



**EL MUNICIPIO LIBRE
EN EL MARCO DEL FEDERALISMO MEXICANO
DERECHOS Y OBLIGACIONES**

Carlos Norberto Valero Flores

Serie Verde
Temas Económicos

Julio de 2008

**EL MUNICIPIO LIBRE EN EL MARCO DEL
FEDERALISMO MEXICANO
DERECHOS Y OBLIGACIONES**

Derechos Reservados:

© Marzo de 2007



La reproducción parcial o total de este libro, sin la autorización previa de la Cámara de Diputados, dará lugar a las sanciones previstas por la ley.

Presidente de la Cámara de Diputados

Dip. Zavaleta Salgado Ruth

Junta de Coordinación Política

Presidente

Dip. Larios Córdova Héctor

Integrantes

Dip. Cantú Garza Ricardo

Dip. Chanona Burguete Alejandro

Dip. Gamboa Patrón Emilio

Dip. González Garza Javier

Dip. Lavara Mejía Gloria

Dip. Marina Arvizú Rivas Aída

Dip. Rodríguez Luna Silvia

Secretario General

Dr. Haro Bélchez Guillermo Javier

Secretario de Servicios Parlamentarios

Lic. Suárez Licono Emilio

**Secretario de Servicios Administrativos
Y Financieros**

Lic. Noble San Román Rodolfo

**Director General del Centro de
Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Dr. Trejo Cerda Onosandro

Coordinación y Revisión Editorial

Lic. Velázquez Gallegos Rafael

Mtro. Noguérón de la Roquette Pedro

Portada y Diseño Interior

Ayala López Humberto



**Comité del Centro de Estudios de Derecho e
Investigaciones Parlamentarias**

Presidente

Dip. Ríos Camarena Alfredo

Secretarios

Dip. Moreno Álvarez Mario Eduardo

Dip. Márquez Madrid Camerino Eleazar

Integrantes

Amaro Corona Alberto

Batres Guadarrama Valentina Valia

Borrego Estrada Felipe

Castillo Romero Patricia Obdulia de Jesús

Chaurand Arzate Carlos

Díaz Gordillo Martha Cecilia

Espinoza Lazcano Jaime

García Ulloa Silvano

Gutiérrez Aguilar Miguel Ángel

Jacquesy Medina José

López Adame Antonio Xavier

Macías Zambrano Gustavo

Monraz Ibarra Miguel Ángel

Navarro Sugich Carlos Alberto

Palma César Víctor Samuel

Quiñones Canales Lourdes

Sánchez Gil Carlos René

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	13
EL FEDERALISMO MEXICANO	
I.1. Concepto de Estado.	13
I.1.1 La actividad del Estado.	14
I.2. Concepto de Federalismo.	16
I.3 El Estado Federal Mexicano.	17
I.4. Marco del Federalismo	19
I.5. Estructura Jurídica de la Federación.	20
I.5.1.- Distribución de competencias.	22
CAPÍTULO II	33
EL MUNICIPIO LIBRE	
II.1. Antecedentes del municipio en México.	33
II.2. Concepto de Municipio Libre	34
II.2.1. Marco teórico conceptual	37
II.3. Estructura Jurídica del Municipio Libre	39
II.3.1. Leyes Orgánicas Municipales	44
II.3.2. Los Reglamentos Municipales	45
II.3.2.1 Aplicación de los Reglamentos Municipales.	49
II.3.4.- Los Bandos Municipales	50
II.4.-Desarrollo jurisprudencial en materia municipal	51
II.5.- El municipio en el Derecho Comparado.	57
CAPÍTULO III	70
DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO LIBRE ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	
III.1.- Análisis exegético del artículo 115 Constitucional.	70
III. 2. Comentarios a las Reformas del Artículo 115 Constitucional de 1982	79
III.3.- Otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorgan derechos y establecen obligaciones al Municipio.	82
CONCLUSIONES.	97
BIBLIOGRAFÍA	104

**EL MUNICIPIO LIBRE EN EL MARCO DEL
FEDERALISMO MEXICANO
- DERECHOS Y OBLIGACIONES -**

Carlos Norberto Valero Flores*

*Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Director de Proyecto del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias.

INTRODUCCIÓN

El municipio es la célula menor dentro del sistema político mexicano, representa también la parte más cercana del gobierno con la población, de ahí su gran importancia dentro de la democracia mexicana; en situación análoga, se encuentran las demarcaciones territoriales, conocidas como delegaciones políticas, del Distrito Federal; con la diferencia de que éstas últimas no tienen personalidad jurídica propia, no manejan su patrimonio, y en consecuencia, tampoco administran libremente su hacienda, -sólo ejercen un presupuesto autorizado-; aun cuando sus titulares, al igual que los de los ayuntamientos, son elegidos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo.

En cuanto a la cantidad y distribución de los municipios en el territorio nacional las cifras conocidas son un tanto imprecisas; se habla que existen alrededor de 2500 en toda la República, y según datos de INEGI, en 2004, eran de 2451. Entre los Estados con mayor número de municipios se encuentran: Oaxaca con 570, Puebla con 217, Veracruz con 212 y el Estado de México con 125; en tanto que hay otras entidades como Baja California y Baja California Sur, que sólo tienen cinco cada una; Aguascalientes cuenta con 9, Colima con 10, por nombrar las de menores municipios. En cuanto a sus territorios: las diferencias son también notables, por ejemplo en Tlaxcala el promedio es de poco más de 91 kilómetros cuadrados por municipio, en tanto que en Sonora superan los 6,000 km². y en las dos Californias van más allá de los 14,000 km² en promedio por municipio.

Comparativamente con otros países, los Estados Unidos Mexicanos tienen una alta centralización fiscal; por ejemplo, en área del TLCAN, Canadá y Estados Unidos de América, el promedio de concentración de los recursos fiscales es del 60%, igual situación presentan Alemania, Suiza, Austria y Australia, contra un 80% aproximadamente en el caso de México. Si analizamos la distribución por niveles de gobierno, a nivel municipal, Alemania, Austria, Francia y Canadá otorgan el 17% de los recursos federales; Estados Unidos de América, asigna el 21%, Suiza el 24; en América Latina, Brasil trasmite el 20%, en el caso nuestro los municipios reciben sólo el 4%.¹

Es precisamente en el aspecto económico donde el federalismo

¹Cfr., CABRERO Mendoza, Enrique, *El despertar de los municipios urbanos. Nuevos retos y oportunidades en la gestión hacendaria y financiera en gobiernos municipales en México*, El municipio en México, Archivo General de la Nación, Centro de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México 1996, pp.591-592.

mexicano se encuentra en falta; permanece una política centralista en el manejo de los recursos, a través de otorgarle al gobierno federal, cada vez que se puede, más y más facultades, ampliando éstas por medio de aumentar atribuciones al Congreso, en el artículo 73 constitucional, que por cierto es el precepto con el mayor número de reformas, 57 de un total de 472.

Este trabajo de investigación se integra por tres capítulos, en el primero, denominado el Federalismo Mexicano, se analiza el Concepto de Estado, la actividad del Estado, el Concepto de Federalismo, el Estado Federal Mexicano, el Marco del Federalismo, la Estructura Jurídica de la Federación, la Distribución de competencias y la Estructura Jurídica de los Estados Libres y Soberanos. En el segundo capítulo, llamado el Municipio Libre, se estudian los Antecedentes del municipio en México, la Definición de Municipio Libre, la Estructura Jurídica del Municipio Libre, las Leyes Orgánicas Municipales, los Reglamentos Municipales, su Aplicación, los Bandos Municipales, el Desarrollo Jurisprudencial en materia municipal, y se termina analizando al municipio en el derecho comparado, los casos del Reino Unido, Estados Unidos de América, Francia, España, Italia, Alemania y algunos países latinoamericanos. En el capítulo tercero, nombrado Derechos y obligaciones del municipio libre establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se hace un análisis exegético del artículo 115 constitucional, igualmente se formulan comentarios a las Reformas del Artículo 115 Constitucional de 1982 y se revisan otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establecen derechos y obligaciones al Municipio.

Se concluye este estudio, observando que si bien los municipios han ganado desde la Constitución de 1917 muchas facultades, también han asumido grandes obligaciones. No obstante ello, continúan dependiendo en un porcentaje muy elevado de las participaciones y las aportaciones federales, por lo que el espíritu federalista de los constituyentes de 1917, no se ha podido concretar por muchas razones, pero fundamentalmente se sustentan en que se requiere de un nuevo pacto federal en materia fiscal, descentralizando atribuciones hacia los Estados y Municipios.

CAPÍTULO I

EL FEDERALISMO MEXICANO

SUMARIO: 1.1.- Concepto de Estado. 1.1.1 La actividad del Estado. 1.2.- Concepto de Federalismo. 1.3.- El Estado Federal Mexicano. 1.4.- Marco del Federalismo. 1.5.- Estructura Jurídica de la Federación. 1.5.1 Distribución de competencias. a) Disposiciones que se refieren a convenios y mecanismos de coordinación. b) Disposiciones sobre facultades concurrentes o coincidentes o bien coexistentes entre la Federación, Estados y Municipios. c) Disposiciones de auxilio de los Estados respecto de la Federación. d) Disposiciones cuando la Constitución alude a que habrá ley reglamentaria. 1.6.- La Estructura Jurídica de los Estados Libres y Soberanos.

1.1. Concepto de Estado.

La doctrina política-jurídica conceptualiza al Estado desde varias perspectivas, para *Del Vecchio* es la *“unidad del sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo, y que está, en consecuencia, provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico”*. Por su parte *Kelsen* nos dice que *“el Estado es una ordenación de la conducta humana”*, se trata de una asociación de individuos cuya conducta debe estar ordenada de acuerdo con normas, no naturales, de *lo que debe ser*, no de *lo que es*; derivada de su teoría pura del derecho. A su vez *Hauriou* se pronuncia porque el Estado es un poder rector de la actividad pública, es una *“comunidad nacional”* para mejorar la condición de sus miembros. *Fernández Ruiz*, tomando los elementos del Estado, lo define como *“un sistema integrado por un conjunto humano asentado (...) en una circunscripción territorial específica, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de las voluntades de los integrantes de la parte más fuerte de dicho conjunto, sujeto a un orden jurídico propio y a un poder soberano, cuyos fines, básicamente variables, son establecidos por la parte dominante del conjunto humano –no necesariamente por la parte más numerosa–, aunque a veces influya otra a las demás partes”*.²

²Cfr. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, El Federalismo, serie grandes temas del constitucionalismo mexicano, primera reimpresión, octubre 2006, pp. 11-12.

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado por indicar que el Estado realiza tanto actos en que manifiesta su soberanía, y por medio de la fuerza impone su voluntad a los particulares; pero también realiza otros, en los que se desprende de los atributos de imperio para transigir con los particulares en un plano de igualdad. En el primer caso, el Estado obra como autoridad; mientras que en el segundo, lo hace como persona de derecho privado.³

Loewenstein nos dice que el Estado sólo puede ser *constitucional* o *autocrático*; es constitucional, cuando se basa en la distribución del poder y su protección mediante los controles jurisdiccionales; en tanto que, es autocrático, cuando deriva de un dictador que impone contra todos su voluntad; este autor también considera que pueden presentarse formas intermedias, híbridas, cuando se manifiestan transiciones en los sistemas políticos. *Hauriou* clasifica a los Estados en *simples* y *compuestos*; a los primeros, pertenecen los Estados unitarios y a los segundos, los Estados Federales como el nuestro.⁴

La principal característica del Estado unitario es la de tener un poder homogéneo; es decir, las funciones legislativas y ejecutivas son realizadas por un solo órgano; mientras que en el Estado federal, las entidades que integran la federación, pierden su soberanía exterior y conceden ciertas facultades interiores a favor del gobierno central, pero mantienen una soberanía en su régimen interno.

Lo que distingue a un Estado federal del unitario es que, en el primero, las colectividades-miembros conservan el carácter de Estados dentro de los límites de su competencia –jurisdicción–; sin embargo, sus órganos supremos son los del poder central, cuando no cooperan en la formación de la voluntad de este último, existe pues una subordinación al régimen federal.

I.1.1 La actividad del Estado.

Se entiende por actividad del Estado, el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga. Este otorgamiento de facultades al Estado, obedece a la necesidad de crear jurídicamente los medios adecuados para que éste alcance sus fines. De donde,

³*Ibidem*, pp. 13-14.

⁴*Ibidem*, p. 16.

siendo las atribuciones los medios para alcanzar determinados fines, es natural que su número y extensión varíe al cambiar las primeras.⁵

Las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al Estado y que actualmente conserva, Fraga las agrupa en cuatro categorías:

1. Atribuciones de mando, de policía o de coacción, que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad, la salubridad y el orden públicos.
2. Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.
3. Atribuciones para crear -y otorgar- servicios públicos.
4. Atribuciones para intervenir, mediante gestión directa, en la vida económica, cultural y asistencial del país.

Dentro de la actividad del Estado, se pueden distinguir dos maneras de realizarla: la primera, *dando órdenes*; y la segunda, *prestando servicios*. Estas dos actividades deben estar perfectamente definidas para no confundirse; por lo que no deben comprenderse en la misma denominación. No podemos dejar de pensar, que mientras la actividad de dar órdenes provoca principalmente problemas de carácter legal, la prestación de servicios enfrenta problemas económicos y de eficacia; asimismo, mientras que la primera es normalmente discontinua, la segunda requiere que sea regular y permanente, por lo que requieren contar con un régimen jurídico diferente.⁶

Es común en la práctica, usar como sinónimos las atribuciones y las funciones del Estado; sin embargo, no hay que confundirlas; mientras que las atribuciones se refieren a las actividades del Estado, es decir lo que el Estado puede o debe hacer; las funciones corresponden a la forma en que el Estado efectúa dichas actividades.

Las funciones se clasifican, desde el punto de vista formal, en legislativas, ejecutivas o administrativas y judiciales; y se encuentran identificadas con los tres Poderes, es decir por el órgano que las realiza. Desde el enfoque formal, la función administrativa es la actividad que realiza el Estado por medio del Poder Ejecutivo.

De las tres funciones, nos interesa estudiar la correspondiente a las ejecutivas o administrativas, para posarnos en el nivel que corresponde

⁵ Cfr., FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, Edit. Porrúa, México 1998, pp. 13-14.

⁶ *Ibidem*, pp. 22-23.

al municipio, como parte de función administrativa, objeto de nuestro trabajo de investigación.

1.2. Concepto de Federalismo.

De conformidad con el diccionario de la lengua española, en su vigésima segunda edición, la palabra “*federalismo*” implica: “*Espíritu o sistema de confederación entre corporaciones o Estados*”.

Etimológicamente hablando, el origen del vocablo *Federalismo* proviene del latín *foederatio-onis* que significa “acción de federar”, “organismo, entidad o Estado resultante de dicha acción”, “Estado federal” y “poder central de ese Estado”. A su vez, la palabra “federal” se origina del latín *foedus, -eris, pacto, alianza*. En la definición de este concepto, conviene tomar en cuenta los vocablos “federar”, del latín *foedere* y “federativo”, del latín *foederatus e ivo*, que significan, respectivamente, “unir por alianza, liga unión o pacto entre varios”, y “perteneciente o relativo a la federación”, así como “sistema de varios Estados que, rigiéndose cada uno por leyes propias, están sujetos en ciertos casos y circunstancias a las decisiones de un Gobierno central”.⁷

En otro ámbito, los teóricos y estudiosos sobre el tema de fortalecimiento al federalismo, han discutido esta noción a partir de la unión y la división de Poderes. Para *Alexis de Tocqueville* el *federalismo* implica la unión de Estados soberanos que, en conjunto, integraban la *federación* –“el gran cuerpo de la Unión”.⁸ Por su parte *Charles de Secondat, Barón de Montesquieu*, sustenta que el *federalismo* comprende la necesidad de contrapesar el poder de los distintos niveles de gobierno de una manera vertical y horizontal, para lo cual, basándose en la teoría de pesos y contrapesos, fragmenta cada nivel de gobierno en tres Poderes independientes y auto-regulables (Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

Al respecto, es necesario destacar la posición de *Hans Kelsen* que considera al *federalismo* como una descentralización acentuada que se opone al Estado unitario. Esto es, para *Kelsen* “el *federalismo* se debe explicar como un fenómeno de descentralización administrativa,

⁷Cfr., SUPREMA CORTE, *op. cit.*, pp. 25-26.

⁸Cfr., CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, UNAM, México, 1994, p. 276.

jurídica y política”.⁹ No obstante, el *federalismo* adquirió su justo valor hasta que fue plasmado como sistema práctico de gobierno en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787; convirtiéndose en poco tiempo en el prototipo de la mayoría de los sistemas federales modernos.

Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, diseñaron los principios básicos del sistema federalista apoyándose en la combinación de autonomía y gobierno compartido, con respeto a la diversidad.¹⁰ Por tanto, podemos concluir que el *federalismo* es un sistema organizativo que se caracteriza por la unión de Estados soberanos, basada en la no-centralización, en el gobierno compartido y en el respeto a la diversidad.

1.3 El Estado Federal Mexicano.

El sistema federal mexicano es en sí, un pacto entre los Estados que conforman la República mexicana; tal característica se deriva del artículo 40 constitucional.

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Es una Federación, en tanto que está constituida por Estados Libres y Soberanos -y el Distrito Federal-; asimismo, dichos Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. De esta manera, se constituyen los tres órdenes de gobierno: el Estado Federal soberano, que representa a todos; las Entidades Federativas (31 Estados y el Distrito Federal) y los municipios.

La forma del Estado Federal tiene diversas implicaciones y además muy diferentes interpretaciones; sin embargo, se le identifica, en síntesis, por las siguientes características:¹¹

1.- La existencia de dos jurisdicciones (una federal, aplicable a todo el ámbito nacional y otra local, distinta en cada Entidad Federativa):

⁹Cfr., QUIROZ Acosta, Enrique, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Porrúa, México, 2002, p. 197.

¹⁰Cfr., HAMILTON, Alexander, *El Federalista*, FCE, México, 1957, pp. 176-189.

¹¹*Ibidem*, p. 44.

Coextensas, coexistentes y de igual jerarquía.¹²

- a) Coextensas, significa que la aplicación de ambas jurisdicciones tiene la misma fuerza legal.
- b) Coexistentes, implica que se aplican al mismo tiempo.
- c) La igualdad en la jerarquía elimina la dependencia de una jurisdicción respecto de la otra.

2.- La supeditación de ambas jurisdicciones a la Constitución General: En este sentido, la Constitución Federal establece las bases, en virtud de las cuales se distribuyen las competencias entre la Federación y las Entidades Federativas.

3.- Ambas jurisdicciones se aplican directamente a los individuos: En virtud de este principio, las normas y autoridades federales aplican su ámbito jurídico sin necesidad de la injerencia de las Entidades Federativas y viceversa.

4.- Ambas jurisdicciones participan en las formas o adiciones a la Constitución General.

La Suprema Corte define al Estado –mexicano-, como *“el ente político integrado por un conjunto jurídicamente ordenado de personas, asentado en un territorio políticamente dividido y sometido a un poder soberano depositado en tres órganos (Poderes), cuyas atribuciones se fundamentan en la Constitución”*.¹³

Dentro de este sistema, el municipio representa la división territorial de cada Estado. En el caso de nuestro país, el federalismo no se explica a plenitud sin el municipio, el cual tiene acomodo natural en el sistema federal; visto éste como una fórmula de descentralización del ejercicio del poder soberano del Estado; en esta óptica, el municipio es el tercer orden de gobierno y, por cierto, representa el contacto directo y natural del gobierno con la población. Hoy en día, una necesidad política evidente es poder acercar a las autoridades con la sociedad, y éste debe ser uno de los propósitos federalistas, donde el municipio

¹²La igualdad de jerarquías y el atributo de ser coextensas lo reconoce Felipe Tena Ramírez. La primera característica no la reconocen algunos tratadistas mexicanos como Eduardo García Máynez, ni algunos criterios de la Suprema Corte en materia fiscal pero dicho autor es contundentemente contradicho por Mario De la Cueva en forma congruente y convincente.

¹³*Ibidem*, p. 14.

juegue un importante papel.¹⁴

I.4. Marco del Federalismo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40, establece el carácter federal de la organización política mexicana y reconoce al federalismo como un arreglo institucional que se distingue por la división de poderes entre un gobierno federal y los gobiernos de los Estados miembros. Un Estado federal se caracteriza por la competencia constituyente que en él tienen los Estados miembros. Al respecto, el artículo 124 Constitucional¹⁵ señala que en el Estado mexicano los Estados miembros tienen cierta área de atribuciones sobre la que pueden legislar en forma autónoma.

Las precisiones sobre las facultades y atribuciones del Congreso respecto del tema del federalismo, se encuentran en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶. Entre

¹⁴Cfr., QUIROZ Acosta, Enrique, Revista de la Facultad de Derecho, UNAM, tomo XLVI, Núms. 205-206, enero-abril 1996, pp. 43-59.

¹⁵Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

¹⁶Artículo 73. El Congreso tiene facultad de:

XXIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal; XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional;

éstas destaca la de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de coordinación fiscal, protección al ambiente, seguridad pública, desarrollo social, protección civil, turismo y deporte, entre otros.

I.5. Estructura Jurídica de la Federación.

La Norma Fundamental de la Estructura Jurídica de la Federación es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que

XXIX. Para establecer contribuciones:

5o.Especiales sobre: a) Energía eléctrica; b) Producción y consumo de tabacos labrados; c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo; d) Cerillos y fósforos; e) Aguamiel y productos de su fermentación; y f) Explotación forestal; g) Producción y consumo de cerveza. Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

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

XXIX-I. Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y

XXIX-J. Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-K. Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuicultura, así como la participación de los sectores social y privado, y

XXIX-N. Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

aplica para los tres Poderes y los tres niveles de gobierno; la Ley Suprema define sus responsabilidades político-administrativas, ya sea diferenciadas, coordinadas o compartidas, entre las partes que integran la Federación mexicana.

La Carta Magna establece varios elementos esenciales que vale la pena analizar:

1. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo.¹⁷

2. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación según los principios de esta ley fundamental.¹⁸

3. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.¹⁹

4. 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,...²⁰

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases del Municipio Libre en nuestro país. A partir de 1917, este artículo ha sido reformado en doce ocasiones con el objeto de ir adaptando la figura del Municipio a la realidad nacional.²¹

Al igual que en el caso del Estado federal, el poder público de las Entidades Federativas se dividirá para su ejercicio en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial²².

¹⁷Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁸Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁰Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹La última reforma se publicó en el DOF el 18 de junio de 2008.

²²Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local²³.

Las facultades que no están concedidas expresamente por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados²⁴.

Las competencias de los tres Poderes, se encuentran descritas en la parte “orgánica” de la Constitución Política dentro del Título Tercero relativo a la división de Poderes; así el Poder Legislativo se haya normado por los artículos 50 al 79; el Poder Ejecutivo del 80 al 93; y el Poder Judicial del 94 al 107. Sin embargo, dentro del texto constitucional encontramos referencias a atribuciones de cada uno de los tres Poderes en otros artículos de la Ley Suprema.

Por lo que respecta a las atribuciones de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, se encuentran en el Título Quinto, integrado por los artículos 115 al 122; pero al igual que en el caso de los Poderes de la Unión, la Carta Magna también refiere algunas competencias en otros artículos.

I.5.1.- Distribución de competencias.

El sistema de distribución competencial en cada Nación.²⁵ En el caso mexicano, la regla general que establece la Constitución (artículo 124) indica que todo aquello que no está expresamente conferido por la propia Constitución a la Federación es materia de las Entidades Federativas. Esta definición aparentemente muy sencilla resulta en la práctica más compleja. En primer término, la regla general, no deriva únicamente del artículo 124, sino de su interpretación en conjunción con los artículos 115, 116, 117, 118 y 122 de la Constitución. De dichas disposiciones se colige que la regla general de distribución competencial realmente indica que: lo que no esté expresamente conferido por la Constitución a la Federación y a los municipios, ni prohibido a los Estados y al Distrito Federal, será competencia de la

²³Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁴Artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁵México adoptó el sistema que estableció la Constitución de los Estados Unidos de América a partir de las enmiendas novena y décima; con una variante en el caso mexicano, que consiste en que nuestra Constitución establece que las facultades de los funcionarios del gobierno federal deben señalarse expresamente.

Entidades Federativas.²⁶

Además de las facultades exclusivas, por cierto muy pocas, otorgadas a las Entidades Federativas en el texto constitucional, nos encontramos, de acuerdo con *Quiroz Acosta*, otras competencias conocidas como facultades coincidentes, concurrentes, coexistentes y de auxilio.²⁷

Facultades *coincidentes*. Son aquellas que tanto la Federación como las Entidades Federativas realizan, juntas o por separado, por disposición constitucional y pueden efectuarse de dos formas:

1. Una amplia, cuando no se faculta a una o a las otras, las bases o un cierto criterio de división; por ejemplo, el artículo 18, señala que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, establecerán en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia a menores infractores;

2. Una restringida, cuando la facultad se confiere a una y a las otras, pero se concede a una de ellas la atribución para fijar bases o un cierto criterio de división, por ejemplo en el artículo 3º., se indica que “*El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación...*” y en la fracción VIII: “*El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios...*”, tesis que se reitera en el artículo 73, fracción XXV. En el mismo sentido se pudieran citar los artículos 4º tercer párrafo; y el 73 fracciones XXIX-C y XXIX-G, en cuanto a salud, asentamientos humanos y ecología respectivamente.

Facultades *coexistentes*. Son cuando una parte de la misma facultad corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas, por ejemplo, el artículo 73, fracción XVII, otorga al Congreso Federal la facultad para legislar en materia de vías generales de comunicación, de manera que las vías locales de comunicación son competencia de las legislaturas locales.

Facultades de *auxilio*. Corresponden a las que se presentan cuando una autoridad ayuda o auxilia a la otra, por disposición constitucional, por ejemplo, el artículo 120, establece la regla general en virtud de la

²⁶Cfr., NORIEGA Cantú, Alfonso, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, citado por QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 45.

²⁷Cfr., QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 45

cual los gobernadores de los Estados no sólo están obligados a publicar las leyes federales sino también a hacerlas cumplir.

Facultades *concurrentes*. Diversos autores, dice *Quiroz Acosta*, sostienen que en México no existen las facultades concurrentes o por lo menos no se ha ejercido,²⁸ entendidas como aquellas que es facultad de una de las dos competencias (Federación o Estados) pero que mientras ésta no la ejerza, la otra puede legislar y actuar, hasta en tanto lo haga la facultada. No obstante ello, la propia Constitución en su artículo 4° establece que “La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general...”, el artículo 18 de la ley de la materia establece 8 hipótesis de servicios que, en tanto no los ejerza la Federación, pudieran ejercerlos las entidades federativas, en el marco de los convenios únicos de desarrollo.

La definición política de nuestro federalismo es acorde con su concepción jurídica derivada de nuestra Constitución; de tal manera que tenemos un federalismo con las siguientes características: cooperativo, de coordinación y de colaboración recíproca, que se da entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y municipios; y también entre los Estados y sus municipios. Para comprender y dimensionar nuestro federalismo, en el ámbito de la descentralización, en el texto de la Constitución, es importante aludir a cinco aspectos básicos:

- a) Disposiciones que se refieren al establecimiento de convenios o mecanismos de coordinación;
- b) Disposiciones que se refieren a facultades concurrentes o coincidentes;
- c) Disposiciones de auxilio de los Estados respecto de la Federación;
- d) Disposiciones que no especifican jurisdicción federal o local, pero aluden a que habrá ley reglamentaria y,
- e) Disposiciones que aluden al Estado pero sin establecer elementos que vinculen la facultad sólo con el gobierno federal.

a) Disposiciones que se refieren a convenios y mecanismos de

²⁸Felipe Tena Ramírez indica que si bien no se han aplicado, tampoco existe impedimento para que se apliquen y pudiera resultar conveniente. Y cuando la Constitución se refiere a la “conurrencia” entre la Federación, Estados y municipios en el artículo 4° (alude a la salud) se refiere a lo que se ha indicado como facultades coincidentes.

coordinación.²⁹

Los convenios son instrumentos jurídicos que privilegian nuestro orden constitucional, en las relaciones entre Federación, Estados y municipios.

Partiendo de esta idea, encontramos que el párrafo tercero del artículo 26 señala, entre otras cuestiones, que la ley determinará las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones a realizar para la elaboración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales.

De igual manera el último párrafo de la fracción III del artículo 115 nos indica que: *“Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan”*.

En este mismo tenor, el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV, del propio artículo 115, establece que: los municipios podrán celebrar convenios con el Estado, para que éste se haga cargo de algunas funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan como base el cambio de valor de los inmuebles.

Por su parte la fracción VI del mismo artículo 115 precisa que: *“Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia”*. Es importante destacar que en el sentido de la citada fracción VI, para realizar esta coordinación, es menester no sólo que se trate de materias concurrentes o coincidentes, sino que además se sustenten en una ley.

Una de las disposiciones más importantes en materia de federalismo administrativo –en el sentido de la aplicación de la administración pública-, es, sin duda, la fracción VII del artículo 116 Constitucional, que complementa las ideas de coordinación, insertas en el artículo 115, y que establece que: *“la Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos*

²⁹Cfr., QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 47.

del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario". Como podemos observar, los Estados de la Federación se encuentran facultados para celebrar este mismo tipo de convenios con sus respectivos municipios, a efecto de que los primeros asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones ya mencionadas.

b) Disposiciones sobre facultades concurrentes o coincidentes, o bien coexistentes entre la Federación, Estados y Municipios.³⁰

Sin duda, la Constitución es el fundamento jurídico para la distribución del ejercicio del poder soberano entre los integrantes del pacto federal; luego entonces, para transferir una facultad de la Federación hacia las Entidades y los Municipios, se requiere, en primer término, que el proceso mantenga total armonía con la Constitución; de ahí la importancia de las facultades concurrentes, coincidentes o coexistentes.

Con el término concurrencia, también se alude a lo que doctrinalmente se ha denominado por diversos tratadistas mexicanos como facultades coincidentes; es decir, aquéllas en que intervienen la Federación, los Estados y los Municipios, de manera coordinada y en los términos que indique la ley de la materia. En nuestra Constitución, encontramos muchas disposiciones en este sentido de manera expresa; tal es el caso de las siguientes materias:

1. En educación.³¹

El primer párrafo del artículo 3º indica que todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. En la fracción III se indica que el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, para determinar los planes y programas de estudio. Asimismo, la fracción VIII señala que el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes

³⁰*Ibidem*, pp. 48-50.

³¹La materia de educación superior se menciona en el apartado referido cuando la Constitución alude al Estado, pero sin establecer ningún elemento que vincule la materia sólo a la Federación.

necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas.

2. En salud.

El párrafo tercero del artículo 4º establece que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general.

3. En materia de asentamientos humanos y de protección al ambiente, así como de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Al respecto, la Fracción XXIX-C del artículo 73 establece que la materia de asentamientos humanos es concurrente (coincidente, dirían Tena Ramírez y Carpizo) entre el Gobierno Federal, los Estados y los Municipios, conforme a la ley que expida el Congreso de la Unión.³² Por su parte, la fracción XXIX-G del artículo referido, instituye que el Congreso también está facultado para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.³³

4. En comunicaciones.

En este caso, se trata de una facultad coexistente, dado que la fracción XVII del artículo 73 instituye que el Congreso de la Unión está facultado para dictar leyes sobre vías generales de comunicación; es decir, que las vías locales de comunicación, son competencia de las legislaturas de las Entidades Federativas.³⁴

³²De la revisión de la ley de la materia se encontró que 15 facultades se establecen para el gobierno federal, 11 a los Estados y ninguna es concurrente.

³³La ley de la materia establece 19 facultades a favor del gobierno federal.

³⁴La legislación de la materia incluye en el concepto de vías generales de comunicación, entre otras cuestiones las carreteras que se hayan construido, con presupuesto federal, lo cual implica que toda carretera que esté en dicha hipótesis no podrá ser transferida salvo que haya reforma legal so pena de que la transferencia sea inconstitucional y al existir la posibilidad de que se afecten derechos de particulares como pudieran ser los

c) Disposiciones de auxilio de los Estados respecto de la Federación.³⁵

Es importante tener presente, que de acuerdo con la Teoría Constitucional, las facultades de auxilio no alteran la distribución de competencias entre las partes, pero indudablemente contribuyen a fortalecer las facultades de auxilio; la tesis que alude a nuestro sistema federal se refiere a un sistema de coordinación, cooperación y colaboración. La norma en que encontramos implícita la obligación de auxilio, de manera general, es el artículo 120 de la Constitución, que obliga a los gobernadores de los Estados a publicar y a hacer cumplir las leyes federales; aun cuando parecería más una disposición imperativa que de cooperación. Sin embargo, dicha disposición refleja la interrelación imperiosa que se requiere entre la Federación y los Estados, dentro del marco federal, y fundamenta la celebración de diversos actos de la Federación con el apoyo de los gobiernos de los Estados.

En materia religiosa, antes de la reforma de 1992, el artículo 130, decía que “...las demás autoridades actuarían en auxilio de la federación”. Concepto que se modificó a partir de la reforma estableciendo que “Las autoridades federales de los Estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley”. Sin embargo, de conformidad con el artículo 25 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, corresponde al Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Gobernación, la aplicación de la ley. En tanto que las autoridades estatales y municipales, así como las del Distrito Federal, serán auxiliares de la Federación en los términos previstos en este ordenamiento.

d) Disposiciones cuando la Constitución alude a que habrá ley reglamentaria.

En materia de pueblos indígenas, el párrafo cuarto del artículo 2º Constitucional alude a que: el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las Entidades Federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos, los criterios etnolingüísticos concesionarios, se daría el riesgo de que reclamen los actos de autoridad por vía del juicio de amparo; para evitarlo se podría ponderar que tenga verificativo la reforma legal respectiva que le dé validez a la transferencia.

³⁵Cfr. QUIROZ Acosta, *op. cit.*, pp. 50-51.

y de asentamiento físico. Igual disposición, se establece en las fracciones VII y VIII, relacionadas con la representación indígena en los Ayuntamientos; y en materia judicial, donde los indígenas sean parte, se deberán tomar en cuenta sus usos y costumbres.

e) Cuando la Constitución alude al Estado, pero no establece ningún elemento que vincule la materia exclusivamente a la Federación.³⁶

Un aspecto interesante y por demás importante a dilucidar, es cuando la Constitución se refiere al Estado, respecto de alguna atribución; sin especificar si se trata del Estado Nacional, representado por la Federación, o bien, si dicha mención se refiere a que pudieran tener injerencia, en alguna materia, tanto la Federación como los Estados y los Municipios; es decir, si se relaciona a una característica coincidente o concurrente.

Al respecto, argumenta Quiroz Armenta, es adecuado analizar diversas líneas interpretativas:

En primer lugar, dilucidar si que cuando la ley suprema alude al Estado (o Nación), basta concluir que se refiere a una facultad no otorgada exclusivamente al gobierno federal, se trata de una relación jurídica concurrente, por lo que deberá ser expreso en ese sentido, con el fin de evitar confusiones.

Otra interpretación posible, sería en el sentido de considerar que se trata del Estado representado por la Federación, sobre todo tratándose del impulso al desarrollo económico y a normas programáticas o derechos sociales, en donde existe la obligación del Estado de proporcionarlos; una interpretación posible estaría en el sentido de considerar que se trata del Estado, simbolizado por la Federación, el facultado por la ley fundamental. Máxime que, si el constituyente permanente hubiera deseado aludir a las Entidades Federativas, hubiera hecho el señalamiento plural en ese sentido, bastando para ello indicar: “los Estados”. Por lo tanto, en esta línea de pensamiento, al aludir la Constitución expresamente al Estado, también formalmente le está otorgando la facultad al gobierno federal como representante de la Nación; derivado del sistema presidencialista mexicano donde el Presidente de la República es al mismo tiempo Jefe de Gobierno y Jefe de Estado.

³⁶*Ibidem*, pp. 51-53.

Una posibilidad interpretativa más, es en el sentido de que, en efecto, se trata de facultades concurrentes, en el sentido tradicional del término, o sea, cuando la Constitución alude al Estado y se refiere a aquellas facultades en las que puede intervenir la Federación como representante de la Nación; pero en tanto no lo haga, puede ser alguna materia en la que exista la posibilidad de que actúen también las Entidades Federativas.

De igual manera, pareciera atinada y congruente con la evolución de la rectoría del Estado y el Estado Social de Derecho, y con el desarrollo integral del país, indicar que se trata de una facultad coincidente, cuando la Constitución alude en alguna cuestión al Estado como obligado ante una materia; siempre que del texto de la disposición constitucional, de manera expresa, o en alguna otra parte de la Carta Magna que lo vincule, no se derive que se trate de una facultad exclusiva de la Federación, o por el contrario de las Entidades Federativas, como una competencia residual.

Desgraciadamente, nuestra Constitución está plagada del uso indiscriminado del término Estado, lo que provoca interpretaciones innecesarias por parte de la Suprema Corte; que incluso, tales criterios, tesis o jurisprudencias, llegan a ser cambiantes, de conformidad con las diferentes épocas y el temperamento de los Ministros.

La evolución de la Nación mexicana y su Derecho Constitucional, realzan la tesis de que en aquellas facultades referidas al desarrollo económico y social, o bien relacionados con normas programáticas o con garantías sociales, la intención del Constituyente Permanente, es que prevalezca un federalismo coordinado, cooperativo y coincidente, en el desempeño de sus competencias.

En este sentido, se debe destacar, tanto lo expresado en el artículo 25 Constitucional, cuando se refiere a que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional; o lo establecido en el artículo 26 de la Carta Magna, que señala que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional; que contrastan con lo preceptuado en el artículo 27, que utiliza el término Nación, referido a la propiedad y al dominio de la tierras y los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos; sin embargo, la fracción XX del artículo 27, establece que el Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y

su participación e incorporación en el desarrollo nacional y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, en obras de infraestructura; insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

I.6. La Estructura Jurídica de los Estados Libres y Soberanos

En términos generales, el Orden Jurídico Estatal se encuentra estructurado por los siguientes ordenamientos:

1. Constitución del Estado.
2. Ley Orgánica.
3. Las Leyes expedidas por el Congreso local, de conformidad con sus competencias.
4. Códigos.
5. Estatutos.
6. Reglamentos.
7. Decretos.
8. Acuerdos.
9. Convenios.
10. Programas.
11. Bases.
12. Lineamientos.
13. Reglas.

La estructura jurídica de los Estados de la Federación se fundamenta en sus Constituciones Políticas, las que determinan sus competencias y regulan la estructura de los Gobiernos Estatal y Municipales, así como su administración.

De conformidad con el párrafo segundo del artículo 116 constitucional, *“Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos...”*

Así, las Constituciones de los Estados no pueden contravenir las atribuciones establecidas en favor de los Municipios, por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero sí podrán otorgar otras,

en tanto no se opongan a ésta.

En términos generales, las Constituciones Estatales incluyen un Título especial dedicado al Municipio Libre, dentro del cual se establecen: las reglas de integración de los Ayuntamientos; las disposiciones relativas a las autoridades municipales; los requisitos para ser autoridad municipal; sus facultades y obligaciones; la duración de sus cargos; las autoridades auxiliares del Ayuntamiento; así como las bases para la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y la revocación o suspensión del mando de alguno de sus miembros, a cargo de la Legislatura Local.

Asimismo, y en concordancia con la Constitución General, las Constituciones Estatales reconocen la personalidad jurídica de los Municipios y a través de Leyes Orgánicas, facultan a los Ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas de las Legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, se les otorgan facultades para expedir los reglamentos y disposiciones administrativas en materia de: desarrollo urbano, zonificación, reservas territoriales, regularización de la tenencia de la tierra, licencias y permisos para construcciones, y participación en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO LIBRE

SUMARIO: II.1.- Antecedentes del municipio en México. II.2.- Definición de Municipio Libre. II.3.- Estructura Jurídica del Municipio Libre. II.3.1.- Leyes Orgánicas Municipales. II.3.2.- Los Reglamentos Municipales. II.3.2.1.- Aplicación de los Reglamentos Municipales. II.3.3.- Los Bandos Municipales. II.4 Desarrollo Jurisprudencial en materia municipal. II.5.- El municipio en el derecho comparado. a) Reino Unido. b) Estados Unidos de América. c) Francia. d) España. e) Italia. f) Alemania. g) Latinoamérica.

II.1. Antecedentes del municipio en México.

El municipio tiene su antecedente mexicano en el *calpulli* prehispánico, que era la célula de organización política, económica y social de las culturas prehispánicas. En el *calpulli* las familias trabajaban y convivían cotidianamente, se reunían ante el mismo dios y desarrollaban en conjunto sus festividades religiosas. Cada *calpulli* estaba obligado a pagar tributos al imperio Azteca y a su *tlatoani*; sin embargo, contaba con autonomía en cuanto a su organización política, militar y religiosa.³⁷

También tomó de los conquistadores españoles la influencia de los cabildos, el que tenía entre sus funciones, la impartición de justicia, lo que en un principio le dio cierta autonomía, misma que fue perdiendo con las reformas borbónicas de fines del siglo XVIII, las cuales establecieron en la Nueva España el sistema de intendencias, a cuyo cargo estaban funcionarios designados por la Corona.³⁸

El primer ayuntamiento fundado por Hernán Cortés, al desembarcar en las nuevas tierras descubiertas por los españoles, fue el de la Villa Rica de la Veracruz; con este acto, Cortés se desligó de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego Velázquez; y se inició formalmente la conquista, al crear los primeros gobernantes de lo que después sería la Nueva España. Durante la dominación española, los ayuntamientos

³⁷ Cfr. GALEANA, Patricia, *El municipio en México*, compendio de ponencias realizado por el Archivo General de la Nación, el Centro de Desarrollo Municipal y la Secretaría de Gobernación, México 1996, p.17

³⁸ *Ibidem*, p. 18.

representaron la única muestra del gobierno de los pueblos, aun cuando la participación de los gobernados fue muy reducida, pues sólo el alcalde ordinario lo era por elección popular; al menos teóricamente. En virtud de que, para entonces, también en España, el rey Carlos V, y sus sucesores, habían terminado con las libertades municipales y con el espíritu democrático de los ayuntamientos. Tal vez por eso, recordando la astucia de Cortés al iniciar la conquista, el ayuntamiento de la ciudad de México, en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación de México de España, sostuvo la tesis de que, cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio pleno de la soberanía, pues afirmaron que: *“El intento fracaso en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la Guerra de Independencia, que después de once años iba a poner fin al régimen colonial”*.³⁹

Al triunfo de la Independencia, la situación política y económica de la República, limitó las discusiones sobre el municipio. Por ejemplo, el constituyente de 1824 centró su debate en conducir los actos de la nueva República hacia la construcción de una federación entre los Estados, olvidándose de los municipios. Paradójicamente fueron los centralistas los que a través de la Constitución de 1836, normaron por primera vez a los municipios; sin embargo, dada la política centralista imperante, la autonomía municipal fue muy relativa y dependían del poder político de los prefectos y subprefectos. Con la Constitución de 1843, la institución municipal quedó supeditada a los gobernadores. La Carta Magna de 1857, si bien propuso el otorgamiento de la autonomía a los municipios, no los pudo reglamentar. Durante el largo período del general Porfirio Díaz, incluyendo el gobierno de su compadre Manuel González, la dictadura se encargó de ejercer un control total sobre los municipios, por medio de las jefaturas políticas, impuestas por don Porfirio. La pérdida completa de la autonomía municipal fue una de las banderas del movimiento precursor de la Revolución de 1910.⁴⁰

El general Díaz, agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron partido, distrito, jefatura o cantón y sus dirigentes -los jefes políticos-, fueron los agentes del gobierno del

³⁹Cfr. RABASA O., Emilio y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución, Comentarios al Artículo 115 Constitucional*, decimoprimer edición. México 1997, pp. 323-329.

⁴⁰Cfr. GALEANA, *op. cit.*, p. 18.

centro; quienes, bajo las órdenes de los gobernadores, borrarán todo indicio de libertad municipal. Se pretendió con tal sistema guardar la paz y el orden, aun cuando para su logro hubieran de utilizarse medios ilegales y crueles. Estos fueron los principales motivos por los que el pueblo odió a los jefes políticos, y la razón histórica que explica la consagración del municipio libre, base de la democracia política por cuya implantación se luchaba.⁴¹

Tal proclama sería escogida también por Francisco I. Madero en el *Plan de San Luis*, en el que señala la necesidad de restituir la soberanía de los Estados y la libertad de los municipios. Al igual que Madero, Emiliano Zapata se pronunció por el municipio libre al considerarlo *“la primera y más importante de las instituciones democráticas”*. Durante el Congreso Constituyente de 1917, se discutió ampliamente la necesidad de otorgarle, en la Constitución, la autonomía económica a los municipios. Así Heriberto Jara afirmó en uno de los debates del Congreso que *“no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada”*. (Frase que bien pudiera aplicarse no sólo a los municipios sino también a los mexicanos en general).⁴²

Previo a la aprobación del texto constitucional de 1917, Venustiano Carranza, en el Plan de Veracruz, que se adicionó al Plan de Guadalupe, del 12 de diciembre de 1914 (artículo 2º); ofreció expedir y poner en vigor todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas al “establecimiento de la libertad municipal”. Y para cumplir esa promesa, promulgó la Ley del Municipio Libre, el 25 de diciembre de 1914, precedente inmediato del artículo 115 de la Constitución en vigor.⁴³

La Asamblea de Querétaro trató, por tercera vez, en su última sesión –declarada permanente, los días 29, 30 y 31 de 1917-, el tema del municipio libre. Los diputados constituyentes de Querétaro en este asunto, como en otros, acertaron al concebir al municipio libre como la primera escuela de la democracia. Tuvieron conciencia, como sostuvo ante la asamblea el licenciado Fernando Lizardi, de que: *“El municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales”*. En efecto, el régimen municipal constituye la base de nuestra democracia como forma de gobierno, y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las

⁴¹Cfr. RABASA O., *op. cit.*, p. 327.

⁴²Cfr. GALEANA, *op. cit.*, pp. 18-19.

⁴³Cfr. RABASA O., *op. cit.*, p. 327.

autoridades con las que tiene contacto inmediato: por eso el texto de este artículo ordena: “...No habrá ninguna autoridad intermedia entre éste (el municipio) y el gobierno del estado” (fracción I)”. La Carta de 1917, afirma Rabasa, ha alentado el desarrollo de la descentralización, en la esfera administrativa a través de organismos a los que se les otorgan funciones específicas; que antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública; y en lo político, al otorgarle a los municipios funciones de gobierno.⁴⁴

II.2. Concepto de Municipio Libre

Nuestra Constitución no da una definición de lo que es el Municipio, sólo hace referencia a que es la base de la división territorial de los Estados—de la Federación—, y de su organización política y administrativa. Sin embargo, algunas Entidades Federativas si lo conceptualizan, por ejemplo los Estados de Veracruz y de Zacatecas tienen las siguientes definiciones en dos diferentes ordenamientos:

*El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.*⁴⁵

*El Municipio Libre es la unidad jurídico-política constituida por una comunidad de personas, establecida en un territorio delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, forma de gobierno democrático, representativo, de elección popular directa, y autónomo en su régimen interno, que tiene como fin el desarrollo armónico e integral de sus habitantes.*⁴⁶

Definición última, que contiene todos los elementos del Municipio Libre mexicano y que estudiaremos más adelante, en el marco teórico conceptual del municipio.

Con fecha el 22 de diciembre de 1999, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformada, para establecer, entre otras cosas, el reconocimiento del Municipio como una instancia de gobierno, formado por un ayuntamiento de elección popular directa, e integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine.

⁴⁴*Ibidem*, pp. 327-328.

⁴⁵Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave.

⁴⁶Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas.

II.2.1. Marco teórico conceptual⁴⁷

El Municipio Libre constituye en sí una comunidad natural y espontánea, que nace de la imprescindible necesidad de organizarse política, jurídica y administrativamente; es la cédula social, política y económica, en donde la ciudadanía ejerce la diversidad de derechos y libertades que consagran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para conocer el marco teórico conceptual del municipio, hay que partir del análisis de los tres elementos que integran la institución municipal, que son: el territorio, la población y el gobierno, a los que hay que agregar la capacidad económica y el fin que persigue.

El *territorio* es en las corporaciones comunales su elemento físico o material, entendiéndose por tal la extensión o ámbito superficial donde los órganos de la institución ejercen su dominio. Sin territorio no puede haber municipio, es incuestionable que este elemento constituye un factor primordial para su configuración.

La *población* de los municipios se unifica alrededor del concepto de "lo vecinal". Vecino, en sentido gramatical, es el que habita con otros en el mismo pueblo, barrio o casa; al hablar de vecindad, se presupone la contigüidad de familias y edificios que forman una agrupación, en mayor o menor medida identificable. La legislación municipal usa comúnmente el concepto de vecino, distinguiéndolo del simple transeúnte, para determinar la pertenencia a un municipio y establece ciertos requisitos para serlo. El elemento poblacional influye también en las categorías políticas de los asentamientos humanos ubicados en la demarcación municipal. Con base esencialmente en la población, en su carácter urbano o rural, así como en la calidad de los servicios públicos, se establecen por las leyes orgánicas distintas categorías políticas, en orden descendente de importancia; es decir, ciudades, villas, pueblos, rancherías y caseríos.

La máxima autoridad de *gobierno* es el Ayuntamiento, el que se encarga de la administración general de las actividades de los ciudadanos y de organizar los servicios que satisfagan sus urgencias; es también un elemento constitutivo del municipio. La autoridad

⁴⁷Cfr. VALENCIA Carmona, Salvador, *Comentarios al artículo 115 constitucional*, Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo XX, H. Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa, México 2006, pp. 40 y ss.

gubernamental se ejercita por conducto de los órganos del municipio, los que varían según las épocas y los diferentes países. En el apartado que se refiere al derecho comparado, haremos unas breves reflexiones al respecto.

En cuanto al elemento denominado capacidad económica, ésta consiste fundamentalmente, en que el municipio posea un patrimonio y una hacienda pública propios. Muchas veces estos conceptos se confunden en la práctica; la hacienda comprende tanto los ingresos como los egresos y la deuda pública, e incluye el patrimonio municipal. En cuanto al patrimonio, éste se refiere al conjunto de bienes, derechos e inversiones, que son propiedad del municipio.

El municipio, además de sus elementos característicos (población, territorio y gobierno), ha venido perfeccionando otros principios teóricos que le son propios y orientan a sus actividades, mismos que podemos resumir en tres principales, a saber: la *autonomía*, la *democracia* y la *eficacia*.⁴⁸

El principio autonómico, se manifiesta en varios aspectos: a) la autonomía de gobierno, que se ejerce a través de una corporación denominada ayuntamiento; b) la autonomía jurídica, que corresponde a la personalidad jurídica propia que el ayuntamiento posee, y que le permite expedir reglamentos y realizar actos jurídicos, dentro de su competencia; c) la autonomía administrativa, que parte de contar con una estructura propia que se compone de diversas dependencias y unidades administrativas, encargadas de los servicios públicos; d) la autonomía financiera, que se obtiene de la facultad constitucional de manejar su hacienda y patrimonio.

El principio democrático, pretende la participación inmediata y constante de los gobernados en la gestión comunal. Los principales instrumentos que se han establecido para llevar a la práctica este principio, son los siguientes:

1. Derecho de los vecinos de elegir a los representantes del cuerpo municipal (Presidente, Regidores y Síndicos), mediante elecciones libres y competidas;

2. Derechos de los vecinos de participar en las actividades municipales, que implica la obligación de la autoridad de informar, de manera permanente, acerca de dichas actividades, así como la de

⁴⁸*Ibidem*, p. 41.

establecer órganos de colaboración ciudadana;

3. Derecho de los vecinos de controlar las principales decisiones de los funcionarios municipales que los afecten, así como revocarles el mandato cuando no cumplan las tareas que se le encomendaron.

El principio de eficacia, consiste en procurar que los órganos de la municipalidad desarrollen sus funciones con el máximo rendimiento y perfección, lo que presupone que debe haber en los servidores públicos: capacidad administrativa, técnica y política. Este principio, que maneja la teoría de la administración pública, se refiere al logro efectivo de los programas de gobierno, y que consiste en “hacer las cosas bien”, aspecto cualitativo en términos de servicios, producción y gastos en el bienestar social de la población municipal.

II.3. Estructura Jurídica del Municipio Libre

La estructura jurídica del municipio se integra fundamentalmente por la Constitución Estatal, la Ley Orgánica Municipal y los Reglamentos expedidos de conformidad con sus facultades.

Algunas Constituciones, como por ejemplo la del Estado de Nuevo León, hacen referencia en su parte introductoria al Municipio: *“La Constitución Política del Estado de Nuevo León, se divide en dos secciones: la primera, llamada doctrinariamente parte dogmática, consagra las garantías del individuo tuteladas por el Estado y la segunda, o parte orgánica, estatuye la forma de gobierno, con carácter republicano, representativo y popular; define asimismo, la estructura que adoptan los tres Poderes del Estado y las facultades que respectivamente les corresponden. Señala, también, la división territorial del Estado, que tiene como base al Municipio Libre ...”*

El texto del artículo 115 de la Constitución de 1917 que rigió hasta 1983, decía: *“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que serán los suficientes para atender a las necesidades municipales”*. La crítica a este texto fue su vaguedad, sobre todo tratándose de la hacienda municipal, dada la penuria de la institución municipal; sin duda, la reforma más importante a la Constitución, en materia municipal, se realizó en el año de 1983.⁴⁹

Para efectos didácticos y de comprensión esquemática y material,

⁴⁹Cfr. QUIROZ Acosta, *op. cit.*, p. 55.

la autonomía municipal expresa en el artículo 115 de la Constitución, se puede analizar en tres grandes apartados: a) autonomía política, b) autonomía financiera y c) autonomía administrativa.⁵⁰

- a) Autonomía política. Se establece al municipio libre como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. La elección popular y directa de los integrantes del Ayuntamiento y la no reelección de las autoridades municipales. Se consigna, de igual manera, un procedimiento general, estricto y claro, al que deberán sujetarse las legislaturas locales para suspender Ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y revocar el mandato de alguno de sus miembros. También se introdujo el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales.
- b) Autonomía financiera. Es precisamente en los aspectos financieros, donde realmente se ubica la base de las demás autonomías. Sin recursos es imposible gobernar.

En la fracción IV del artículo 115, se establece que los municipios tendrán la libre administración de su hacienda, la cual se formará con los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como con las contribuciones y otros ingresos que establezcan las legislaturas de los Estados a su favor; y que cuando menos deberán ser las relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y el cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales que correspondan al municipio; y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Como se ha señalado, los municipios –sobre todo los pequeños, que no tienen los medios para hacerlo-, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones anteriores.

Está prohibido expresamente que las leyes federales limiten la facultad de los Estados para establecer contribuciones, que la propia Constitución estipula a favor de los municipios; así como los derechos por la prestación de los servicios municipales; tampoco podrán las leyes federales conceder exenciones o subsidios a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, y solamente

⁵⁰*Ibidem*, p. 55.

los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dicha contribución.

Esta prohibición también la establecen algunas Constituciones Estatales; tal es el caso del Estado de Nuevo León, que instituye que:

*ARTÍCULO 119.- Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la que se integrará por las contribuciones, aprovechamientos, productos, financiamientos y otros ingresos que la Legislatura establezca a su favor, así como con las participaciones y aportaciones federales que les correspondan o reciban de acuerdo a la ley. **El Congreso del Estado no expedirá leyes que establezcan exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones.** Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, del Estado y los de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán al Congreso del Estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

(El énfasis es propio)

De igual manera se indica que las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y su revisión de las cuentas públicas, la harán las legislaturas de los Estados. Por lo que respecta a los presupuestos de egresos de los municipios, éstos deberán ser aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

- a) Autonomía administrativa. El 115 Constitucional, también determina que los Municipios cuentan con personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

En consecuencia, los ayuntamientos tienen facultades para expedir Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general, siguiendo siempre las bases normativas que al efecto establezcan las legislaturas de los Estados.

Respecto a los servicios públicos municipales, éstos son los

siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas de los Estados determinen, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.⁵¹

Las Constituciones Estatales otorgan amplias facultades a los municipios para que dentro del marco de las leyes federales y estatales: formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano; participen en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlen y vigilen la utilización del suelo del territorio municipal; e intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. También, se encuentran facultados para otorgar permisos y licencias de construcción, y para participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. De igual manera, los municipios podrán convenir con la Federación y con el Estado, en el ámbito de sus competencias, la planeación y regulación del desarrollo de las zonas de asentamientos humanos conocidas como conurbadas.

Con el fin de tener un mayor conocimiento sobre las materias que pueden ser sujetas de los Reglamentos que emiten los Ayuntamientos, de conformidad con las facultades otorgadas por sus Constituciones locales y las Leyes Orgánicas Municipales; a manera de ejemplo, el Municipio de Monterrey tiene en vigor los siguientes 26 Reglamentos que se refieren a sus diferentes materias:

- 1. Reglamento de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Gobierno Municipal de Monterrey.*
- 2. Reglamento de Anuncios de la Ciudad de Monterrey.*
- 3. Reglamento de Cementerios en el Municipio de Monterrey.*
- 4. Reglamento de Derecho a la Información del Municipio de Monterrey.*
- 5. Reglamento de Entrega-Recepción para la Administración Pública del Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
- 6. Reglamento de Limpia para el Municipio de Monterrey.*
- 7. Reglamento de los Espectáculos de Box y Lucha Libre Profesionales.*

⁵¹Artículo 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

8. *Reglamento de Mercados Municipales.*
9. *Reglamento de Nomenclatura para la vía pública y bienes del dominio público del Municipio de Monterrey.*
10. *Reglamento de Policía y Buen Gobierno.*
11. *Reglamento de Protección Ambiental de Monterrey.*
12. *Reglamento de Recepción, Estacionamiento y Guarda de Vehículos en Edificios o Locales Públicos o Privados.*
13. *Reglamento de Tránsito y Vialidad del Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
14. *Reglamento del Catálogo del Patrimonio Histórico y Cultural del Municipio.*
15. *Reglamento Interior de la Oficina del Comisionado para la Transparencia Municipal de Monterrey.*
16. *Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría Municipal de la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.*
17. *Reglamento Municipal de Protección Civil de Monterrey, Nuevo León.*
18. *Reglamento para la Protección de los no fumadores en el Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
19. *Reglamento para las Construcciones en el Municipio de Monterrey.*
20. *Reglamento para Promover la Participación Ciudadana en el Municipio de Monterrey.*
21. *Reglamento para Regular el Uso de la Vía Pública en el Ejercicio de la Actividad Comercial de la Ciudad de Monterrey, N. L.*
22. *Reglamento que crea el Instituto de Estudios Estratégicos para el área de Monterrey.*
23. *Reglamento que crea la Comisión de Honor y Justicia de los Cuerpos de Seguridad Pública, Policía y Tránsito del Municipio de Monterrey.*
24. *Reglamento que crea la Comisión de Recuperación de Bienes Inmuebles Municipales.*
25. *Reglamento que Regula las Actividades de los Establecimientos de Venta y/o Consumo de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Monterrey, Nuevo León.*
26. *Reglamento sobre la Ubicación, Edificación y Conservación de Monumentos y Esculturas Urbanas en la Ciudad de Monterrey.*

II.3.1. Leyes Orgánicas Municipales

Las Leyes Orgánicas Municipales son las que, en los términos del artículo 115 Constitucional, reconocen personalidad jurídica propia al Municipio. En este sentido, al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público; así que debe regularse, entre otras, su organización administrativa, estableciendo la forma que deberán conducirse las autoridades municipales durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales. Dichas disposiciones, se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal, que cada Legislatura deberá emitir de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política Federal y la del Estado.

Artículo 115.

(...)

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.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al

periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

(El énfasis es propio)

En concordancia con el artículo 115, las Constituciones Estatales, otorgan a sus Ayuntamientos la facultad para elaborar y publicar, conforme a la normatividad que expida la Legislatura Local, los Bandos, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Asimismo, las Leyes Orgánicas Municipales establecen la facultad reglamentaria a cargo de los Ayuntamientos. Incluso, determinan cierta clasificación de los Reglamentos o en su caso, las materias sobre las cuales deberán ser expedidos. Generalmente, son las Leyes Orgánicas Municipales las que disponen con mayor precisión lo relativo a la facultad reglamentaria de los municipios.

II.3.2. Los Reglamentos Municipales

Es casi imposible, materialmente hablando, que las Constituciones y las Leyes sean aplicables por sí mismas, por lo que en la mayoría de los casos, al ser de naturaleza general, requieren ir acompañadas de sus respectivos Reglamentos, con el fin de que se pueda llevarse a cabo la ejecución o aplicación de las mismas. Es por eso, que la reglamentación municipal debe contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración del municipio,

basándose en sus características y necesidades propias, como son su territorio, el tamaño de población, las actividades productivas, así como el desarrollo económico, urbano y de servicios.

Los Ayuntamientos deben preservar y fortalecer el Estado de Derecho a través de los Reglamentos que establezcan las bases jurídicas para una convivencia armónica y un desarrollo constante y progresivo de la sociedad. Al regular los actos de las autoridades y las actividades de los particulares, se protegen los intereses individuales y colectivos de la siguiente manera:

1. Al regular la actividad de la autoridad, se limita el alcance de los órganos de gobierno municipal y de los servidores públicos, con lo que se brinda mayor seguridad a los gobernados respecto a lo que puede y no puede hacer la autoridad municipal.
2. Al regular las actividades de los miembros de la comunidad, se establece una mejor relación de convivencia dentro de la misma, facilitando la relación entre gobernantes y gobernados.
3. Se mejora la captación de ingresos a la Hacienda Municipal al ordenar la prestación de los servicios públicos.
4. Se combate la corrupción, al establecer mecanismos de información y consulta a la población, respecto al manejo de los recursos públicos.
5. Se evita la interpretación arbitraria de la ley y los abusos de poder al establecer claramente las facultades y obligaciones de los servidores públicos, así como los derechos y obligaciones de los vecinos del Municipio.
6. Se fomenta la vocación de los servidores públicos, estableciendo mecanismos y programas de capacitación técnica y administrativa del personal, desarrollando un servicio civil de carrera.
7. Se impulsa la cultura democrática al establecer la participación de la comunidad en las decisiones fundamentales del Municipio; además de fortalecer el principio de autoridad democrática, de orden y capacidad, para hacer frente a los problemas recurrentes de la comunidad.

A manera de ejemplo, se transcriben algunos artículos de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León, relacionados con la facultad reglamentaria, que nos amplían lo antes indicado:

ARTÍCULO 160.- Los reglamentos municipales son ordenamientos jurídicos que establecen normas de observancia obligatoria para el propio Ayuntamiento y para los habitantes del Municipio con el propósito de ordenar armónicamente la convivencia social en el territorio municipal y buscar el bienestar de la comunidad.

ARTÍCULO 161.- Los reglamentos municipales serán expedidos por los propios Ayuntamientos quienes los aprobarán ajustándose a las bases normativas que se señalan en la presente Ley, y su vigencia surtirá efectos a partir de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

ARTÍCULO 162.- Los Reglamentos municipales tendrán los siguientes propósitos generales:

I.- Establecer la normatividad para el adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano de máxima autoridad del Municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal;

II.- Establecer los ordenamientos para la más idónea división administrativa y territorial del Municipio;

III.- Crear las disposiciones para preservar el orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, preservación del medio ambiente, vialidad, esparcimiento, cultura y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria;

IV.- Establecer las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente del Ayuntamiento o a través de concesionarios;

V.- Estimular la participación de la comunidad en la gestión municipal.

VI.- Determinar las sanciones que procedan por las infracciones a los reglamentos.

ARTÍCULO 163.- A través de sistemas de información y orientación idóneos, los Ayuntamientos deberán difundir constantemente los reglamentos municipales, para asegurar el mayor cumplimiento de los mismos.

ARTÍCULO 164.- Con la normatividad que acuerde el Ayuntamiento,

se podrán modificar los reglamentos municipales cumpliendo con las disposiciones contenidas en la presente Ley y con los procedimientos que se establezcan en los mismos.

Corresponderá al Ayuntamiento regular lo referente a la administración, organización, planeación y operación del servicio público de tránsito en congruencia con las disposiciones legales y administrativas aplicables.

ARTÍCULO 165.- Los Ayuntamientos tendrán la facultad de expedir circulares y disposiciones administrativas de observancia general en su circunscripción territorial, cuya aplicación redunde en beneficio de la comunidad y de la administración municipal.

ARTÍCULO 166.- Para la aprobación y expedición de los Reglamentos Municipales, los Ayuntamientos deben sujetarse a las disposiciones del presente Título y a las siguientes Bases Generales:

I.- Que los ordenamientos respeten las garantías individuales, consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado de Nuevo León;

II.- Que los ordenamientos sean congruentes y no contravengan o invadan disposiciones o competencias federales y estatales;

III.- Que tengan como propósito fundamental la seguridad, el bienestar y la tranquilidad de la población;

IV.- Que su aplicación fortalezca al municipio libre;

V.- Que en su elaboración se haya tomado en cuenta la opinión de la comunidad y que en los Ordenamientos estén previstos procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad, para garantizar la oportuna actualización de cada reglamento.

VI.- Que en su articulado se incluya la formación y funcionamiento de unidades administrativas municipales, responsables de la inspección y vigilancia del cumplimiento de los reglamentos, así como de la aplicación de sanciones cuando proceda;

VII.- Que la normatividad de la administración y de los servicios públicos municipales tengan como propósito primordiales, la eficiencia de los mismos y el mejoramiento general de la población del municipio;

VIII.- Que incluyan un Capítulo sobre Recurso de Inconformidad, que permita a los particulares fundamentar sus impugnaciones contra

actos de la autoridad;

IX.- Que esté prevista la más idónea difusión de sus principales ordenamientos. Los particulares o las autoridades podrán, al margen de los recursos administrativos o judiciales que procedan, acudir a denunciar la violación de las bases antes señaladas en la expedición de algún reglamento, al Congreso del Estado quien podrá en su caso solicitar al Ayuntamiento la modificación o derogación de los ordenamientos correspondientes.

ARTÍCULO 167.- Cuando el Ayuntamiento apruebe la expedición o modificación de un reglamento, solicitará su publicación en el Periódico Oficial del Estado para los efectos de su vigencia.

ARTICULO 168.- En la medida que se modifiquen las condiciones socioeconómicas de los Municipios, en virtud de su crecimiento demográfico, surgimiento y desarrollo de actividades productivas, modificación de las condiciones políticas y múltiples aspectos de la vida comunitaria, los Ayuntamientos deberán adecuar su reglamentación municipal, con el fin de preservar su autoridad institucional y propiciar el desarrollo armónico de la Sociedad.

II.3.2.1 Aplicación de los Reglamentos Municipales.

La aplicación de los reglamentos es facultad del Presidente Municipal, como ejecutor de las determinaciones del Ayuntamiento, y consiste en respetar y hacer respetar las normas en ellos establecidas. En consecuencia el Ayuntamiento debe promover, en la esfera administrativa, todo lo necesario para el mejor desempeño de las funciones establecidas en los Reglamentos y, en general, para la aplicación de los mismos. Asimismo, el Ayuntamiento, a través de los órganos que correspondan, deberá vigilar la exacta observancia de los reglamentos municipales, disponiendo y aplicando las sanciones que corresponda, así como vigilar que cada materia reglamentada se desarrolle conforme a las normas establecidas.

Al respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de Nuevo León previene en su artículo 127 lo siguiente:

El Presidente Municipal tiene a su cargo la representación del Ayuntamiento y la ejecución de las resoluciones del mismo, teniendo además, las siguientes facultades y obligaciones:

(...)

II.- Cumplir y hacer cumplir en el municipio la presente Ley; las leyes, los reglamentos y demás disposiciones del orden municipal, estatal y federal, y conducir las relaciones del Ayuntamiento con los poderes del Estado y de la Federación, así como con otros Ayuntamientos de la Entidad.

III.- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento; y ejecutar los acuerdos y decisiones del mismo.

IV.- Ordenar la promulgación y publicación de los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones administrativas del Ayuntamiento que deben regir en el Municipio y disponer la aplicación de las sanciones que corresponda.

II.3.4.- Los Bandos Municipales

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Ayuntamientos podrán expedir los Bandos de Policía y de Gobierno, los Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas. En este sentido, podemos diferenciar lo que es el Bando de los Reglamentos Municipales. Ambos ordenamientos facilitan el cumplimiento de las disposiciones relativas al Municipio, contenidas en la Constitución Política, así como el cumplimiento de las Leyes Federales y Estatales dentro del ámbito municipal. La Constitución Federal, en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115, refiere que los Ayuntamientos tendrán la facultad de aprobar, entre otros ordenamientos, los bandos de policía y de gobierno.

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.

II.4.-Desarrollo jurisprudencial en materia municipal.⁵²

Durante muchos años, la Suprema Corte de Justicia de la Nación omitió defender, a través de su jurisprudencia, la figura del municipio. Fallo que justificó hasta finales del siglo XIX, precisamente con la reforma judicial de 1994; a partir de entonces, se han sentado valiosos precedentes, por el máximo tribunal, en beneficio de los municipios. Antes de las reformas referidas, imperó la tesis de que el juicio de amparo sólo procedía a favor del municipio cuando éste sufría un agravio personal y directo, en aquellos intereses distintos a su carácter de autoridad; esto es, en sus funciones de derecho privado. En tal virtud, se concedía el amparo con fundamento en el artículo 103 constitucional, fracción I, y en el artículo 9º de la Ley de Amparo, mismo que indica: *“las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la Ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.”* A contrario sensu, la Suprema Corte sustentó en diversas resoluciones que cuando el gobierno federal, los Estados o los municipios actúan en protección de sus intereses, en su carácter de entidades públicas, es decir, no patrimoniales, el amparo no es procedente. Específicamente, en el caso de los ayuntamientos, la Corte expresó:

Ahora bien, si un ayuntamiento no promueve el juicio de garantías con el carácter de entidad jurídica y en defensa de sus derechos privados, sino como una entidad pública, y para protegerse de un acto que lesiona derechos públicos, como es la orden para ser incautados los arbitrios del municipio debe sobreseerse dicho amparo (Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1987-1988, segunda parte, salas y tesis comunes, p. 1342).

De igual manera, tampoco pudieron los municipios acudir al amparo fundados en las fracciones II y III del artículo 103 Constitucional, que contienen el llamado amparo *“por invasión de esferas”* o *“amparo soberanía”*; porque tales fracciones no sirvieron para resolver los conflictos entre los Estados y la Federación, y mucho menos, tratándose de aquellos que afectaban a los municipios. En este contexto, se comprende que los municipios, al no encontrar en el amparo una protección eficaz, tuvieron que recurrir a la controversia constitucional,

⁵²Cfr. VALENCIA Carmona, *op.cit.*, pp. 60 y ss.

prevista en el artículo 105, que en su texto original daba competencia a la Suprema Corte para conocer de las controversias entre los Estados y los Poderes de un mismo Estado, o de éstos con la Federación, sin aludir expresamente a los municipios. Durante su vigencia, se promovieron 55 controversias constitucionales, de las cuales 14 se suscitaron entre la Federación y un Estado; 22 entre Poderes de un mismo Estado; una entre Estados, doce entre municipios y Estados; y una entre un municipio y un Estado (Archivo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación). Mediante la resolución de estas controversias, se fijaron criterios sustantivos y procedimentales; estos últimos en virtud de que bajo la vigencia del derogado artículo 105, no se promulgó la correspondiente ley reglamentaria.⁵³

No obstante que los municipios no eran considerados como sujetos jurídicos en materia de amparo, por haber sido ignorados en la regulación constitucional, tuvieron que acudir ante la Suprema Corte procurando ser escuchados a través de la controversia constitucional; pero el criterio que prevaleció en el máximo tribunal fue que no tenían derecho a esta vía, por no poseer el carácter de un Poder, pues sólo había tres Poderes tradicionales reconocidos constitucionalmente; además, tampoco podían ejercitar ese medio de defensa, porque sólo poseían jurisdicción en una parte del territorio de un Estado, y no en toda su extensión como se requería para que actuara la Corte. Así desde 1919, en la controversia presentada entre el Ayuntamiento de Teziutlán y la Legislatura del Estado de Puebla, la Corte sostuvo que, para nuestra doctrina constitucional era inadmisibles que el municipio tuviera el carácter de un poder político, basándose en la consideración de que *“no tenía todos los privilegios de un Poder independiente”*, y que el reconocimiento de municipio libre, *“no implica, en ninguna forma, el que los municipios adquieren todos los derechos y prerrogativas de un Cuarto Poder”*. Dieciséis años más tarde, en la controversia constitucional 12/35, la Suprema Corte añadió el argumento de la jurisdicción limitada del municipio, para negarle el acceso a dicho medio de defensa; en consecuencia sostuvo que:

Aun cuando (los municipios) forman un organismo independiente del poder ejecutivo y del poder legislativo, y tienen, consiguientemente personalidad jurídica para todos los efectos legales, tales condiciones no otorgan a los municipios el carácter de “poder político” a que

⁵³*Ibidem*, p. 61.

se contrae el artículo 105 constitucional, además, por carecer los ayuntamientos de jurisdicción sobre el territorio del estado, toda vez que aquélla está limitada a un fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.

Un año después, en la controversia constitucional 2/36, la Suprema Corte corroboró los argumentos tradicionalmente esgrimidos, que negaban al municipio el carácter de Poder y evidenciaban su jurisdicción restringida.⁵⁴

Este criterio jurisprudencial, que impedía que los municipios acudieran a la controversia constitucional, estuvo vigente hasta la década de los noventa del siglo pasado, cuando se inició un viraje decisivo en varios casos que resolvió la Suprema Corte, y que abrieron a los municipios el acceso de dicha vía. Así pues, un par de casos presentados y resueltos por la Suprema Corte, iniciaron el cambio del criterio jurisprudencial; éstos fueron las controversias 36/90 y 2/84, que aunque la mayoría de los miembros de la Corte mantuvieron su criterio tradicional, algunos Ministros emitieron votos particulares, por medio de los cuales sostuvieron que el municipio tenía el carácter de poder; fundándose en las reformas constitucionales que se habían operado en 1983 sobre dicha institución. Finalmente, la Suprema Corte dio un paso definitivo en la resolución del caso conocido como “*amparo Mexicali*” en revisión, con el número 4521/90, que fue promovido por el Ayuntamiento de Mexicali contra los Poderes Legislativo y Ejecutivo del mismo Estado, en virtud de que dichas autoridades, mediante decreto, le habían disminuido sus participaciones federales. Vale la pena conocer tal resolución sobre el amparo de mérito, que fue aprobada por mayoría en 1991, y que en sus resultandos expresó:

... el municipio constituye un poder pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, propias de un Poder Político. Si de manera analítica se llama Poder Político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser un órgano que ejerce las tres funciones de gobierno.

A la que yo agregaría además, que el municipio –toda proporción guardada-, cuenta con los tres elementos atribuidos al Estado, que

⁵⁴*Ibidem*, p. 62.

son: tener una *población* fija, ubicada en un *territorio* determinado y un *gobierno* que ejerce sus atribuciones; siendo el municipio la base de la división territorial y de organización política y administrativa de los Estados.

Existiendo tales precedentes, cuando se presentó la controversia constitucional 1/93, promovida por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, contra el gobernador y el secretario de gobierno de ese Estado, se declaró procedente esta vía, reproduciéndose por parte de los Ministros, el criterio en que se había sustentado el caso de Mexicali. En consecuencia, la resolución determinó que era inválido el acuerdo del gobierno del Estado, que afectaba al servicio del registro civil en dicho municipio; dicho acuerdo, *so pretexto* de la modernización integral del referido servicio, había ordenado que el gobierno del Estado prestaría directamente dicho servicio en varios municipios de Chihuahua, entre ellos precisamente el del promovente.⁵⁵

Todos estos antecedentes prepararon el terreno para la reforma constitucional de 1994, en la que se reconoció, de manera amplia y expresa, en el artículo 105, fracción I, que el municipio podía recurrir a la controversia constitucional. De este modo, en la referida fracción I, se abrió un abanico de posibilidades para los municipios y prescribe que la Suprema Corte conocerá de las controversias constitucionales en que intervenga un municipio, en los siguientes casos: la Federación y un municipio, inciso b); el Distrito Federal y un municipio, inciso f); dos municipios de diversos Estados, inciso g); un Estado y uno de sus municipios, inciso i); un Estado y un municipio de otro Estado, inciso j). En estos casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

A raíz de la nueva regulación constitucional, se han incrementado notablemente las controversias constitucionales en materia municipal, tanto por en número como por el contenido y precedentes, que se han determinado en las resoluciones. Así, entre las resoluciones que han favorecido a los municipios, destacan las siguientes: a) interpretación más amplia del principio que prohíbe autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del Estado, en las controversias constitucionales; b) declaración de inconstitucionalidad de una disposición de la Constitución política estatal que autoriza al gobernador a nombrar a los jefes de la policía municipal, controversia

⁵⁵*Ibidem*, p. 62.

19/95, cuyo actor fue el Ayuntamiento de Río Bravo Tamaulipas, contra el gobernador, procurador y otras autoridades de esa entidad; c) obligación del gobierno de una Entidad Federativa de transferir el servicio público de tránsito, incluso cuando se trata del lugar en que reside el gobierno estatal, controversia 25/98, promovida por el Ayuntamiento de Xalapa, Veracruz contra el gobernador, el secretario general de gobierno y el presidente de la Comisión Permanente de la legislatura en ese Estado; d) se han establecido criterios para los conflictos de límites de los ayuntamientos, en la controversia 27/97, el ayuntamiento de Tarímbaro. Michoacán, obtuvo la invalidez de un acuerdo de la legislatura local que segregaba un fraccionamiento y lo atribuía al gobierno de Morelia, y en la controversia 31/97, a favor del ayuntamiento de Temixco, Morelos, respecto del acuerdo del Congreso que se declaró inválido y que desconoció la jurisdicción del municipio en ciertas áreas geográficas; e) se determinó ilegal la revocación hecha por el Congreso local del nombramiento de un presidente municipal en la controversia 32/97, promovida por el ayuntamiento de Valle de Bravo, Estado de México; f) se calificaron de inconstitucionales los comités de planeación para el desarrollo municipal, creados por la Ley de Hacienda del Estado de Puebla en la controversia 4/98, promovida por el ayuntamiento de Puebla y otros 11 municipios; g) nulidad de un convenio por el cual el gobierno del Estado de Sonora autoriza el desarrollo de un parque industrial, en la controversia 35/97 promovida por el Ayuntamiento de San Luis Río Colorado; h) lineamientos sobre la naturaleza y alcances de las participaciones federales, en las controversias 4/96, 5/96 y 4/98.⁵⁶

Como se puede apreciar claramente, son múltiples los casos así como las materias, que han servido a los municipios para defender el derecho a sus competencias, objeto de las controversias constitucionales, o "*amparo soberanía*", como se le ha llamado.

No obstante los avances logrados a favor de los municipios, ha habido también resoluciones que los han limitado deslindado sus relaciones con los gobiernos estatal y federal; entre las que sobresalen: a) la declaración de invalidez del Reglamento de Seguridad y Protección Bancaria, expedido por el Ayuntamiento de Guadalajara, por ser de competencia federal en la controversia 56/96, promovida por el consejero jurídico del gobierno federal, en representación

⁵⁶*Ibidem*, p. 63.

del Presidente de la República; b) la declaración de invalidez de la parte relativa a transporte del Reglamento de Tránsito y Transporte del municipio de Oaxaca de Juárez, por ser materia de los Poderes estatales, en la controversia 2/98, promovida por el gobierno del Estado de Oaxaca; c) se determinaron válidos los requerimientos del gobierno del Estado para que presentaran declaraciones patrimoniales el presidente municipal y otros servidores del Ayuntamiento, en las controversias 3/93 y 4/95 que promovieron los Ayuntamientos de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, respectivamente; d) se reconoció la validez de la Ley del Gobierno Local que Crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, en el Estado de Nuevo León, en la controversia 2/95, promovida por el Ayuntamiento de Monterrey; e) se determinó válida la disposición de la Constitución de Nuevo León, que prohíbe a los Ayuntamientos acordar las remuneraciones de sus integrantes sin la aprobación del Congreso del Estado, en la controversia 8/95, promovida por el ayuntamiento de Monterrey; f) se consideraron válidos los requerimientos del Contador Mayor de Hacienda para fincar responsabilidad a los integrantes del Ayuntamiento, por conceptos de sobresueldos no autorizados por el Congreso local, en las controversias 9/95 y 13/95, así como para reintegrar gratificaciones no aprobadas por el cuerpo legislativo local en la controversia 10/95; g) se declararon nulos varios acuerdos del Cabildo del municipio de Puebla, sobre desarrollo urbano y asentamientos humanos, en la controversia 25/97, promovida por el Poder Ejecutivo de dicho Estado.⁵⁷

El considerable número de controversias constitucionales promovidas por los municipios, nos revela que los mecanismos constitucionales y administrativos locales no están funcionando como una primera instancia de solución de conflictos, entre los gobiernos de las Entidades Federativas y los municipios; pero claro sería motivo de otro estudio. Sin embargo, existe la percepción también de que muchos de los conflictos no llegan a la Suprema Corte, por la falta de asesoría especializada o incluso por el desconocimiento de los ayuntamientos sobre este medio de defensa. No obstante ello, estimamos que las controversias deben ser la excepción y no la regla, para los Ayuntamientos, por lo cual es preciso que para bien del federalismo y del municipio, se fortalezcan los mecanismos de coordinación para evitar tener que llegar a un conflicto de competencias.

⁵⁷*Ibidem*, p. 64.

II.5.- El municipio en el Derecho Comparado.

La utilización del derecho comparado es de suma importancia porque nos ayuda a entender mejor el derecho, no sólo como creación cultural, identificado con varias concepciones y ramas del derecho, por ejemplo: el *derecho romano-germánico*, el del *common law*, el *derecho musulmán* y los denominados *derechos mixtos*; sino que nos proporciona una base intelectual para la interpretación y el análisis de distintos sistemas jurídicos, y su aplicación ante un problema social semejante al de nuestro país, con el fin de encontrar la solución más idónea.

A lo largo de la historia y de la cultura, en las diferentes latitudes geográficas, los Estados contemporáneos han establecido un régimen local propio para atender las necesidades más sentidas de los ciudadanos; esta situación, sin duda alguna, se ha reflejado en el ámbito local, es decir, en los municipios, ante la imposibilidad de que los órganos centrales puedan hacerlo con la misma inmediatez y eficacia. Es en este contexto, que se entiende la utilidad del estudio del derecho comparado de los modelos municipales o sus equivalentes que nos sirven de orientación para conocer de qué manera se organizan y se prestan los servicios públicos por los gobiernos locales en cualquier lugar del mundo.⁵⁸

Hasta hace algunos años, el estudio de la organización local partía de dos modelos opuestos a saber: el modelo anglosajón, basado en el *self government*, en el cual las entidades locales gozaban de considerable autonomía; y el modelo francés, de inspiración napoleónica, que ejercía una fuerte tutela central sobre las entidades locales. En la actualidad ninguno de estos modelos ha mantenido su pureza original, aunque sí conservan sus líneas generales. Por ejemplo el régimen local inglés, que antaño gozó de una gran autonomía, ha estado sujeto en los últimos años a una fuerte centralización; en tanto que en las entidades locales con influencia del modelo francés, tradicionalmente sujetas al poder central, como el caso mexicano, han resentido un gran impulso hacia la descentralización.⁵⁹

La aparición del Estado regional en Italia y España, así como la experiencia alemana, han configurado organizaciones locales que es conveniente examinar. En la actual Rusia, ha desaparecido el llamado "centralismo democrático" y se han modificado en buena medida las

⁵⁸*Ibidem*, p. 65.

⁵⁹*Ibidem*, p. 65.

entidades locales. De igual manera, en varios países latinoamericanos ha comenzado a extenderse el federalismo y lograrse la autonomía municipal, en clara referencia al acentuado proceso de democratización que se vive en el mundo.

Veamos, aunque de una manera muy somera, las características de los gobiernos semejantes al municipio mexicano, existentes actualmente en algunos países, siguiendo la técnica del derecho comparado.

a) Reino Unido.

El Reino Unido ha tenido siempre un régimen especial en su propia capital, Londres. A partir de 1986, con la *Local Government Act*, de 1985, se suprimió el Gran Consejo de Londres y los Concejos de los Condados metropolitanos, cuyas atribuciones fueron absorbidas por las autoridades centrales y las locales. En una franca centralización, por lo que actualmente, Londres carece de una autoridad única, y se encargan de su gobierno 32 burgos (*boroughs*), la Corporación de Londres (a cargo de la *City* centro comercial y financiero de Londres), así como algunas autoridades que ejercen funciones especiales. Los burgos de Londres se integran por consejeros electos mediante sufragio directo, para un período de cuatro años; y dichos consejeros eligen al Alcalde. Con la reforma, los burgos vieron fortalecidas sus atribuciones en materias tales como: planeamiento urbanístico; tráfico, carreteras y vías públicas; depósito, tratamiento de basura y residuos; y administración de justicia. Pero aunque han acrecentado facultades, los Burgos también están sujetos a una supervisión central más estricta, a través de las dependencias del gobierno central de que se trate; así las directivas del Secretario de Estado para Medio Ambiente y Gobierno Local, en el caso urbanístico o del Ministerio de Transportes para las carreteras y las vías públicas.⁶⁰

Respecto a los condados metropolitanos, sus funciones fueron absorbidas por 36 distritos metropolitanos, para crear estructuras de poder unitarias (*single tier authorities*). Con esta medida, se atribuyó a los distritos metropolitanos competencia administrativa de derecho común, dejando el nivel superior reducido a unos cuantos organismos sectoriales, que funcionan en las grandes ciudades: Birmingham, Liverpool, Manchester, Sheffield, Leeds y Newcastle. En cuanto a los

⁶⁰*Ibidem*, p. 65.

condados no metropolitanos (*county councils*), existen actualmente 39 con 296 distritos. Los Consejos de Condado están integrados por el *chairman* y los *councillors*, democráticamente elegidos por un período de cuatro años. Cada Consejo cuenta con una serie de competencias que pueden ejercer en concurrencia con los *districts*, tales como museos y galerías de arte, terrenos abandonados, parques y jardines, baños públicos, ocio y deporte, aeropuertos, conservación de árboles y otros aspectos de desarrollo urbano. En cambio, le corresponden otras competencias en forma exclusiva, como son: la planificación a nivel del condado, las autopistas, la protección a los consumidores, la educación, el empleo juvenil, etcétera.⁶¹

Los Condados se dividen en distritos, mismos que cuentan con su Consejo, integrado por un *chairman* y varios consejeros. Cada Consejo es elegido para un período de cuatro años, aunque normalmente una tercera parte del Consejo se renueva cada año, excepto en los años en que se celebran elecciones; con todo, se han presentado muchos casos en que los Consejos han optado por la permanencia de todos sus miembros, durante la totalidad del mandato. Aunque existen funciones de los Consejos que se comparten con los Condados, los Consejos de distrito asumen competencias exclusivas en materias como: vivienda, regulación sobre edificios, ferias y mercados, salud pública, licencias locales, recolección de residuos, seguridad en el hogar o planificación urbana. En la base de la organización política-administrativa, se han mantenido las denominadas parroquias, que es una forma de organización política rural, vigente desde el siglo XIX; y por regla general están a cargo de un Consejo parroquial; en la actualidad su número se eleva a 10,200; su tamaño es variable y su población va desde los 10 mil a 50 mil personas; los Consejos parroquiales son cuerpos subordinados a los distritos, aunque algunos de ellos son tan pequeños que son gobernados por una junta constituida por todos los electores que viven en la circunscripción correspondiente.⁶²

b) Estados Unidos de América.

Por lo que se refiere a los Estados Unidos de América, el gobierno municipal se ha sustentado en la doctrina del *home rule*, que consiste en el *charter making power*; es decir, corresponde a la facultad atribuida

⁶¹*Ibidem*, p. 66.

⁶²*Ibidem*, p. 66.

por la Constitución de un Estado a los electores de un municipio, para elaborar su propia Carta, fijando en ella su peculiar forma de gobierno y su propia esfera de competencias. Esta doctrina prendió en muchas Constituciones de los Estados de la Unión Americana; pero de manera no uniforme, por lo que el grado de autonomía municipal real que tienen las ciudades varía mucho de un Estado a otro, en algunos, por ejemplo, dicha autonomía se interpreta de forma muy amplia, en tanto que en otros es sólo aparente.⁶³

La doctrina del *home rule*, provocó que en los Estados Unidos de América hayan proliferado las formas de gobierno municipal. De este modo, en varias ciudades norteamericanas, se han venido ensayando diversas fórmulas de gobierno municipal y encuadrándolas a su particular entorno. Para efectos de clasificación, Valencia Carmona nos dice que se presentan cuando menos tres formas de gobierno municipales; a saber: 1. El sistema federal o presidencialista, que se basa en el alcalde-consejo; 2. El sistema de comisión; y 3. El sistema de *manager* o gerente.⁶⁴

El sistema federal o presidencialista se basa, en esencia, en una reproducción casi exacta del gobierno federal, llevado a la esfera local, y en la misma se establece una diferenciación integral entre las funciones normativas y las de gestión; y, como consecuencia de ello, actúan dos Poderes paralelos, en órbitas independientes y sin sometimiento uno del otro. De esta manera, el gobierno municipal se distribuye en: a) El consejo, órgano deliberante y con facultades legislativas, en sentido material; b) El *mayor* (Alcalde), jefe de la administración, quien tiene conferidas facultades para nombrar y remover a los funcionarios dependientes del departamento ejecutivo.

Por lo que se refiere al sistema de comisión, denominado *city government by commission* o *commission government*, fue creado en 1901 en la ciudad de Galveston.⁶⁵ Esta forma de gobierno

⁶³*Ibidem*, pp. 66-67.

⁶⁴*Ibidem*, pp. 67-68.

⁶⁵Un año antes, un fuerte temporal había prácticamente barrido con la ciudad, los funcionarios del gobierno municipal fueron incapaces de estar a la altura del siniestro y dilapidaban los pocos recursos públicos existentes, por lo cual la ciudadanía, a través de la *Depwater commission*, formuló el proyecto de una nueva Carta para la ciudad, en la cual se prescindió del tipo de gobierno de alcalde-consejo para sustituirla por una comisión de cinco miembros, en la que se concentraban todos los Poderes y que logró superar la crisis.

municipal comprende un *board* de cinco comisionados retribuidos, designados por elección popular. La *commission government*, posee las funciones normativas y las de administración: las primeras, se ejercen colectivamente, mientras que las segundas, suelen repartirse entre los comisionados, actuando cada uno de ellos como jefe de un departamento; aunque en otras ocasiones son también desempeñadas colegiadamente; hay un presidente de la *commission government*, pero éste se limita a dirigir los debates y a ostentar la representación del municipio.

En cuanto al sistema de *manager* o de gerente, nació en 1908 en la pequeña municipalidad de Staunton, Virginia, pero sus caracteres se afirmaron cuatro años más tarde, cuando lo adoptó el municipio de Sumter, Carolina del Sur y se definieron totalmente cuando lo hizo una ciudad importante, Dayton, en el Estado de Ohio. Curiosamente, en esta última ciudad, se presentó otro desastre natural, la inundación causada por el río Miami, que evidenció la incapacidad de las autoridades, acogiéndose con entusiasmo la idea de encargar los asuntos de la ciudad a un *manager*. Este sistema es intermedio entre el federal y el de *commission*, aun cuando se asemeja más a una administración por comisión.⁶⁶

Valdría la pena poder investigar si en el caso de New Orleans se le dio un tratamiento equivalente, aunque parece que no fue así, e incluso se le recriminó al gobierno federal su falta de actuación ante el desbordamiento del río Mississippi.

c) Francia.

En Francia, la administración local se integra por: los Departamentos, las Regiones y las Comunas. La Constitución vigente, promulgada el 4 de octubre de 1958, alude expresamente sólo a los Departamentos y a los municipios. Así en su artículo 72, primer párrafo, se dice textualmente: *“las colectividades territoriales de la República son los municipios, los departamentos, los territorios de ultramar; cualquier otra colectividad territorial es creada por la ley”*, tales entidades, indica el segundo párrafo, *“... se administran libremente por concejos elegidos y en las condiciones previstas por la ley”*. Pese a su multiplicidad municipal, la forma de gobierno comunal francesa ha permanecido uniforme. Los

⁶⁶Cfr. VALENCIA Carmona, pp. 67-68.

municipios franceses descansan en una asamblea deliberante (*conseil communale*), y una autoridad ejecutiva (alcalde o *maire*,) elegido por la primera y asistida por adjuntos (*les adjoints*). El Código de Municipios, de 27 de enero de 1977, es un ordenamiento de importancia básica para tales corporaciones. Los miembros del Consejo municipal son designados mediante elección por sufragio universal directo y el desempeño de su función es gratuito, la duración del mandato es de seis años, y la renovación es total. El número de escaños varía según el tamaño del municipio; Lyon cuenta con 73 escaños; Marsella con 101; y París con 163. Una figura relevante dentro de la comuna, es el *maire* (alcalde); quien actúa con un doble carácter: representante de la comuna y agente del gobierno central. Como representante de la comuna, el alcalde ejecuta las deliberaciones del Consejo municipal, así como organiza y vigila los servicios públicos. Como agente del estado central, el alcalde funciona como encargado del registro civil y de manera menos frecuente como oficial de la Policía Judicial, y tiene además la obligación de publicar leyes, reglamentos y gestionar en su demarcación los servicios públicos del Estado.⁶⁷

Hasta el año de 1998 funcionaban en Francia 36,772 municipios (ubicados en su mayoría en el territorio metropolitano); esta proliferación excesiva proviene de los tiempos revolucionarios. Para resolver la *éparpillement* (dispersión) de las comunas, se han emprendido diversos programas y utilizado diferentes medios, pero hasta ahora los resultados han sido poco significativos. En un principio, se intentó la fusión de municipios de manera obligada, pero ante el fracaso de esta política, se ha propiciado la figura del *syndicat de communes*, que propicia la libre asociación entre los municipios, mismos que pueden pertenecer incluso a departamentos distintos; existen así más de 15,000 asociaciones de municipios y múltiples categorías de organización supramunicipal.⁶⁸

d) España.

En cuanto a España, la Constitución de 1978 ha tenido el mérito de haber instaurado el llamado *Estado autonómico*, que ha funcionado hasta ahora como una adecuada solución a la compleja

⁶⁷*Ibidem*, p. 68.

⁶⁸*Ibidem*, pp. 68-69.

realidad española. El artículo 2º del ordenamiento referido, señala que en la nación española se “*garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas*”, al respecto, añade el artículo 137, “*el Estado se organiza territorialmente, en municipios, en provincias y en Comunidades Autónomas*”. Para alcanzar los objetivos de las normas constitucionales, se han expedido: la *Ley de Bases de Régimen Local*, de 2 de abril de 1985; el *Real Decreto Legislativo*, de 10 de abril de 1986; así como una serie de Reglamentos que regulan estos ordenamientos. Respecto a los municipios, el artículo 149 constitucional les “*garantiza la autonomía*” y les otorga “*personalidad jurídica plena*”. El sistema de gobierno de los municipios reposa en el ayuntamiento, el cual tiene dos órganos esenciales: el Pleno y la Alcaldía; en los municipios superiores a 5,000 habitantes se agrega un tercer órgano, la Comisión de Gobierno, que sustituye a la antigua Comisión Municipal Permanente.⁶⁹

Se integra el pleno por todos los concejales, que se eligen por sufragio popular directo y para un mandato de cuatro años; el número de concejales depende del tamaño de la población que resida en el municipio; y van de cinco a 25, o incluso más si fuera necesario. Este órgano deliberante se reúne cuando menos una vez por trimestre; tiene dos funciones: una política, en cuanto interviene en las decisiones y actos más importantes para la vida municipal, y otra de control, que obliga al alcalde para tenerlo informado. Puede también el pleno hacer comparecer a los funcionarios municipales y ejercer la moción de censura constructiva; que puede cesar en sus funciones al alcalde si lo decide la mayoría absoluta de los concejales, y en consecuencia proponer al candidato para sustituirlo. Actualmente existen en España 8,082 municipios, de los cuales el 86 por ciento cuenta con una población inferior a los 5,000 habitantes, y en total agrupan solamente al 16 por ciento de la población; es tal la pulverización, que el 84 por ciento de los municipios españoles no supera los 100 kilómetros cuadrados de superficie. En razón de esta fragmentación, se ha fomentado el asociacionismo municipal, que se ha identificado en las llamadas “*mancomunidades*”, que han existido desde hace bastante tiempo en ese país; dichas mancomunidades municipales, a las que se les ha otorgado personalidad jurídica, se fundamentan en el derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución, en

⁶⁹*Ibidem*, p. 69.

común, de obras y servicios determinados.⁷⁰

e) Italia.

Por lo que se refiere a Italia, la Constitución de 1947 establece las siguientes bases: a) los municipios son entidades autónomas y descentralizadas (artículos 128 y 129); b) los órganos y funciones de las comunas se establecen por las leyes generales de la República (artículo 128); c) las corporaciones municipales tienen intervención en la fusión o creación de regiones (artículo 132, primer párrafo); d) los municipios tienen la posibilidad de solicitar ser segregados de una región y agregados a otra (artículo 132, segundo párrafo). De acuerdo con la legislación vigente, los órganos de gobierno de la comunas son: 1. el consejo comunal (*consiglio comunale*); 2. la junta municipal (*giunta municipale*); y 3. el alcalde (*sindaco*).⁷¹

El consejo comunal es un órgano deliberante y se compone de 15 a 80 miembros; se renueva cada cinco años y se elige por votación directa. La junta municipal, realiza actividades prevalentemente ejecutivas y se integra con el alcalde, que la preside, y de 2 a 14 asesores. El alcalde es elegido dentro de los miembros del Consejo como en el municipio francés, y exhibe una doble personalidad jurídica: es un oficial del gobierno, cuando el Estado se sirve de él para la realización de ciertas tareas; y representa al municipio, cuando supervisa su actuación específica. Italia, al igual que España, padece de la pulverización municipal (*comuni polvere*); a fines de 1998 existían 8,097 municipios, de los cuales sólo 6 superaban el medio millón de habitantes. Para solucionar el problema, la ley ha establecido un mínimo de 10,000 habitantes para crear un municipio; se han propiciado también las fusiones entre los municipios, estableciendo garantías para los ciudadanos de los municipios fusionados, así como regulado a las entidades locales menores y a las comunidades de las montañas. También se han impulsado fórmulas asociativas, como los acuerdos, los consorcios y las uniones (*convenzini, consorzi y unione di comuni*).⁷²

f) Alemania.

⁷⁰*Ibidem*, p. 69.

⁷¹*Ibidem*, p. 70.

⁷²*Ibidem*, p. 70.

En cuanto a Alemania, la Constitución de 1949 les reconoce a las entidades locales su autonomía, así como diversos derechos. En su artículo 28,1 indica que en los *Länder*, los distritos y los municipios *“el pueblo debe tener una representación surgida del sufragio universal, directo, libre y secreto. En los municipios en lugar de corporación electiva puede funcionar la asamblea comunal”*. Y en el apartado dos, del mismo artículo, se expresa que: *“Se garantiza a los municipios el derecho a resolver, bajo su propia responsabilidad, y de acuerdo con las leyes, todos los asuntos de la comunidad local”*. Asimismo, dentro de los límites de sus atribuciones legales y con arreglo a las leyes, las agrupaciones municipales gozarán de autonomía administrativa. La Constitución alemana también le ha concedido mucha atención a los asuntos financieros de los municipios. En este aspecto, contiene varios preceptos a favor de las comunidades; por ejemplo, se pueden otorgar financiamientos por inversiones de importación especial a los *Länder* y a los municipios (artículo 104 a, 4); las leyes federales sobre impuestos, cuyo producto total o parcialmente corresponde a los *Länder* o a los municipios, requieren de la aprobación del *Bundesrat*⁷³ (artículos 105,3); los municipios reciben una parte importante de los ingresos provenientes del impuesto sobre la renta (artículo 106, inciso 5); los ingresos provenientes de los impuestos reales -predial-, corresponden a los municipios; así como los impuestos de consumo y de lujo; pero estos últimos, pueden asignarse a las agrupaciones municipales por ley local (artículo 106, inciso 6); los *Länder*, los municipios y las agrupaciones municipales, recibirán un porcentaje que se determina en la ley local de los ingresos totales, provenientes de sus impuestos comunes (artículo 106, inciso 7); de igual manera, si la Federación crea instituciones especiales en los *Länder* o los municipios que les origine directamente gastos, deben conceder la compensación necesaria (artículo 106, inciso 8); se garantizará mediante la ley que quede debidamente compensada la desigual capacidad financiera de los *Länder*, teniendo en cuenta las necesidades y los recursos de los municipios (artículo 107,2).⁷⁴

Como se puede observar, la política fiscal alemana le otorga muchas facultades impositivas a las autoridades locales, *Länder* o municipios, que contrastan con la situación de los municipios mexicanos, los que

⁷³Cámara Alta, equivalente al Senado.

⁷⁴Cfr. VALENCIA Carmona, pp. 70-71.

a través de la Ley de Coordinación Fiscal se tienen que conformar con recibir sólo el 20% del 20% que a su vez la Federación entrega a las Entidades Federativas, del Fondo General Participable, de las contribuciones repartibles.

Los municipios alemanes tienen diversas formas organizativas: a) el sistema de corporación municipal (norte de Alemania que comprende: Baja Sajonia, Renania del Norte-Westfalia), que elige presidente y representante del municipio a un alcalde; y, asimismo, designa a un director municipal como jefe de la administración; b) el sistema de consejo municipal (*Hesse, Schleswig-Holstein*), en el cual el pleno municipal, como representante de la ciudadanía, elige un consejo municipal, que dirige colegialmente la administración comunal; con ello, la representación del pueblo y la administración quedan claramente separadas; c) el sistema de alcalde (*Baden-Wurtemberg, Baviera, Sarre*), en el cual los ciudadanos eligen directamente a la corporación municipal y al alcalde; ello otorga a éste una posición clave, porque ostenta la presidencia de la corporación y al mismo tiempo dirige la administración.⁷⁵

g) Latinoamérica.

En el régimen municipal latinoamericano, se observa una tendencia a renovarlo en su estructura, y recuperarlo como una instancia democrática efectiva. Algunas modalidades de transformación a nivel comunal están en marcha y otras son innovaciones sugeridas; sin embargo, han estado sujetas a controversias técnicas y políticas. La mayoría de las Constituciones latinoamericanas pretenden regular el régimen municipal, a excepción de Argentina y Cuba. En varios países se reconoce de manera muy consistente la autonomía del municipio; por ejemplo, en Brasil la Constitución de 1988, incluyó a los municipios como componentes de la Federación, y consagró la tesis que otorga a esta corporación la jerarquía de una entidad de tercer grado; de este modo, en el artículo 1º se expresa que *“la República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los estados, municipios y del distrito federal, se constituye en Estado democrático de derecho”*; y en el artículo 18 ratifica a todas estas entidades el carácter de autónomas.⁷⁶

⁷⁵*Ibidem*, p. 71.

⁷⁶*Ibidem*, p. 71.

La Constitución de Guatemala de 1986, en su artículo 253, declara que “*los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas*”, y deslinda la esfera autonómica, señalando que a los municipios, entre otras funciones, les corresponde: elegir sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y cumplir sus fines propios, así como emitir ordenanzas y reglamentos.⁷⁷

En cuanto a las características del gobierno, en los municipios de los países latinoamericanos, nos ilustra *Valencia Carmona*, se ha conservado en lo general el esquema político uniforme, que lo deposita en dos órganos: un cuerpo deliberante, de elección popular directa, denominado concejo municipal, y un órgano ejecutivo, que recibe el nombre de alcalde. En ocasiones los nombres cambian, al cuerpo deliberante se le llama en Brasil Cámara Municipal y al alcalde, prefecto; en tanto, en Uruguay se le denomina junta departamental e intendente. Los integrantes del cuerpo deliberante son normalmente el propio alcalde, los síndicos y los regidores (*vereadores* en Brasil).⁷⁸ En el caso de México, los Ayuntamientos cuentan también con un órgano legislativo, el Cabildo y otro ejecutivo, el presidente municipal.

Por lo que respecta a los términos de los mandatos de los funcionarios, estos son muy variables. En algunos países han optado por términos muy cortos, impropios para una buena administración municipal, por ejemplo en Bolivia es de sólo dos años, y en El Salvador de tres, aun cuando pueden ser reelectos. Varios países se inclinan por cuatro años, así por ejemplo, República Dominicana, Ecuador, Costa Rica y Haití; éste último con reelección; finalmente, Panamá ha establecido un mandato de cinco años y Nicaragua de seis. En el caso de México, la mayoría de los períodos municipales son de tres años, con algunas excepciones como el caso del Estado de Coahuila donde es de cuatro años.⁷⁹

En algunos países sudamericanos existen ciertas restricciones en

⁷⁷ *Ibidem*, pp. 71-72.

⁷⁸ *Ibidem*, p. 72.

⁷⁹ Artículo 158-K. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que establezca la ley de la materia. El Ayuntamiento se conformará de acuerdo con las bases siguientes: I. Sus integrantes serán electos en la forma que establezca la ley de la materia. II. Se prohíbe la reelección en los términos del último párrafo del artículo 30 de esta Constitución. III. Se renovará en su totalidad cada cuatro años.

materia del gobierno municipal; en Uruguay, cuya Constitución data de 1966, existe una superposición entre el gobierno departamental y el municipio; y la autonomía de éste está sujeta a la ley orgánica de los gobiernos departamentales (arts. 262, 273 y 300); en Chile, los alcaldes son designados por el Consejo Regional a propuesta de una terna del Consejo Comunal, y el intendente tiene la facultad de vetarla por una vez; además, corresponde al Presidente de la República la designación de alcaldes en aquellas comunas que la ley determine en atención a su población o ubicación geográfica (art. 108); en Costa Rica, su Constitución de 1949, durante varios años mantuvo una ambigua redacción en el artículo 169, que permitía que los ejecutivos municipales fueran nombrados directamente por el Poder Ejecutivo, además de que cada distrito está representado ante la municipalidad por un síndico, con voz pero sin voto. Para romper con el esquema isomórfico del gobierno municipal, en el afán de adaptar las estructuras político-administrativas a las diferentes localidades de un país, se han creado por varias Constituciones diferentes categorías de municipios; por ejemplo, la Constitución de Colombia, de 1991 (artículo 320), prescribe que la ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, señalando distinto régimen para su organización, gobierno y administración; se refiere también, en dicho ordenamiento, a las áreas metropolitanas, las áreas fronterizas y a un régimen especial para la capital del país. Otros países latinoamericanos han establecido también disposiciones constitucionales que contemplan diversas categorías de municipios, como son: Guatemala (artículo 256); Paraguay (artículo 171); y Ecuador (artículo 125). Respecto a la administración de los recursos y a la hacienda pública, se ha otorgado competencia a las corporaciones municipales, para aprobar su presupuesto y establecer las contribuciones correspondientes, estando sujetos a la supervisión de los órganos superiores.⁸⁰

En un sentido opuesto, las Constituciones de algunos países han introducido normas que revelan adelantos notables en el otorgamiento de los recursos públicos a los municipios. Así, en Guatemala, el artículo 257 Constitucional prescribe que habrá un presupuesto para obras de infraestructura y servicios públicos de carácter municipal, que no será menor al 8 por ciento del presupuesto de ingresos generales del

⁸⁰Cfr. VALENCIA Carmona, pp. 72-73.

Estado. Por su parte, en El Salvador, en el artículo 207, se indica que se creará un fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, el cual no podrá centralizarse, pero del que se rendirán los informes documentales a la Corte de Cuentas de la República. Por último, en Brasil, los artículos 30 y 31 Constitucionales, le asignan a los municipios facultades hacendarias bastante amplias, en la inteligencia de que la fiscalización de los recursos, que de dichas facultades provengan, se ha encomendado a la propia Cámara Municipal mediante un control externo; así, las cuentas de los municipios se ponen a disposición de cualquier contribuyente para su examen y apreciación, pudiendo cuestionarse su legitimidad.⁸¹ Existe pues en Brasil una verdadera transparencia en la rendición de cuentas municipales.

⁸¹ *Ibidem*, p. 73.

CAPÍTULO III

DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL MUNICIPIO LIBRE ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

SUMARIO: III.1.- Análisis exegético del artículo 115 constitucional. a) Gobierno. b) Autonomía jurídica y de gestión. c) Hacienda propia. d) Planeación urbana. e) Coordinación de servicios en zonas conurbadas. f) Policía y orden público. g) Representación proporcional en elecciones locales; y relaciones laborales. III. 2.- Comentarios a las Reformas del Artículo 115 Constitucional de 1982. III.3.- Otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establecen derechos y obligaciones al Municipio. a) Artículo 2º. b) Artículo 3º. c) Artículo 6º. d) Artículo 26. e) Artículo 27. f) Artículo 73. g) Artículo 79. h) Artículo 105. i) Artículo 108. j) Artículo 109. k) Artículo 113. l) Artículo 116. m) Artículo 117. n) Artículo 123. ñ) Artículo 134.

III.1.- Análisis exegético del artículo 115 Constitucional.⁸²

Para realizar el análisis exegético del artículo 115 Constitucional, de manera didáctica, partiremos de estudiar su estructura vigente, que como sabemos se compone de una parte inicial y de ocho fracciones, a las que les daremos, de manera sencilla, los siguientes nombres: I. Gobierno; II. Autonomía jurídica y de gestión; III. Servicios públicos municipales; IV. Hacienda propia; V. Planeación urbana; VI. Coordinación de servicios en zonas conurbadas; VII. Policía y orden público; VIII. Representación proporcional en elecciones locales; y relaciones laborales.

Inicia expresando el artículo, motivo de nuestro análisis, que “*Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de organización política administrativa, el Municipio Libre*”. Esta parte postula la autonomía municipal y establece los vínculos del municipio con el Estado del que forma parte.

Sin embargo, es preciso aclarar que la libertad de que goza el municipio no es absoluta, como se verá más adelante al introducirnos al texto completo de este precepto.

⁸²*Ibidem*, pp. 49-58.

a) Gobierno.

La fracción I del artículo 115, párrafo primero, declara que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, el que será electo popularmente en forma directa y estará integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Respecto al término ayuntamiento, éste proviene del latín *adiunctum*, surgido de *adiungere*, que significa junta, unión de dos o más individuos para formar un grupo; de lo que resulta que el ayuntamiento consiste en un cuerpo colegiado, de carácter deliberante y de naturaleza eminentemente democrática, que toma sus decisiones por el voto de la mayoría de sus miembros. Se encuentra íntimamente ligado el vocablo ayuntamiento con el de cabildo, del latín *capitulum*, que corresponde a un cuerpo de eclesiásticos capitulares de una iglesia, pero que se diferencia de su sentido original porque distingue a las personas que poseen cargos de representación en el ayuntamiento; esto es, al Presidente Municipal, síndicos y regidores.

De los miembros del ayuntamiento, el Presidente Municipal representa la figura más prominente, es el representante nato del municipio, órgano de ejecución de los acuerdos del ayuntamiento y jefe del gobierno y de la administración municipales. Le sigue en importancia el síndico, usualmente uno o dos en los ayuntamientos del país, al que se le confiere la representación jurídica del ayuntamiento, preside las comisiones importantes del cabildo y suple al presidente municipal en sus faltas temporales. Los regidores, por último, cuyo número varía según la importancia del municipio, pueden ser de mayoría o de representación proporcional, éstos en el número que marque la ley; tienen la obligación de participar en las sesiones de cabildo, el cual les confía diversas comisiones, respecto de los ramos de la administración y de los servicios públicos municipales.

En la misma fracción I, primer párrafo, se establece que *“La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna ente éste y el gobierno del Estado”*. Lo que implica una prohibición tajante a las autoridades de los gobiernos de los Estados, para intervenir de cualquier modo en las actividades de los municipios.

En el párrafo segundo de la fracción I, se establecen prohibiciones derivadas del principio de no reelección, para el Presidente Municipal y

para los ediles. Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente de manera directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; tampoco podrán ser electas para el período inmediato, las personas que por elección indirecta, nombramiento o designación de alguna autoridad, hayan desempeñado funciones propias de esos cargos; los que tengan el carácter de propietarios no podrán ser suplentes para el período inmediato, pero estos últimos sí podrán ser electos como propietarios.

Los párrafos tres a cinco de la fracción I, establecen atribuciones para la actuación de las legislaturas locales respecto de los municipios o sus integrantes; la suspensión o desaparición de ayuntamientos requiere del acuerdo de las dos terceras partes de la legislatura local; la suspensión o revocación del mandato de algunos de los miembros de ayuntamiento, debe ser por causa grave prevista en la ley, con oportunidad de rendir pruebas y hacer alegatos; si un miembro deja el cargo será sustituido por el suplente o se procederá conforme a la ley; en la desaparición de ayuntamientos, por renunciaciones o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las legislaturas designarán de entre los vecinos a los consejeros municipales que concluirán los períodos respectivos, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones.

b) Autonomía jurídica y de gestión.

La autonomía jurídica deriva del primer párrafo de la fracción II, donde se determina que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica; es esta una característica esencial de la corporación municipal y requisito indispensable para su administración, que se complementa con facultad expresa del manejo de su patrimonio. La personalidad jurídica con que cuenta el municipio, le permite actuar tanto en la esfera del derecho público como del derecho privado. Como entidad de derecho público, su personalidad le sirve para ejercer su potestad de mando y de coacción, para ejecutar sus atribuciones de carácter impositivo y en la prestación de los servicios públicos. En la esfera privada, el municipio se convierte en un sujeto apto para ejercer derechos y contraer obligaciones; es decir, puede contratar, gestionar, defenderse o contraer compromisos propios o a favor de sus gobernados. La personalidad jurídica del municipio difiere de la atribuida

a los particulares; se trata de una personalidad jurídica originaria, no derivada, en cuanto está reconocida por la propia Constitución; además, tiene también el carácter de una persona jurídica de carácter territorial, en cuanto sus normas poseen un ámbito material de validez donde ejercen su poder vinculante. Es por ello que la personalidad jurídica del municipio es de una jerarquía superior respecto de las personas que no tienen carácter público en su demarcación; es decir, los ciudadanos y entidades jurídicas privadas respecto de las cuales en la esfera de su competencia puede establecer normas de carácter obligatorio y deberes en beneficio de la colectividad.⁸³

Otro aspecto de la autonomía jurídica de los municipios se contempla en el segundo párrafo referido, en el cual se atribuyen facultades a los ayuntamientos para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Tales ordenamientos sirven de fundamento legal para que los ayuntamientos establezcan las bases generales de la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Se han incorporado, por último, varios incisos a la referida fracción II del artículo 115 constitucional, para determinar el objeto general que deben tener las leyes que expidan las legislaturas locales en materia municipal, así como para ciertas hipótesis específicas que solucionan casos prácticos. Así el inciso

a) de la fracción II, se subraya que las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, deben incluir los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Esta es una de las aportaciones de mayor relevancia en la reforma constitucional de 1999, en virtud de que se echan las bases para modernizar la justicia en el ámbito administrativo municipal, que se encuentra notablemente atrasada respecto de otras esferas de la administración. Dicho avance de la justicia administrativa municipal deberá manifestarse en una regulación jurídica más apropiada, que establezca los límites de la autoridad y brinde mayor seguridad jurídica a los gobernados.⁸⁴

⁸³*Ibidem*, p. 52.

⁸⁴*Ibidem*, p. 53.

En lo que se refiere a los incisos del b) hasta e) de la fracción II, se han fijado también normas procedimentales para ciertos casos importantes; por ejemplo, resoluciones que afectan el patrimonio inmobiliario municipal o actos y convenios que comprometen al municipio por un plazo mayor al período del ayuntamiento; convenios en materia de servicios públicos y administración de contribuciones; casos de municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes; conflictos entre el municipio y el gobierno del Estado con motivo de los convenios celebrados.

El principio establecido en la fracción III, se refiere a los servicios públicos municipales que tendrán a su cargo los ayuntamientos, y que sólo por excepción, cuando sea necesario, los prestarán con el concurso de los Estados. La disposición constitucional, deja también abierta la posibilidad para que los municipios enriquezcan su actividad, al indicar que las legislaturas locales podrán agregar a los anteriores otro tipo de servicios que estiman puedan prestarse con eficacia por aquellas corporaciones. Los servicios públicos que, por su propia naturaleza, pertenecen a los ayuntamientos, se introdujeron desde 1983 y se ampliaron en 1999, agregando que estará a cargo del municipio la seguridad pública, la policía preventiva municipal y de tránsito, denominación que persiste actualmente.

También en los dos últimos párrafos de la fracción III, se incorpora el tema de la coordinación y asociación municipal, en la prestación de los servicios públicos, en el ejercicio de las funciones municipales, estableciéndose algunas reglas en el caso de la asociación de municipios de dos o más Estados como son: contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos; también el ayuntamiento puede celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de forma temporal y de manera directa o a través del organismo correspondiente, de algún servicio público, o para que se preste de manera coordinada entre el Estado y el propio municipio; de igual manera, las comunidades indígenas pueden también coordinarse o asociarse dentro del ámbito municipal en los términos que prevenga la ley.

El tema de la asociación y la cooperación municipal, es un auxiliar de primer orden para concitar la acción de los municipios en unidades más amplias y propias para el desarrollo regional, así como una respuesta efectiva a la llamada “pulverización municipal”, que ha sido

la creación indiscriminada de municipios, sin que cuenten con los elementos mínimos necesarios para su supervivencia. El fenómeno de la pulverización es particularmente grave en algunas entidades federativas, como Oaxaca, Veracruz o Puebla, en las cuales muchos de sus municipios carecen de elementos indispensables para subsistir. A la cooperación municipal, pueden contribuir de manera decisiva las asociaciones de municipios que se han venido formando en los últimos años, para diferentes objetivos. Estas asociaciones, creadas por los partidos políticos, han tenido logros significativos y seguramente tendrán un mayor dinamismo en el futuro. Las asociaciones referidas son: Asociación Mexicana de Municipios, Asociación Civil (AMMAC), 1994, formada por el PAN; Federación Nacional de Municipios de México, A. C. (Fenam), 1997, constituida por el PRI; Asociación de Autoridades Locales de México, A. C. (AALMAC), 1997, afiliada al PRD. Estas asociaciones nacionales han decidido en buena hora unir esfuerzos y crearon el 29 de junio de 2001 la Conferencia Nacional de los Municipios de México (Conamm), cuya coordinación general está integrada por tres alcaldes de cada una de las asociaciones y por el director ejecutivo de cada una de ellas.⁸⁵

c) Hacienda propia.

La fracción IV del artículo 115 constitucional, representa una de las atribuciones más importantes de los municipios: el manejo libre de su hacienda. En esta fracción se enumeran las fuentes de ingresos propias de los municipios, tantas veces reclamada, así como diversas garantías y reglas de carácter fiscal y presupuestario que fortalecen a los ayuntamientos. Siendo éstos los siguientes: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor; percibirán las contribuciones: sobre la propiedad inmobiliaria, incluyendo tasas adicionales, o las provenientes de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora o cambio de valor de los inmuebles; las participaciones federales, que se cubrirán por la Federación a los municipios, a través de los Estados y con fundamento en sus leyes de coordinación fiscal; así como los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo.

⁸⁵*Ibidem*, p. 55.

Es claro que estas facultades no son absolutas y se encuentran, por tanto, sujetas a normas de control por parte de las legislaturas estatales. Tales reglas son las siguientes: 1. cuando los bienes del dominio público sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, no estarán exentos de las contribuciones, ni de los derechos municipales; 2. los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, podrán proponer a las legislaturas para efectos de la ley de ingresos municipales, las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y de la propiedad inmobiliaria; 3. las legislaturas de los Estados no sólo aprobarán sino que también revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios; 4. los recursos de la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos o por quien éstos autoricen conforme a la ley.⁸⁶

d) Planeación urbana.

Se han otorgado en la fracción V del artículo 115, atribuciones constitucionales a los municipios para la planeación y el desarrollo, explícitas en los incisos: a) formular, aprobar y administrar la zonificación y los planes de desarrollo municipal; b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) participar en la formulación de planes de desarrollo regional; d) autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, en el ámbito de su jurisdicción; e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) otorgar licencias y permisos para construcciones; g) participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, así como en los programas en esta materia; h) intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros en su territorio; i) celebrar convenios para administración y custodia de las zonas federales. En el ejercicio de sus facultades, también expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas necesarias.⁸⁷

e) Coordinación de servicios en zonas conurbadas.

La fracción VI del artículo 115, se refiere a la conurbación, misma

⁸⁶*Ibidem*, p 56.

⁸⁷*Ibidem*,a pp. 56-57.

que surge cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de la misma Entidad o de dos o más Entidades Federativas, forman o tienden a formar una continuidad demográfica. En tales casos, la Federación, los Estados y los municipios afectados, tendrán facultades concurrentes para planear y regular el desarrollo de dichos centros. El crecimiento de la mancha urbana ha hecho que en algunos casos los municipios pequeños, vecinos de una gran ciudad, vayan siendo absorbidos por ésta; aquí valdría la pena la creación de algún órgano metropolitano, creado por ley, para que realice trabajos de desarrollo urbano, incluidos los servicios públicos en beneficio de toda la comunidad. El derecho comparado es un magnífico instrumento para conocer las experiencias de otros países y ciudades.

f) Policía y orden público.

En el tema de la policía preventiva, la fracción VII del artículo 115 establece ciertas reglas: 1. la policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente; 2. dicha policía debe acatar las órdenes del Gobernador del Estado, en caso de fuerza mayor o alteración grave del orden público; 3. el Jefe del Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente. Esta fracción, si bien le otorga una facultad importante al Presidente Municipal, en el caso de las capitales, asiento de los poderes estatales, puede presentar un conflicto permanente, quizás lo mejor sería que se aplicase el mismo criterio que se tiene actualmente en el asunto del Jefe del Ejecutivo, es decir que quedara al mando del Gobernador; sobre todo si éste y el Presidente Municipal provienen de partidos distintos, lo que es muy frecuente. Es conveniente recordar que el criterio recomendado fue el mismo que se aplicó en el texto original de 1917.⁸⁸

⁸⁸Art. 115.- *Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

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

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

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

g) Representación proporcional en elecciones locales; y relaciones laborales.

La fracción VIII, trata dos temas completamente diferentes, uno político y el otro laboral, en el primero de los casos, se establece la obligación para las legislaturas locales de introducir el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos; este principio se introdujo en 1977, para los municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes, pero en 1983 se amplió para todos los municipios del país; con esta medida se ha propiciado el pluralismo político en el seno de los Ayuntamientos, coadyuvando a la representación democrática en el nivel de gobierno más cercano al ciudadano.

En cuanto al segundo tema, relativo a las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores, el párrafo referido prescribe que se regirán por leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Aunque esta fracción no indica si las relaciones laborales de estos trabajadores se regulan por el aparato A o el aparato B del artículo 123 constitucional, los Estados han expedido leyes del servicio civil, estatutos o leyes laborales, con las particulares adecuaciones a las Entidades Federativas correspondientes.⁸⁹

legales.

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

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

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

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

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

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

⁸⁹*Ibidem*, pp. 57-58.

III. 2. Comentarios a las Reformas del Artículo 115 Constitucional de 1982.⁹⁰

Nos dice el maestro *Emilio O. Rabasa*, que las sucesivas reformas constitucionales al artículo 115 referido al municipio, desde su promulgación en 1917, buscaron desarrollar la doctrina del municipio libre, en sus implicaciones políticas y administrativas. La de 1982, además de ampliar estas dos materias, abundó en el terreno de la hacienda municipal.

Por lo que respecta a la parte política, la reforma introduce una innovación que consiste en precisar las reglas para la desaparición de los poderes municipales y su nueva integración; aspecto que no contempló la versión original de 1917. Se le otorgó a la legislatura local la competencia para suspender a los Ayuntamientos, declarar que han desaparecido y privar del mandato a alguno de sus miembros; debiendo en tales casos contar con el voto de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la legislatura; previo otorgamiento de la garantía de audiencia a los inculpados, ambos requisitos constitucionales, establecidos para evitar arbitrariedades. Los motivos para fundar tales acciones serán determinadas por la ley del Estado.

Otro aspecto político importante que agregó la reforma, es la aplicación en los municipios del principio de representación proporcional, en la elección de todos los Ayuntamientos, independientemente del número de habitantes. Medida que representó un buen avance democrático; anteriormente este principio se aplicaba sólo a los municipios cuya población fuese de 300 mil habitantes o más.

En cuanto al campo de la administración del Ayuntamiento, la reforma amplió la competencia municipal en los servicios públicos, en dos sentidos:

1. La responsabilidad que se le otorga para la administración de ciertos servicios básicos (fracción III, inciso a).

2. La facultad que le es concedida de poder celebrar convenios con la Federación y los Estados, con el fin de asumir la prestación de un servicio de competencia previamente federal o estatal.

⁹⁰Rabasa, Emilio O. y Gloria Caballero, *Mexicano: ésta es tu Constitución*. Décimo primera edición, Cámara de Diputados al H. Congreso de la Unión, LVI Legislatura, pp. 323-329.

En los casos antes mencionados, la reforma constitucional pretendió la descentralización de los servicios públicos, además de la potestad de poder convenir con otros municipios sobre la prestación de los servicios públicos.

Otra materia más, extendida al ámbito municipal, es la relativa a la urbanización, que faculta al municipio para participar, desde la formulación hasta la administración de los planes (programas) de desarrollo urbano. Potestad que le abre la posibilidad de promover el desarrollo de actividades económicas en los municipios.

Antes de la reforma de 1982, la fracción II de este artículo, si bien consignaba la libre administración de la hacienda municipal, conformaba el patrimonio de los municipios únicamente con las contribuciones que determinaban las legislaturas estatales. Actualmente estas aportaciones constituyen sólo una parte de su erario. Adicionalmente, el municipio recaudará las contribuciones derivadas de la propiedad inmobiliaria, así como recibirá las participaciones federales y los ingresos obtenidos por la prestación de los servicios públicos a su cargo. La libertad del manejo de la hacienda municipal no incluye la aprobación de la ley de ingresos municipal, cuya facultad le corresponde a la legislatura local, al igual que la revisión de la cuenta pública, lo que sí le fue otorgado es la atribución de la formulación y aprobación del presupuesto de egresos que como es sabido le compete al Ayuntamiento.

No obstante los beneficios políticos y administrativos que la reforma reporta al municipio, arguye Rabasa, su avance es relativo en la parte económica, debido a que la pretendida libertad y autonomía municipales carecen de sentido, cuando no se cuenta con los medios materiales para su ejercicio y preservación.

Sin embargo, contrariando al maestro *Rabasa*, éste dejó de considerar los ingresos que los municipios reciben por concepto de las aportaciones federales que, conjuntamente con la participaciones, representan el grueso de sus ingresos (cerca del 90%); en donde sí persiste una gran falla, es que la Constitución exige responsabilidades expresas a todos los servidores públicos, de los tres Poderes de la Unión, e incluso a los gobernadores y los miembros de los Poderes Estatales, pero olvidó incorporar de manera explícita a los miembros de los Ayuntamientos, en donde, como se dice coloquialmente, se despachan con la cuchara grande, en el otorgamiento de sueldos, bonos y vehículos de lujo, aun cuando sus precarios pobladores

carezcan de los servicios públicos elementales, como son el agua y el drenaje. Al respecto, el último párrafo del artículo 108 Constitucional, deja esta responsabilidad a las Constituciones de los Estados:

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

Si bien, cumpliendo con este mandato las Constituciones de los Estados, ya han definido el carácter de servidores públicos, para los efectos de responsabilidad, pareciera ante la opinión pública que existiese alguna laguna legal en cuanto a la atribución constitucional de administrar libremente su hacienda. Al respecto la Constitución del Estado de Nuevo León, define la calidad de servidor público en su artículo 105.

Para los efectos de lo preceptuado en este Título, se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial, a los servidores o empleados y en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública, ya sea del Estado o los Municipios; quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

La Constitución del Estado de Nuevo León, que hemos venido tomando como ejemplo, incluye en el artículo 110, la posibilidad de enjuiciar políticamente a los miembros de los Ayuntamientos.

Podrán ser sujetos a Juicio Político los Diputados al Congreso del Estado, los Comisionados Ciudadanos de la Comisión Estatal Electoral, los Comisionados de la Comisión de Acceso a la Información Pública, los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado, los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, los Consejeros de la Judicatura del Estado, los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso administrativo, los Jueces, el Procurador General de Justicia, los Secretarios del Despacho del Ejecutivo, los Directores Generales o sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos; así como los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos.

La última de las reformas importantes de 1982, la representa la adición del párrafo segundo de la fracción VIII, relativo a la materia

laboral, que vino a resolver el problema de los trabajadores al servicio del Estado y los municipios. En efecto, el apartado B del artículo 123 se refiere a las relaciones de trabajo entre la Federación y el Distrito Federal y los servidores públicos. Antes de la reforma y en virtud de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, las Entidades Federativas y los municipios, podían libremente establecer las bases legales para normar las relaciones laborales con sus servidores. A partir de esta reforma las leyes de los Estados, que regulan las relaciones laborales entre el gobierno local y sus servidores, requieren contemplar materias tan fundamentales para el trabajador como son la garantía en sus derechos mínimos; el servicio público de carrera; el acceso a la función pública; la estabilidad en el empleo; la protección al salario; la seguridad social; y las normas que regulen las controversias laborales. Estos contenidos mínimos deberán incluirse en los estatutos legales que, elaborados por las legislaturas locales, regulen las relaciones laborales entre el municipio y sus servidores.

III.3.- Otros artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que otorgan derechos y establecen obligaciones al Municipio.

En seguida se hace un recuento de los diferentes artículos de la Constitución que se refieren al municipio y su participación en las diferentes materias de jurisdicción federal, en donde el municipio actúa de manera concurrente, de auxilio a la Federación o como parte del Estado Mexicano. En cada uno de los preceptos constitucionales iremos haciendo los comentarios correspondientes.

a) Artículo 2º.

Dentro de los municipios la población indígena tendrá los siguientes derechos:

1. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos (Fracción VII).
2. Fortalecer la participación y representación política, de conformidad con sus tradiciones y normas internas (párrafo cuarto).
3. Promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar

prácticas discriminatorias (apartado B).

4. Obligaciones de las autoridades (apartado B, segundo párrafo).

Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos (fracción I).

Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (fracción IX).

5. Establecer partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas (fracción IX, segundo párrafo).

b) Artículo 3º.

Este artículo en su primer párrafo otorga una de las garantías sociales más importantes, consistente en que todos los habitantes de nuestro país tienen derecho a recibir educación básica por parte del Estado, en sus tres niveles de gobierno.

Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria..

1. El Congreso de la Unión expedirá Leyes, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios

El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la

educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan (fracción VIII).

c) Artículo 6º.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado (primer párrafo).⁹¹

1. Principios y bases que regirán el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:⁹²

Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad (fracción I).

d) Artículo 26.

Este artículo que se refiere a la planeación democrática y contiene la creación de un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en apoyo a las actividades del Estado mexicano en sus tres niveles de gobierno.

El Estado contará con un Sistema Nacional de Información

⁹¹Reformado mediante Decreto publicado en el DOF el 13 de noviembre de 2007

⁹²Adicionado mediante Decreto publicado en el DOF el 20 de julio de 2007

Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, estados, Distrito Federal y municipios, los datos contenidos en el Sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley (apartado B).

e) Artículo 27.

Se otorga a los municipios la capacidad para adquirir y poseer bienes raíces para los servicios públicos.

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

f) Artículo 73.

Este precepto constitucional se relaciona con las facultades expresas otorgadas al Congreso por el Constituyente Permanente para promulgar leyes sobre diferentes materias, de la cuales haremos referencia sólo a aquellas que hacen mención específica al municipio.

1. En materia de seguridad pública.

Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución (fracción XXIII).⁹³

2. En materia de educación.

Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las

⁹³Reformado mediante Decreto publicado en el DOF el 18 de junio de 2008

leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República (fracción XXV).

3. En materia de contabilidad gubernamental.

Para expedir leyes en materia de contabilidad gubernamental que regirán la contabilidad pública y la presentación homogénea de información financiera, de ingresos y egresos, así como patrimonial, para la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, a fin de garantizar su armonización a nivel nacional (fracción XXVIII);

4. En materia de contribuciones, el artículo 73, refiere esta facultad al Congreso en dos de sus fracciones.

Para imponer las contribuciones –de manera general-, necesarias a cubrir el Presupuesto (fracción VII).

Para establecer contribuciones especiales (fracción XXIX).

(...)

Establecer contribuciones especiales

5o. Especiales sobre:

a) Energía eléctrica;

b) Producción y consumo de tabacos labrados;

c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d) Cerillos y fósforos;

e) Aguamiel y productos de su fermentación; y

f) Explotación forestal.

g) Producción y consumo de cerveza.”

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

5. En materia de asentamientos humanos.

Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución (fracción XXIX-C).

6. En materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

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

7. En materia de protección civil.

Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil (fracción XXIX-I).

8. En materia de deporte.

Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, (fracción XXIX-J).

9. En materia de turismo.

Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado (fracción XXIX-K).

10. En materia de pesca y acuicultura.

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los

municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, (fracción XXIX-L).

11. En materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas.

Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias (fracción XXIX-N).

h) Artículo 79.⁹⁴

Este precepto fundamenta la actuación de la entidad de fiscalización superior de la Federación (Auditoría Superior de la Federación), dependiente de la Cámara de Diputados, la que hasta antes de la reforma de mayo de 2008, ya contemplaba, de manera explícita, auditar a los municipios cuando éstos ejerzan recursos federales.

1. Fiscalizar directamente los recursos federales que administren o ejerzan los municipios.

También fiscalizará directamente los recursos federales que administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, con excepción de las participaciones federales; asimismo, fiscalizará los recursos federales que se destinen y se ejerzan por cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, y los transferidos a fideicomisos, mandatos, fondos o cualquier otra figura jurídica, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero (fracción I, segundo párrafo).

2. Llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación.

⁹⁴Reformado y publicado en el D.O.F. del 7 de mayo de 2008.

Las entidades fiscalizadas a que se refiere el párrafo anterior deberán llevar el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la Federación que les sean transferidos y asignados, de acuerdo con los criterios que establezca la Ley.

g) Artículo 105.⁹⁵

La fracción I de este artículo, se refiere a los asuntos que conocerá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relacionados con las controversias constitucionales; al respecto, nos interesa destacar, en este trabajo, aquellos casos en donde los municipios sean parte.

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

I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de esta Constitución, se susciten entre:

b) La Federación y un municipio;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

h) Artículo 108.⁹⁶

Este precepto, así lo considero, debe estudiarse con mayor detenimiento, en virtud de que su versión actual reconoce a los

⁹⁵Reforma publicada en el D.O.F. del 14 de septiembre de 2006.

⁹⁶Reforma publicada en el D.O.F. del 13 de noviembre de 2007.

integrantes de los Ayuntamientos, con el carácter de servidores públicos, y con las mismas responsabilidades que los demás representantes de elección popular. La versión original de 1917, dejaba fuera de este criterio a los presidentes municipales y a los demás miembros de los Ayuntamiento: Síndicos y Regidores.

1. Servidores públicos de los municipios.

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

i) Artículo 109.

Estando la Constitución reconociendo como servidores públicos a los que desempeñen cargo o comisión en los municipios, aplica a éstos también las leyes de responsabilidades.

1. Leyes de responsabilidades de los servidores públicos.

El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, ... (primer párrafo).

2. Sanciones a los servidores públicos.

Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas (fracción I).

3. Sanciones en la comisión de delitos.

La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;

(fracción II).

4. Sanciones administrativas.

Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (fracción III, primer párrafo).

5. Sanciones penales.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan (fracción III, segundo párrafo).

6. Denuncia ciudadana contra el servidor público.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo (fracción III, tercer párrafo).

j) Artículo 113.

1. Suspensión, destitución e inhabilitación de los servidores públicos, así como sanciones económicas.

Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos

y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados (primer párrafo).

2. Derecho de indemnización a particulares. Caen en este supuesto los municipios por ser también parte del Estado mexicano.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes (segundo párrafo).

k) Artículo 116⁹⁷

Este artículo constitucional preceptúa que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo; igual criterio aplica en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y municipios. En esta norma suprema, se incorporan ordenamientos en materia electoral, a observarse en los Estados y en los municipios.

1. Elecciones de los integrantes de los ayuntamientos.

Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de

⁹⁷Reformado y publicado en el D.O.F. del 7 de mayo de 2008.

la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición; (fracción IV, inciso a).

2. Causales de nulidad de elecciones.

Se fijen las causales de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados locales y ayuntamientos, así como los plazos convenientes para el desahogo de todas las instancias impugnativas, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales, y (fracción IV, inciso m).

l) Artículo 117.

En este artículo se establecen las prohibiciones hechas, en general, por la Constitución a los Estados, agregando en un solo caso a los municipios, cuando se refiere a la deuda pública, salvo cuando ésta se destine a la obra pública.

1. La deuda pública sólo debe destinarse a inversión pública.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública (fracción VIII, segundo párrafo).

m) Artículo 123⁹⁸

Este artículo establece una de las garantías más sentidas de la sociedad mexicana, y representa el fundamento de la regulación de toda la actividad laboral en nuestro país, e incorpora en su apartado B una reglamentación diversa y rige para los servidores públicos. Así en la fracción XIII, del apartado B, se refiere a la seguridad pública, de los tres niveles de gobierno, incluyendo por supuesto a los Municipios.

(...)

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados

⁹⁸Reformado y publicado en el D.O.F. del 18 de junio de 2008.

y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

n) Artículo 134⁹⁹

Este precepto ha adquirido una gran importancia porque refleja una de las características que deben identificar a la administración pública, que es el manejo, no sólo transparente, de los recursos públicos sino sus resultados; es decir, su uso eficiente y eficaz, en la resolución de los problemas sociales; en él se establecen directrices que los servidores públicos deben acatar. Haremos pues una desagregación de cada uno de los elementos que lo componen.

1. Los recursos económicos de la Federación deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (primer párrafo).

2. Habrá una evaluación permanente del ejercicio del gasto y del resultado de los recursos económicos aplicados a los diferentes programas.

⁹⁹ Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el D.O.F. del 07/05/2008

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior. Lo anterior, sin menoscabo de lo dispuesto en los artículos 74, fracción VI y 79.

3. Adquisiciones mediante licitaciones públicas, abriendo la posibilidad a que cualquiera pueda participar en las compras o contrataciones de obras del gobierno en sus tres instancias, evitando favoritismos o componendas.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

4. Análisis permanentes de ley y la reglamentación en materia de obras y de adquisiciones que permitan al gobierno las mejores condiciones.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado.

5. El manejo de los recursos económicos federales por parte de los Estados, los municipios, se sujetará a las bases de este artículo, responsabilizando a los servidores públicos de su incumplimiento.

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias. La evaluación sobre el ejercicio de dichos recursos se realizará por las instancias técnicas de las entidades federativas a que se refiere el párrafo segundo de este artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

6. Obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos.

Los servidores públicos de la Federación, los Estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

7. La propaganda deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social, no ensalzar la imagen personal de los gobernantes.

La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

8. Estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores.

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

CONCLUSIONES.

En términos generales, las Constituciones locales, en consonancia con lo enunciado en el artículo 115, establecen lineamientos para el gobierno, la administración y las actividades de los Municipios. En ellas, se dedica usualmente un título a los Municipios o cuando menos un capítulo. Se refieren dichas disposiciones al Municipio en general, reconocen al Ayuntamiento como forma de gobierno, establecen requisitos para sus titulares, incluyen disposiciones sobre el patrimonio y la hacienda municipal, así como sobre la desaparición y suspensión de los Ayuntamientos.

Contienen un capítulo referido al municipio, de donde se determinan sus principales características que son:

1. Cuentan con plena autonomía.
2. Tiene un gobierno propio de elección popular.
3. El cuerpo de gobierno es el Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos. Por regla general se renovará cada tres años.
4. Gozan de plena libertad en el manejo de su hacienda pública, compuesta por aprovechamientos, productos, financiamientos y otros ingresos que la Legislatura establezca, así como las participaciones y aportaciones federales que les correspondan o reciban, de acuerdo a la ley de Coordinación Fiscal Estatal.
5. Están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.
6. Poseen la facultad de presentar iniciativas para proponer contribuciones referidas a cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de alguna de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
7. Otorgan los servicios públicos de: 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 abastos; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por medio de la policía preventiva municipal y de tránsito.

8. Ejercerán libremente su presupuesto de egresos, en tanto que su ley de ingresos deberá ser aprobada por el Congreso del Estado.

9. Tienen la obligación de presentar al Congreso del Estado sus cuentas públicas para su revisión y aprobación.

10. Los integrantes de los Ayuntamientos se encuentran sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

11. Pueden también ser suspendidos y removidos por causas previstas en la ley, previa comparecencia.

Las disposiciones de las Constituciones locales se complementan con las Leyes Orgánicas Municipales, cuyo contenido da mayor amplitud, regula los elementos del municipio, determina los requisitos para constituirlos, describe a sus órganos de gobierno, así como las actividades y los principales servicios que desempeñan. A diferencia de las Constituciones locales, las leyes orgánicas han revelado mayor dinamismo y son por lo general de fechas de expedición mucho más recientes. En algunos Estados a las leyes orgánicas se les denomina Códigos Municipales como en Coahuila, Chihuahua y Tamaulipas, mientras que en otros se les da el nombre de Ley Orgánica para la Administración Municipal, como acontece en Nuevo León, Sonora y Nayarit.

De igual manera, y como consecuencia de la aplicación del artículo 124 Constitucional, ha quedado en la competencia de las Entidades Federativas expedir el marco constitucional local para los Municipios, así como las leyes necesarias para su funcionamiento. Así las legislaturas de los Estados tienen a su cargo expedir diversos ordenamientos que se refieren a actividades financieras, sociales o políticas, que se relacionan con el Municipio. Entre los ordenamientos más importantes están la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Ingresos Municipales, las leyes electorales locales y otras más, que permiten la mejor administración y la relación con los habitantes de la municipalidad.

Como se ha podido observar en el desarrollo de este trabajo, los Municipios han ganado, desde la Constitución de 1917, muchas

facultades, pero también han asumido grandes obligaciones. No obstante ello, continúan dependiendo en un porcentaje muy elevado de las participaciones y las aportaciones federales; de ahí que no se haya cumplido el ideal del constituyente permanente de que *“los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades”*.¹⁰⁰

El anterior enunciado le dejaba una gran responsabilidad a las Legislaturas de los Estados de determinar y establecer las contribuciones suficientes; actualmente, después de 12 reformas al artículo 115 Constitucional, las contribuciones que las Legislaturas locales le tienen autorizadas a los municipios, de conformidad con el artículo referido, fundamentalmente se encuentran integradas por: los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles así como los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Como se puede observar, el tipo de contribuciones a que pueden aspirar, como ingresos fiscales, los municipios son muy limitados, debido a que el gobierno federal concentra los impuestos y derechos más importantes, poniendo en tela de juicio el denominado federalismo fiscal.

El espíritu federalista de los constituyentes de 1917, no se ha podido concretar por las siguientes razones enunciativas y que requieren de un nuevo pacto federal en materia fiscal:

1. La actual Ley de Coordinación Fiscal ha provocado una gran dependencia de los recursos federales por parte de los Estados y por ende de los Municipios; por lo que debe reformarse para hacerla más justa y eficaz.

2. En consecuencia, se debe revisar si los impuestos más importantes, ISR, IETU, IVA y IEPS, deben seguir siendo de carácter federal y en qué proporción.

3. Tomada la determinación, y en forma paralela, hacer una reingeniería fiscal, que le dé a los Estados y Municipios los suficientes recursos para el desarrollo de los programas sociales, determinados por expertos de la sociedad civil, y no dejarlos al criterio absoluto de

¹⁰⁰ Texto original de la fracción II del artículo 115 de la Constitución de 1917.

las autoridades federales.

4. Establecer una contraloría social que monitoree la ejecución de los programas sociales y el otorgamiento de los servicios públicos.

5. Confrontar los avances políticos y administrativos obtenidos con los incipientes logros en materia económica.

6. Estas propuestas requieren de un cambio de actitud de los legisladores, para analizar no sólo los programas de gobierno, sino hacer las reformas constitucionales necesarias, acordes con un proyecto de Nación, que promueva el crecimiento en todas las latitudes, aprovechando las características competitivas de cada región.

Por último, habrá que estudiar la manera de que los Ayuntamientos transparentes en el manejo de los recursos financieros, sobre todo en lo que respecta a los emolumentos al Presidente municipal y a los integrantes del cabildo, así como los bonos de desempeño que suelen aprobarse; con el fin de que se acabe con los abusos que han generado una mala imagen ante la opinión pública. Los Congresos, Federal y locales, tienen la palabra en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

ALEXANDER HAMILTON ET AL, EL FEDERALISTA, FCE, MÉXICO, 1957, 176-189.

CABRERO MENDOZA, ENRIQUE, EL DESPERTAR DE LOS MUNICIPIOS URBANOS. NUEVOS RETOS Y OPORTUNIDADES EN LA GESTIÓN HACENDARIA Y FINANCIERA EN GOBIERNOS MUNICIPALES EN MÉXICO, EL MUNICIPIO EN MÉXICO, ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN, CENTRO DE DESARROLLO MUNICIPAL, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, MÉXICO 1996.

CARPIZO, JORGE, LA CONSTITUCIÓN MEXICANA DE 1917, UNAM, MÉXICO, 1994, 276.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE ZACATECAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 18 DE JUNIO DE 2008.

DEFINICIÓN DE FEDERALISMO. CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE OPINIÓN PÚBLICA.- H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LX LEGISLATURA.

DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE LAS CONSTITUCIONES, TOMO XX, H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA. MÉXICO 2006.

FRAGA GABINO, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDIT. PORRÚA, MÉXICO 1998.

LAURA BACA OLAMENDI ET. AL. (COMPS.), LÉXICO DE LA POLÍTICA, FCE, MÉXICO, 2000, 238.

LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE DEL ESTADO DE VERACRUZ-Llave.

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN.

QUIROZ ACOSTA, ENRIQUE LECCIONES DE DERECHO CONSTITUCIONAL, PORRÚA, MÉXICO, 2002, 197.

-----, REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO, UNAM, TOMO XLVI, NÚMS. 205-206, ENERO-ABRIL 1996

RABASA, EMILIO, GLORIA CABALLERO. MEXICANO ÉSTA ESTU CONSTITUCIÓN. H. CÁMARA DE DIPUTADOS LVI LEGISLATURA DECIMO PRIMERA EDICIÓN. 1997.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, EL FEDERALISMO, SERIE GRANDES TEMAS DEL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO, PRIMERA REIMPRESIÓN, OCTUBRE 2006

VALENCIA CARMONA, SALVADOR, COMENTARIOS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MÉXICO A TRAVÉS DE SUS CONSTITUCIONES, TOMO XX, H. CONGRESO DE LA UNIÓN-MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, MÉXICO 2006

WWW.ORDENJURIDICO.GOB.MX

(ANEXO 1)

**DISPOSICIONES EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS DE LA
FEDERACIÓN PARA NORMAR EL MUNICIPIO EN CUMPLIMIENTO A LAS
ESTABLECIDAS EN EL ART. 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

ESCUDO	ENTIDAD FEDERATIVA	ARTÍCULOS CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO	FECHA ÚLTIMA REFORMA
	AGUAS CALIENTES	66,67,68,69,70,71 y 72	28/05/2007
	BAJA CALIFORNIA	76,77,78,89,80,8 1,82,83,84,85,86 y 87	20/08/2007
	BAJA CALIFORNIA SUR	117,118,119,120,12 1,122,123,124,125, 126,127,128,129,1 30,131,132,133,13 4,135,136,137,138, 139,140,141,142,1 43,144,145,146,14 7,148,149,150,151, 152,153,154 y 155	24/05/2007
	CAMPECHE	102,103, 104,105, 106,107 y 108	12/04/2006



CHIAPAS

58,59,60,61,62 y
63

21/02/2007



CHIHUAHUA

125,126,127,128,1
29,130,131,132,13
3,134,135,136,137,
138,139,140 y 141

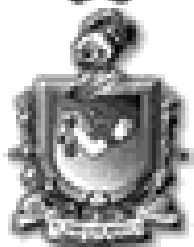
29/09/2007



COAHUILA

158A,158B,158C,
158D,158E,158F,1
58G,158H,158I,15
8J,158K,158L,158
M,158N,158Ñ,158
O,158P,158Q,158
R,158S,158T,158U
,158V y 158W,

17/08/2007



COLIMA

87,88,89,90,
91,92,93,94,
95 y 96

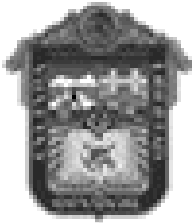
31/10/2007



DURANGO

103,104,105,106,1
07,108,109,110,111
,112,113,
114 y 115

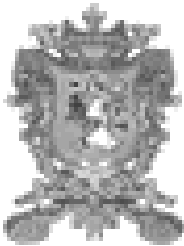
15/07/2007



**ESTADO DE
MÉXICO**

112,113,114,115,1
16,117,118,119,12
0,121,122,123,124
,125,126,127,128
y 129

25/07/2007



GUANAJUATO

106,107,108,109,1
10,111,112,113,114
,115,116,117,118,1
19,120 y 121

14/11/2006



GUERRERO

91,92,93,94,95,96,
97,98,99,100,101,1
02 y 103

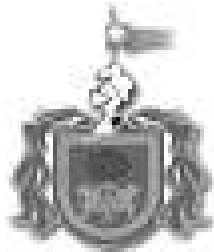
28/12/2007



HIDALGO

115,116,117,118,11
9,120,121,122,123,
124,125,126,127,1
28,129,130,131,13
2,133,134,135,136,
137,138,139,140,1
41,142,143,144,14
5,146,147y148

31/12/2007



JALISCO

73,74,75,76,77,78,
79,80,81,82,83,84,
85,86,87,88y89

11/07/2006



MICHOACÁN

111,112,113,114,115,116,117,118,119,120,121,122,123,124,125,126,127,128,129 y130

29/12/2007



MORELOS

110,111,112,113,114,115,116,117,118 y 118-BIS

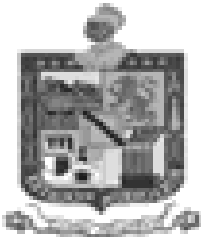
05/12/2007



NAYARIT

106,107,108,109,110,111,112,113,114 y 115

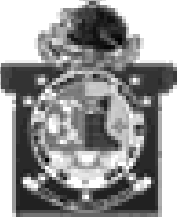
14/11/2007



NUEVO LEÓN

118,119,120,121,122,123,124,125,126,127,128,129,130,131 y 132

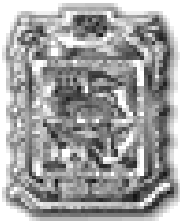
01/10/2007



OAXACA

113

18/04/2008



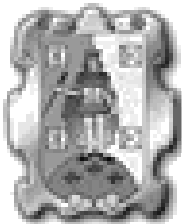
PUEBLA 102,103,104,105
y 106 20/08/2007



QUERÉTARO 35,36 y 37 31/03/2008



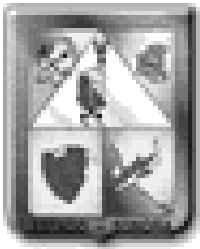
**QUINTANA
ROO** 126,127,128,129,1
30,131,132,133,13
4,135,136,137,138,
139,140,141,142,1
43,144,145,146,14
7,148,149,150,151,
152,153,154,155,1
56,157,158 y 159 17/12/2007



**SAN LUIS
POTOSI** 114,115,116,
117,118, 119,
120,121 y 122 15/08/2006



SINALOA 110,111,112,
113,114,115,
116,117,118,
119,120,121,
122,123,124,
125,126,127,
128 y 129 25/07/2006



SONORA

128,129,130,
131,132,133,
134,135,136,
137,138,139,
140,141,142 y
143

22/02/2007



TABASCO

64 y 65

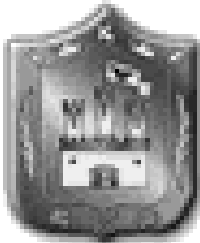
22/12/2007



TAMAULIPAS

130,131,132,
133,134,
135,136
y 137

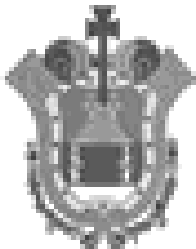
12/12/2007



TLAXCALA

86,87,88,89,
90,91,92,
93,94,95,96,
97,98,99 y
100

04/05/2007



VERACRUZ

68,69,70 y 71

21/03/2007

**YUCATÁN****76,77,78,
79,80,81,82,
83,84,85,
85BIS y 85 TER****15/12/2007****ZACATECAS****116,117,118,
119,120,
121,122 y 123****04/03/2006**

