dueñas, José de Jesús. La autonomía municipal en México. Editorial Porrúa, 2ª edición. México. 2004.
15. De la Garza, Sergio Francisco. El Municipio, historia, naturaleza y gobierno. México. EPESSA. 1997.
16. Diccionario Jurídico ESPASA. Madrid, España. Editorial ESPASA. 1999.
17. Fernández Ruiz, Jorge. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo. Editorial Mc Graw Hill, México. 1997.
18. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. México. Editorial Porrúa. 38ª edición. 1998.
19. González Luna, Efraín. El Municipio Mexicano y otros ensayos. México. Editorial Jus, 1974.
20. López-Aranguren, Eduardo. Modelos de relaciones entre poderes. Revista de Estudios Políticos. España, Universidad Complutense de Madrid. 1999. abril-junio.
21. Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. México. Oxford. 4ª edición. 2003.
22. Medina, Hernán y Ortiz, Manuel. Las Instituciones Jurídico-Políticas de México. México. Editorial Cicerón. 2ª edición. 1948.
23. Ortega Lomelín, Roberto. Federalismo y Municipio. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.
24. Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. México, Editorial Porrúa, 32ª edición, 1999.
25. Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. México Editorial Porrúa. 1998.
26. Robles Martínez, Reinaldo. El Municipio. México. Editorial Porrúa, 1998.
27. Roemer, Andrés, Derecho y Economía Políticas Públicas del Agua, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 287.
28. Sayeg Helú, Jorge. Las reformas y adiciones constitucionales durante la gestión presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado. México. Editorial Porrúa. 1988.

29. Serna de la Garza, José (coordinador). Federalismo y Regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 2002.
30. Serra Rojas, Andrés. Ciencia Política. México. Editorial Porrúa, 19ª edición, 2003.
31. Valencia Carmona, Salvador. Derecho Municipal. México. Editorial Porrúa-UNAM. 2003.

LEGISLACION CONSULTADA.

32. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
33. Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

CIBERGRAFIA

34. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. LVIII Legislatura. El Municipio Mexicano, docto. de Internet. URL<http://www.senado.gob.mx>.