

I. Introducción	9
II. Concepto	9
III. Antecedentes históricos del municipio	10
IV. La Constitución de 1917.	25
V. El Gobierno Municipal	35
VI. Suspensión, desaparición y revocación del ayuntamiento.	44
VII. Personalidad jurídica del municipio	50
VIII. Servicios públicos municipales	53
IX. La hacienda pública municipal	59
X. Desarrollo urbano municipal	66
XI. Reforma política municipal	69
XII. Las relaciones laborales municipales	73
Bibliografía.	75

I. INTRODUCCIÓN

Uno de los aspectos medulares que en el presente siglo ha adquirido una gran relevancia en el sistema jurídico mexicano es el ubicado en el artículo 115 constitucional: el municipio.

La actividad que tiene el municipio en el desarrollo político, económico, social y cultural dentro del Estado, ha propiciado que tanto juristas, sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y legisladores, lo estudien con gran pasión y esfuerzo, a fin de proponer nuevas alternativas para un mejor funcionamiento interno del mismo.

La importancia actual que ha adquirido el municipio en México ha sido palpable; con las reformas de 1983 y 1987 al artículo 115 de la Constitución se demuestra que se ha tratado de alcanzar una autonomía política y económica de este nivel de gobierno.

Este trabajo está dividido en doce capítulos, aunque podemos decir que el ensayo aborda tres aspectos básicos, que son:

1. La historia del municipio en México;
2. El origen y evolución del artículo 115 constitucional, desde 1917 a la fecha, y
3. El actual artículo 115 constitucional.

Para la elaboración de este ensayo se recurrió a bibliografía muy especializada en el tema a desarrollar; se debe indicar que las citas de libros o artículos fueron con el propósito de que el trabajo resultara más completo, a fin de que al estudioso o estudiante del derecho municipal le fuera sencillo ir a la fuente básica de conocimiento.

II. CONCEPTO

El municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus pro-

pios recursos, pero que depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas).

Gabino Fraga apunta que el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.¹

Por su parte, el doctor Acosta Romero señala que el municipio no limita su actividad a la prestación de servicios, sino que éste realiza un sinnúmero de actividades políticas, administrativas y culturales.²

El maestro Burgoa nos dice que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman “descentralización por región”.³

Para que el municipio pueda existir debe estar constituido por los tres elementos del Estado: una población, un territorio y una autoridad. Sin estos puntos no puede existir fácticamente el municipio.

Dentro del concepto de municipio se pueden encontrar dos aspectos de suma relevancia: la autonomía y la autarquía,⁴ sin los cuales el municipio tampoco podría subsistir.

Es de hacer notar que aunque el municipio forma parte de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, no dicta sus propias leyes, sino que es la ley orgánica municipal expedida por las legislaturas de los estados la que dicta los cánones administrativo y judicial del municipio.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1. *Época prehispánica*

Los antecedentes del municipio en México los encontramos en la época prehispánica en los *calpullis*. Este tipo de organización política, económica y social estaba integrada por un número de familias que poseían y trabajaban colectivamente la tierra.

¹ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 18a. ed., México, Porrúa, 1978.

² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1983.

³ Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 7a. ed., México, Porrúa, 1989.

⁴ La autonomía municipal es la facultad de darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos en la Constitución.

La autarquía es la capacidad del municipio para proveerse de sus propias necesidades y resolver los problemas económicos y sociales de la comunidad.

Los *calpullis* o barrios eran verdaderas unidades autosuficientes, en las cuales las familias que los integraban producían bienes necesarios y suficientes para su subsistencia.

Los integrantes del *calpulli*, a cambio del derecho sobre la tierra, quedaban obligados ante el *tlatoani* a pagar un tributo en especies; asimismo, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas.⁵

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como *calpullis* o barrios había; cada uno de ellos se subdividía en tres:

- a) La asignada para el aprovechamiento de los miembros del *calpulli*. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.
- b) La destinada para cubrir los gastos públicos, y
- c) La dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía.

La más alta autoridad interna de los *calpullis* era el consejo de ancianos, compuesto por los jefes de las familias que integraban el clan. Este consejo de ancianos, especie de consejo municipal, era la expresión social local.⁶

Los miembros del consejo del *calpulli* designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, y de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio, pero el consejo podía deponerlos si daban motivo grave para ello.

Los funcionarios del *calpulli* eran:

- a) El *teachcauhuna* o pariente mayor. Era el de mayor rango. Estaba encargado de la administración de la localidad; sus funciones principales eran administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del *calpulli* el producto de las tierras, cuidaba el orden y era el encargado de que se impartiera justicia.
- b) El *tecuhtli*. Era el encargado militar del *calpulli*; sus funciones eran adiestrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra.
- c) Los *tequitlatos*. Su función era la de dirigir los trabajos comunales.

⁵ *Historia del municipio en México*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, núm. 1, 1985, p. 1.

⁶ Ovalle Favela, José, "Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre, p. 781.

- d) Los *calpizques*. Eran los encargados de recaudar los tributos.
- e) Los *tlacuilos*. Eran los escribanos o pintores de jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del *calpulli*, incluyendo los acontecimientos históricos.
- f) Los sacerdotes y médicos hechiceros, a cuyo cuidado estaba la salud del *calpulli*.⁷

De gran importancia fueron los sacerdotes y los médicos hechiceros en la reproducción del *calpulli*, ya que los primeros transmitían los valores religiosos, presentes en todas las actividades de los indígenas, y los segundos, de acuerdo con una concepción mitológica y con el conocimiento que tenían de las propiedades curativas de las plantas, preservaban la salud de los miembros de la comunidad.⁸

Los *calpullis* estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal; estaban ligados entre sí, y a través de sus clanes integraban la tribu, que era una liga de *calpullis*. El consejo tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *calpulli*. Este consejo era el que elegía al *tlatoani* (gobernador de la tribu) y al *tlacatecuhtli* (jefe militar).⁹

2. La época colonial

La colonización en América se realizó a través de la institución municipal.

Con el establecimiento del municipio se fue desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. Como forma de organización social y política, el *calpulli*, fue desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del siglo XVI sucumbió ante el poderío implantado por los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización del gobierno.¹⁰

a) La producción económica de la Nueva España

Durante la época colonial, la producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli. Esta fue la causa de que las activida-

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 3.

⁹ Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1979, p. 35.

¹⁰ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 3.

des productivas se organizaran en función de factores externos que determinaron la formación de regiones especializadas en la producción de ciertos bienes. La agricultura se amplió con la introducción de cultivos desconocidos hasta entonces en el continente americano.¹¹

El uso del arado y la rotación de cultivos influyeron también en la expansión agrícola, ya que ella permitió que se diera una cierta especialización de tierras que se localizaban sobre todo en la región central del territorio novohispano.¹²

La Nueva España se caracterizó por ser una colonia minera más que industrial y agrícola. Los centros mineros más importantes fueron Zacatecas, Guanajuato, Real del Monte, Taxco, Parral y Fresnillo.

b) La organización de gobierno en la época colonial

El sistema político que rigió en la Nueva España fue:

1. Un dispositivo central peninsular integrado por el rey, sus secretarios y el Consejo de Indias;
2. Un dispositivo central novohispano, constituido por el virrey y la audiencia;
3. Un dispositivo provincial y distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, y
4. Un dispositivo local, compuesto por los cabildos y sus oficiales.¹³

En toda empresa de colonización la asociación de vecindad fue preconcebida, no fue fruto espontáneo, fue parte de un plan. En España, el municipio fue la base de la reconquista; en América, el municipio constituyó el cimiento de la conquista. Así,

El primer acto realizado en el continente americano encaminado a la organización de un cuerpo político, y revelador de la mentalidad jurídica española, es sin duda la fundación de un ayuntamiento, sugerida por Cortés y realizada por él y sus compañeros, en la Villa Rica de la Vera Cruz.¹⁴

¹¹ *Idem*, p. 4.

¹² *Idem*, p. 5.

¹³ Miranda, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952.

¹⁴ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, 1958, t. II, p. 207.

Esta ciudad se fundó un viernes santo de 22 de abril de 1519.

En su obra *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, Bernal Díaz del Castillo comenta:

[...] Fundada la Villa hicimos alcaldes y regidores, y fueron los primeros alcaldes Alonso Hernández Puertocarrero y Francisco de Montejo; y este Montejo porque estaba muy bien con Cortés, por metello en los primeros y principal, le mandó nombrar alcalde; y los regidores dejellos he de escribir, porque no hace el caso que nombre algunos y dire cómo se puso una picota en la plaza, y fuera de la villa una horca y señalamos capitán para las entradas a Pedro de Alvarado, y maestro de campo a Cristobal de Olí, alguacil mayor a Juan de Escalante y tesorero a Gonzalo Mejia, y contador a Alfonso de Ávila y alférez a Hulano Corral [. . .].¹⁵

A la caída de Tenochtitlan, Cortés fundó el 13 de agosto de 1521, en Coyoacán, el segundo ayuntamiento que fue a su vez el primero metropolitano.

Los primeros municipios coloniales surgieron, no como una organización política producto de exigencias locales, sino como institución jurídico-política de dominación, como título legalizador de los conquistadores.¹⁶

El México colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de aquéllos y de éstos se subdividía en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que debían tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sostenían una suma determinada de localidades.

La organización indígena que antecedió a la conquista fue retomada por los españoles, de tal manera que los jefes de las tribus se convirtieron en caciques o señores y su ciudad capital se convirtió en cabecera. Como antes siguieron recolectando el tributo, con la diferencia de que en vez de entregarlo al imperio azteca lo daban a los españoles.¹⁷

En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad de gobierno más pequeña de la administración política hispana.

¹⁵ Díaz del Castillo, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, México, Nuevo Mundo, 1943, t. I, p. 131.

¹⁶ Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 782.

¹⁷ *Historia del municipio en México*, *op. cit.*, p. 7.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales proliferaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la institucionalización del poderío español sobre los pueblos indígenas. La sociedad novohispana contó con cabildos de españoles y cabildos de indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia.

c) Los cabildos indígenas

Únicamente debían tener funcionarios indígenas, pues los habitantes de la comunidad no reconocían autoridad a los españoles. El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. Además, los puestos de los funcionarios de los pueblos indígenas no eran vendibles, sino que eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del cura.

Los funcionarios de los ayuntamientos tenían la obligación:

1. De recaudar y entregar los tributos a los españoles;
2. Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas, y
3. Cooperar en el proceso de evangelización.

Tenían jurisdicción en el pueblo y estaba limitada a inquirir los delitos y aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel del pueblo de españoles del distrito.

Con el paso del tiempo, la imposición de una diversidad de instituciones y de funcionarios españoles, así como la fusión de la población española e indígena, provocaron la disolución de los cabildos indígenas.

d) Los cabildos españoles

En los primeros años de la conquista los cabildos españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España, y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de las expediciones en tierra novohispana, permitieron por un tiempo corto esa independencia.¹⁸ Sin embargo, esto no se prolongó por mucho tiempo, pues los cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla, y la intervención

¹⁸ Esquivel Obregón, Toribio, *op. cit.*, p. 240.

de la monarquía española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando conforme avanzaba el proceso de colonización.

A diferencia de España, donde existían cabildos abiertos, es decir, con convocación y concurrencia de todo el pueblo del lugar, en la Nueva España, salvo el caso de Veracruz y de León, al fundarse la Villa, no se tenían noticias de que se haya celebrado algún otro cabildo abierto; el cabildo en la Nueva España era cerrado.¹⁹

Las funciones que debían desempeñar los cabildos eran la ejecución de la justicia, realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal, que estaba a cargo de los regidores.

Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el cabildo era un tribunal de apelación aun de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo, la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios municipales.

Respecto a los asuntos administrativos, el municipio debía encargarse del arreglo de la ciudad; del mejoramiento de las obras públicas; de la reglamentación de asuntos económicos; de la reglamentación de la política de abastos; de la recaudación de tributos locales; de la inspección de cárceles y hospitales; de la administración de terrenos públicos. El municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

El ayuntamiento estaba presidido por:

1. El corregidor, y constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores tenía además
2. Un alférez real,
3. Un procurador general,
4. Un alguacil mayor,
5. Un síndico y otros cargos dependientes del cabildo, como eran: los diputados de los pobres y los diputados de propios, que fiscalizaban los fondos,
6. El obrero mayor
7. Los diputados de fiestas,
8. Los diputados de policía,
9. Los de alhóndiga y pósito,
10. El contador,
11. Un mayordomo
12. Dos regidores llamados fieles ejecutores,
13. Un fiel encargado de marcar los pesos
14. Un veedor del matadero (inspector del rastro).²⁰

¹⁹ *Idem*, p. 252.

²⁰ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 147.

Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del cabildo y éste, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

En lo que se refiere a la forma de elección de los cabildos españoles, inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombraban representantes del ayuntamiento.

A mediados del siglo XVI, por disposición de España, se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la Corona, esto debido a que por cédula de la reina Juana, de 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable en otra persona; pero si moría sin hacerlo, revertía el empleo a la Corona y ésta procedía a venderlo de nuevo.²¹

Esta disposición no fue observada, y así tuvo que surgir una orden del rey Felipe II, el 30 de junio de 1620, donde dispuso:

[. . .] en todas las ciudades, villas y lugares de españoles de todas las indias y sus islas adyacentes, no se provean los regidores por elección o suerte, ni en otra forma, y que en todas partes donde pudiere se traigan en pregón y pública almoneda por los oficiales de nuestra real hacienda por término de treinta días, y vendan en cada lugar los que estuviere ordenando que haya y pareciere conveniente, rematándolos en justo valor conforme las órdenes dadas al respecto a los demás oficios vendibles; y los sujetos en quienes se remataren sean de la capacidad y lustre que convengan teniendo en consideración a que, donde fuere posible, se beneficien y los ejerzan descubridores o pobladores o sus descendientes.²²

También eran oficios vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos de españoles, los de escribano de cabildo, alguaciles mayores, depositarios y fieles ejecutores; únicamente los alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental; se estableció el sistema de intendencias. Estas se encontraban a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona española que se llamaban intendentes, los cuales limitaron en gran medida las decisiones de los ayuntamientos novohispanos en lo que se refiere a finanzas públicas.

²¹ Esquivel Obregón, Toribio, *op. cit.*, p. 233.

²² *Ibidem.*

La dependencia de los municipios en relación con la autoridad central se agravó, pues el rey de España dispuso en 1767 el establecimiento en la ciudad de México de una contaduría general que llevara el control de todas las municipalidades. En lo sucesivo, la intervención de intendentes de la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaria en los municipios, pues dichos intendentes tuvieron como función el control de las cuentas municipales.²³

Durante casi todo el periodo colonial, el municipio estuvo subordinado al Estado español. Sin embargo, a fines del siglo XVIII y principios del XIX, el municipio tomó parte activa en el proceso político suscitado en aquel entonces.

El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales y comenzó a manifestarse en contra de la concentración del poder político y de la riqueza, detentada por los peninsulares.²⁴ Al finalizar el periodo colonial, los criollos, a la sombra del ayuntamiento, conspiraron en favor de la independencia.

3. *Etapas de independencia*

Una vez iniciado el movimiento de independencia de 1810, se formuló el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

a) La Constitución de Cádiz

Su realización fue promovida por el sector liberal español, y constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del municipio, ya que trató de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto en la península como en las colonias españolas.

La Constitución de Cádiz fue promulgada en marzo de 1812. En relación con el régimen municipal, la Constitución establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presididos por el jefe político donde lo hubiese y en su efecto por el alcalde (artículo 309).

El número de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción al número de habitantes, y se renovaban anualmente por el sistema de elección popular, por lo que los cargos ya no eran ni vitalicios

²³ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 17.

²⁴ *Idem*, p. 18.

ni vendibles; además, se establecía la no reelección (artículos 312 y 314).

Las atribuciones de los ayuntamientos eran las de administrar el aspecto interno de los pueblos, como la salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, los puentes, caminos vecinales, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (artículo 312).

Las atribuciones de los municipios estaban limitadas, debido a la existencia de los jefes políticos, ya que a estas autoridades estaban sujetos los ayuntamientos, pues ellos los vigilaban y supervisaban. Cada provincia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, siendo su presidente el jefe político.

De acuerdo con el artículo 323, los ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente por lo que se refiere al manejo de los caudales públicos.

La Constitución de Cádiz creó en México la institución de los jefes políticos. Estos actuaron durante todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX eran los intermediarios o el conducto para las relaciones entre los ayuntamientos y los gobernadores de los estados.

b) Plan de Iguala

Al consumarse la independencia en 1821, se dio el Plan de Iguala, el cual reconoció la existencia de los ayuntamientos pero dejó subsistentes las normas establecidas en la Constitución española de Cádiz.

c) Los primeros años del periodo independiente

Durante los primeros años del periodo independiente, la evolución de la institución municipal se vio afectada debido a que el estado de las finanzas públicas atravesaba por una situación crítica debido en parte a la fuga de capitales y a los problemas de la guerra que tenían semiparalizada la actividad económica y al aumento considerable a los gastos de la administración a causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener en pie de guerra un gran ejército.

Por otra parte, con su afán de popularidad Iturbide redujo y suprimió algunas de las contribuciones que prevalecían durante la época colonial, hecho que se tradujo en una importante disminución de las fuentes de ingresos.

4. *La Constitución de 1824*

El 4 de octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana. En ella se establece la República federal al manifestar en el artículo 4 que: “la Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de República Representativa, Popular y Federal”.

En la Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la institución municipal. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar excesiva atención a la empresa de organizar los estados, dejando de lado la legislación de los municipios.²⁵ Con esto se dejó en absoluta libertad a los estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según los artículos 49, 50 y 161, con la salvedad de que no se opusieran a esta Constitución. Ello dio la oportunidad para que los estados se dieran a sí mismos una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad.

Por lo tanto, en lo que se respecta a las cuestiones municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que regían desde la época de la Colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución, no fueron derogadas. Al respecto, Ovalle Favela²⁶ expresa: “Durante la vigencia de la Constitución de 1824, aunque ésta no reguló específicamente el régimen municipal, las Constituciones y las leyes de los estados sí se encargaron de regularlo, siguiendo los lineamientos de la Constitución de Cádiz”.

5. *La Constitución de 1836*

En 1836 se promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, que habían de establecer las bases de funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas leyes se dividió al territorio de la República en departamentos, los cuales fueron divididos en distritos y éstos en partidos.²⁷

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836 en la Sexta Ley Constitucional denominada “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos” consagró constitucionalmente a los ayuntamientos, al disponer que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos, en los lugares en que los

²⁵ *Idem*, p. 30.

²⁶ Ovalle Favela, José, *op. cit.*, p. 789.

²⁷ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 32.

había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores, y síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios y arbitrios.²⁸

La libertad municipal otorgada por la Constitución era muy relativa, pues los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

A través de las Leyes Constitucionales, el régimen centralista incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de febrero de 1837. Extinguido el Departamento de México conservó como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos.

Por decreto del 22 de agosto de 1846 se reestableció el Distrito Federal y los ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.²⁹

6. La Constitución de 1857

En 1857 se promulgó la Constitución que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal.

La Constitución reformista no elevó a precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales, en los siguientes términos:

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

Fracción II. Inscribirse en el padrón de su municipalidad manifestando la propiedad que tiene, o la industria, profesión o trabajo que subsiste.

Artículo 72. El Congreso tiene la facultad: . . .

Fracción IV. Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 237.

²⁹ *Idem*, p. 239.

a las autoridades políticas, municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

Al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución federal de 1857, su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los estados; es decir, que los estados de la Federación tenían la facultad de normar y reglamentar sus respectivos regímenes municipales.

7. El periodo porfirista

El inicio del periodo de Porfirio Díaz como presidente marca al mismo tiempo el comienzo de un largo periodo de paz, hecho que por primera vez en la historia de México independiente permitió llevar a cabo importantes proyectos de desarrollo económico.

En 1897 se publicó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana. En esta ley se establecieron cinco puntos fundamentales: 1. Rentas propias; 2. Impuestos municipales; 3. Impuestos federales; 4. Subvenciones del gobierno federal, y 5. Ingresos extraordinarios.

La finalidad de esta Ley de Ingresos era mejorar un poco el nivel municipal; sin embargo, el control económico se siguió dando en las capitales de los estados.

Sin embargo, durante el porfirismo el municipio fue la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo estas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos, los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían órdenes del gobierno central y también las que les daban los gobernadores que les correspondían.

Los jefes políticos residían en las cabeceras de los distritos para vigilar y controlar los ayuntamientos que pertenecían a dichos distritos.

En 1903 Porfirio Díaz promulga una ley, en la que establecía:

Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del estado.

Con la anterior ley los jefes políticos cobraron aún más poder del que ya tenían.

La autonomía y libertad municipal sólo tomó en cuenta al municipio para que apoyara los procesos electorales de diputados, quienes eran los que determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.³⁰

En lo referente a los servicios públicos, los municipios del país se encontraban en una situación muy difícil, toda vez que carecían de los servicios más elementales: agua, mercados y obras públicas en general. Es de hacer notar que estos servicios sólo se daban en los municipios importantes y sobre todo en la ciudad de México.

Finalmente, se debe decir que en esta época de la vida de México, los ayuntamientos sólo existieron de nombre, gracias a los jefes políticos.

El maestro Tena Ramírez nos dice en su libro de derecho constitucional lo siguiente: “El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución mexicana, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre.”

8. *El movimiento social de 1910-1917*

Una de las causas principales por las que se luchó durante el movimiento social que inició en 1910 fue sin duda alguna la libertad municipal.

Anteriormente a 1910, el movimiento social trató el problema del municipio.

a) El Plan del Partido Liberal Mexicano

Los hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón establecieron en el Plan del Partido Liberal Mexicano el 1 de julio de 1906, que se debería consagrar la libertad municipal, así como la supresión de los jefes políticos, que tan nefastos habían sido para la vida municipal.

El artículo 45 del Plan apuntaba la “supresión de los jefes políticos”, y el artículo 46 señalaba la “reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecidos del poder municipal”.

³⁰ *Historia del municipio en México, op. cit.*, p. 41.

b) El Plan de San Luis

Este Plan expresaba en el apartado de las consideraciones:

“La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”. Agregaba Madero: “las cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales”.

Creemos que el corto periodo de su gobierno hizo que no le diera tanta importancia a la cuestión municipal.

c) Luis Cabrera

En 1911, don Luis Cabrera habló del municipio en su libro intitulado *Obras políticas del Lic. Blas Urrea*, publicado en 1821.

Cabrera decía que era incongruente que el sufragio universal y directo se diera para elegir al presidente de la República, senadores y diputados federales y locales; y no se diera para elegir a las autoridades municipales; señalaba que era urgente establecer el nombramiento universal y directo para la elección de autoridades municipales.

Sobre las jefaturas políticas, Cabrera proponía que éstas fueran de elección popular, o bien que desaparecieran; la idea de fondo de Luis Cabrera era que no desaparecieran las jefaturas, sino que fueran de elección popular y con duración temporal. Él creía que estos nefastos funcionarios eran importantes en los estados.

d) El Plan de Ayala

En 1916 Zapata dictó la ley General sobre Libertades Municipales en el estado de Morelos, que constaba de 22 artículos. En esa ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal.

Las medidas dispuestas por Zapata pretendían hacer del municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos en la organización de sus localidades.³¹

³¹ *Idem*, p. 45.

e) Adiciones al Plan de Guadalupe

Conviene señalar que en el Plan de Guadalupe de 26 de marzo de 1913 no se contemplaba ningún aspecto de carácter social.

En el artículo 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas por Venustiano Carranza el 12 de diciembre de 1914, en Veracruz, se decía que el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país; una de esas medidas era el establecimiento de la libertad municipal como una institución constitucional.

IV. LA CONSTITUCIÓN DE 1917

De la simple lectura de las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857, se observa que el municipio no había tenido la suficiente atención por parte del Estado mexicano, en el siglo pasado.

No es sino hasta el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 cuando se elaboró el artículo 115 de la Constitución, el cual aborda la organización de los estados y de los municipios.

Iniciada la vigencia de la Constitución de 1917, el primero de mayo de ese año, el municipio ocupa el sitio más importante en la vida política, jurídica, económica y social de México.

1. Génesis del artículo 115

En el mensaje y proyecto de Constitución fechados el 1 de diciembre de 1916, en la ciudad de Querétaro, Venustiano Carranza decía en el sexagésimo segundo párrafo del mensaje:

— El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder elec-

total sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

En la propuesta de Carranza, el artículo 115 del proyecto señalaba:

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, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente [. . .]³²

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto a la Constitución de 1857, era la relativa al establecimiento del municipio libre como la base de la administración política y municipal de los estados del país.

Además, se debe señalar que el proyecto del Primer Jefe no contenía ninguna disposición sobre la hacienda municipal.

En la 52ª sesión ordinaria, celebrada el 20 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución se refirió por primera vez al tema de la hacienda pública municipal.

Los miembros de la segunda comisión de Constitución, Paulino Machorro Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina y Arturo Méndez, apuntaban en su dictamen que después de haber analizado las diversas iniciativas, y en su empeño por dejar sentados los principios en los que debía descansar la organización municipal, se inclinaron por proponer tres reglas: 1. La independencia del ayuntamiento; 2. La formación de su hacienda. Señalaban que también debía ser independiente, y 3. Otorgaban personalidad jurídica para que el municipio pudiera contratar, adquirir y defenderse.

Consciente la comisión de que el tiempo tan largo en que habían permanecido en el olvido los municipios, y sobre todo en los primeros años, éstos podían ser víctimas de ataques de autoridades más poderosas (en este punto la comisión coincide con el mensaje de Carranza), estimó la necesidad de protegerlos por medio de integrar las tres re-

³² LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, México, 1985, t. XI, artículo 115, p. 18.

glas anteriores a disposiciones constitucionales, condición *sine qua non* de vida, independencia y eficacia para el municipio.

La comisión creyó oportuno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surgieron entre los poderes del Estado.

Con base en lo anterior, la comisión presentó a la asamblea constituyente el siguiente proyecto del artículo 115 constitucional:

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

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

II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

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

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente [...]³³

En la 59a. sesión ordinaria celebrada el 24 de enero de 1917 se suscitó el debate en torno a cómo debía administrar el municipio su hacienda; algunos de los que intervinieron en ese debate fueron: Josafat Márquez, Hilario Medina, Heriberto Jara, Martínez de Escobar, Cepeda Medrano, Reynoso, Álvarez y Andrade.

Al hacer uso de la palabra, el diputado Rafael Martínez de Escobar señalaba:

Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir que se esta-

³³ *Idem*, artículo 115, p. 19.

blezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del municipio; pero parece que en cierta forma, va a subordinarse la libertad municipal del estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece. El hecho de recaudar los impuestos; no sólo municipales, sino de estado, faculta al estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actuación del municipio, y esa actuación del estado nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de los impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del estado sobre el municipio, y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del municipio al estado.³⁴

Heriberto Jara temía que no se diera la libertad económica y decía:

[...] no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra carta magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado.³⁵

En la 60ª sesión ordinaria, celebrada la noche del miércoles 24 de enero de 1917, continuó el debate sobre el artículo 115. Los oradores fueron: Lizardi, Bórquez, Calderón, Hilario Medina, Jara, Rodríguez González, Palavicini, Ramírez Villarreal, Terrones, González Galindo, Recio, Pintado Sánchez, Chapa y Bravo Izquierdo.

En la 61ª sesión, celebrada el 25 de enero de 1917, la segunda comisión de Constitución presentó modificado el último párrafo del artículo 115, en la siguiente forma: “Sólo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia no menor de cinco años anteriores al día de la elección.” Los diputados que intervinieron en esta sesión fueron: González, Medina, Bojórquez, De los Santos, Cravioto y López Lira.

Los diputados Chapa y Cravioto propusieron que se votara el artículo 115, pero que se separara la fracción II, para discutirla más ampliamente después. En esta sesión se aprobó el artículo 115, con 148 votos a favor y 26 en contra.

En la 62ª sesión ordinaria, celebrada la noche del jueves 25 de enero de 1917, se procedió a la votación de la fracción II del artículo 115, que decía:

³⁴ *Idem*, artículo 115, pp. 24-28.

³⁵ *Idem*, artículo 115, pp. 23-24.

Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos, y contribuirán a los gastos públicos del estado en la porción y término que se señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar los inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al estado, y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la ley.

La votación fue de 110 votos en contra y 35 en favor.

En la 66ª sesión ordinaria, efectuada el 29 de enero de 1917, después de haber sido rechazado el proyecto, se presentaron dos votos particulares: el primero fue puesto a consideración de la asamblea constituyente por Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez; el segundo fue formulado por Heriberto Jara e Hilario Medina.

En primer lugar, el voto particular de Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez subrayaba la necesidad de que la libertad municipal tenía que basarse en la independencia económica del municipio, por lo que el municipio no debía depender económicamente del estado. Manifestaban que el estado debía entregar al municipio una cantidad tomada de las contribuciones que el mismo estado recaudaba en la municipalidad respectiva; pensaban que la cantidad que el estado tenía que entregar al municipio no debía ser inferior al diez por ciento, lo que significaba que junto a los ingresos propios de los ramos municipales, sería suficiente para que los ayuntamientos tuvieran una vida económica más desahogada. Estos argumentos parecían de justicia a los miembros de la comisión.

Mariano Azuela Güitrón nos dice que resulta ilustrativo el voto de los diputados Machorro Narváez y Arturo Méndez, pues en él ya se contempla la técnica utilizada en la reforma de 1983, al señalar un mínimo de recursos específicos que deberían respetar al municipio.³⁶

En esa misma sesión se presentó el segundo voto particular, formulado por los señores Heriberto Jara e Hilario Medina. Este voto tenía como característica principal el haber corregido el dictamen presentado por la segunda comisión de Constitución, conforme a las sugerencias hechas en los debates. Además, ponderaba la protección de la libertad hacendaria del municipio, eliminaba la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales, y suprimía también la facultad de

³⁶ Azuela Güitrón, Mariano, "Hacienda municipal", *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986, p. 164.

recaudar todas las contribuciones, a fin de que los estados no intervinieran en la vida municipal; asimismo, se establecía que los estados deberían auxiliar con un tanto a cada municipio.

Adolfo Arrijo nos dice que:

Aun cuando los votos particulares de los diputados Jara, Medina, Machorro y Méndez contenían ciertas deficiencias como la de convertir a los municipios en simples partícipes de los rendimientos de algunos tributos estatales, indudablemente otorgaban una protección constitucional al desarrollo del municipio al asignarles fuentes exclusivas de ingresos en función de los servicios públicos fundamentales que deben satisfacer.³⁷

En la sesión permanente de 29, 30 y 31 de enero de 1917, después de largos y acalorados debates, la asamblea constituyente no había podido aprobar la fracción II del artículo 115.

Conviene decir que el Constituyente de Querétaro estaba consciente de la necesidad de proteger la autonomía financiera del municipio; sin embargo, las posturas de los diputados que participaron en los debates muestran dos puntos de vista distintos bien definidos: por un lado, se argumentaba que el control sobre la hacienda municipal lo debería tener el estado, a través del Ejecutivo estatal; y por el otro se pedía la independencia absoluta de la hacienda municipal.

Sin importar si los señores diputados estaban temerosos de invadir ámbitos del estado, o por cansancio, o bien porque estuvieren apremiados de tiempo, lo cierto es que la fracción II fue aprobada por 88 votos en favor y 62 en contra, bajo la fórmula presentada por el diputado Gerzayn Ugarte, que señalaba: "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".³⁸

El planteamiento anterior entregó a los estados el destino económico de los municipios, por lo que nunca pudieron ser auténticamente libres.

Finalmente, se debe apuntar que el temor de Heriberto Jara se hizo realidad, pues la fórmula propuesta por Ugarte para lograr la autonomía municipal sólo quedó reducida a un bello capítulo de la Constitución, debido a que no fue llevada a la práctica.

³⁷ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, Themis, 1985.

³⁸ *Derechos del pueblo mexicano*, op. cit., artículo 115, pp. 69-71.

2. *El artículo 115 constitucional*

El texto original aprobado por el Constituyente de 1917 fue el siguiente:

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 las necesidades municipales, y

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

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos 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.

3. *Las reformas constitucionales al artículo 115*

a) La primera reforma

Ésta se realizó el 20 de agosto de 1928. En esta reforma se reducía el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete dipu-

tados para estados con una población menor de 400,000 habitantes y nueve diputados para los estados que excedieren de 800,000 habitantes.

Es de hacer notar que esta reforma no se refería a los municipios.

b) La segunda reforma

Se dio el 29 de abril de 1933. Aquí se estableció la elección directa de los gobernadores de los estados, y de las legislaturas de los estados. En este punto tampoco se habla de municipios.

c) La tercera reforma

Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943, y se refería a que los gobernadores de la República durarían en su encargo seis años.

En esta reforma no se hace alusión al municipio.

d) La cuarta reforma

Se dio el 12 de febrero de 1947. En este punto el presidente Alemán apuntaba que era necesario la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento, tanto para elegir a los municipales o regidores como para ser nombrada para estos cargos.

A partir de esta reforma se empezó a tomar en cuenta a los municipios.

e) La quinta reforma

Ocurrió el 17 de octubre de 1953. Por medio de esta reforma se derogó lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. El motivo de esta reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electorales del país.

Es conveniente señalar que las legislaturas de los estados se habían negado a incorporar en la Constitución local y leyes electorales de los estados el precepto que diera eficacia a la fracción I del artículo 115 constitucional, en lo relativo al voto de la mujer en las elecciones municipales.

f) La sexta reforma

De 6 de febrero de 1976, tuvo como propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, para que éstos, a través de la acción concertada de la Federación y de los estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación.

g) La séptima reforma

Esta se dio el 6 de diciembre de 1977, y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.

h) La octava reforma

Esta reforma tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, y trató de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

En la exposición de motivos el Ejecutivo Federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los estados hacia el municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus sentidos, por lo que había llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo.

El Ejecutivo Federal argumentaba: “Estamos conscientes que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica”.³⁹

La reforma trató de que los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica.

³⁹ *Exposición de motivos de la reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982, Colección Documentos de la LII Legislatura, p. 11.

La hacienda municipal consagrada en su nueva fracción IV fue la aspiración de los constituyentes de 1917; con esta reforma se pensó dar un avance financiero a los municipios.

La reforma sienta las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal.

i) La novena reforma

En la iniciativa presidencial enviada al Constituyente Permanente en diciembre de 1986, se planteó una reforma al artículo 115 constitucional con objeto de perfeccionar el orden jurídico.

La propuesta consistía en una reubicación de los artículos 46, 115 y 116 de la Constitución.

Por un lado, el artículo 46 se refería a los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites; y por el otro lado, el artículo 116 contenía la sanción que el Congreso de la Unión debía dar a los convenios amistosos a través de los cuales los estados arreglarían entre sí conflictos de límites.

Al ser coincidentes, la iniciativa planteó que el artículo 116 pasara a unirse al 46 constitucional.

Para el artículo 115 se proponía que se establecieran únicamente las bases generales de organización municipal.

Mientras que para el artículo 116 se planteaba por la iniciativa que recogiera las normas generales de organización de las entidades federativas.

Por lo anterior, fue necesario derogar las fracciones IX y X del artículo 115.

Sin embargo, se estimó conveniente modificar la fracción VIII, para insertar que “las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

Asimismo, se pensó que se debería unir a esta fracción VIII lo referente a la cuestión de “las relaciones de trabajo entre los municipios y los trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta constitución”. Hasta ese momento se contemplaba en la fracción IX.

Es importante señalar que la esencia del artículo 115 constitucional no se alteró con esta reforma.

V. EL GOBIERNO MUNICIPAL

1. *El ayuntamiento*

Es el órgano de gobierno que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida.

El ayuntamiento es designado en su encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

El ayuntamiento está formado por el presidente municipal o alcalde, el síndico y los regidores. Además, forman parte del ayuntamiento: el secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los funcionarios y personal técnico y administrativo que requiera el municipio.

a) Los requisitos para ser integrante del ayuntamiento

La Constitución Política de cada uno de los estados y las leyes respectivas municipales señalan los requisitos para ser miembro del ayuntamiento. Un requisito que se contempla en todas las Constituciones locales es el de la residencia en el territorio municipal. El propósito de este punto de vecindad es que el candidato conozca la problemática del municipio.

b) Los periodos de gobierno de los ayuntamientos

Cada tres años se renuevan las autoridades municipales, en elección popular y directa. Este término no se menciona en la Constitución Política del país, sino que se señala en las propias Constituciones locales.

Un aspecto importante es el que las elecciones de ayuntamientos no se realizan simultáneamente en toda la República; cada uno de los estados fija la fecha de acuerdo con lo indicado en su legislación local.

c) El cabildo

La palabra cabildo viene del latín *capitulum*, con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En algunas ocasiones se designaba con esta palabra al ayuntamiento o a la junta celebrada por el

cabildo, y también a la sala donde se celebra. Por lo tanto, cabildo significa cuerpo o corporación o junta de capitulares, bien sean éstos civiles o eclesiásticos.⁴⁰

En la actualidad el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen todos los integrantes del ayuntamiento; en esta sesión de cabildo, el cuerpo colegiado toma las decisiones del gobierno municipal; ejemplo: se discuten o se aprueban los planos, programas, proyectos, el presupuesto de egresos, el bando de policía y buen gobierno. Una de sus funciones importantes es que expiden reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que se aplican dentro del municipio.

d) Los atributos del ayuntamiento

Las legislaturas de los estados delimitan las atribuciones de cada municipio, atendiendo a sus características y necesidades sociales, económicas, políticas y geográficas.

Las facultades que puede ejercer un municipio son:

1. Crear, aprobar, difundir y vigilar el cumplimiento del bando de policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas, reglamentos para la ejecución de obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes;
2. Proponer a la legislatura del estado las iniciativas de ley de ingresos del ayuntamiento;
3. Administrar la hacienda municipal y llevar los registros y posteriormente enviarlos a la legislatura del estado para su aprobación;
4. Establecer y admitir el presupuesto anual de egresos con base en la ley de ingresos que apruebe la legislatura del estado;
5. Desarrollar y vigilar los planes de desarrollo nacional y estatal en el ámbito de su competencia y emprender las acciones en el programa municipal;
6. Crear, aprobar y divulgar los programas de desarrollo urbano;
7. Cuidar y administrar el uso de suelo con base en los programas de desarrollo urbano del municipio; además, otorgar licencias y permisos de construcción;
8. Crear órganos administrativos para planear, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de servicios públicos;

⁴⁰ Ochoa Campos, Moisés, "El cabildo", *Revista Planeación y Desarrollo Municipal*, México, SPP, pp. 4-5.

9. Autorizar los nombramientos de servidores públicos superiores del ayuntamiento a propuesta del presidente municipal;

10. Aprobar la organización y vigilancia del adecuado funcionamiento del Registro Civil Municipal, conforme a lo establecido en las leyes del estado;

11. Celebrar convenios con el gobierno federal y estatal para la ejecución y operación de los servicios públicos municipales, cuando éstos sean necesarios;

12. Promover y fomentar la educación de la población del municipio, acorde a lo establecido en el sistema nacional de educación (federal y estatal);

13. Auspiciar la participación de la población en los procesos electorales municipales, y

14. Organizar el reclutamiento de jóvenes para prestar el servicio militar.⁴¹

2. *El presidente municipal*

Es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

a) La elección y duración del cargo de los presidentes municipales o alcaldes

Son electos directamente por el pueblo, y no pueden de ninguna forma ser reelectos para el periodo inmediato. Así lo prevé el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional.

Se establece en este precepto que la persona que por elección indirecta o por nombramiento, o bien por designación de alguna autoridad desempeñe cualquier cargo de los del ayuntamiento, no podrá de ninguna manera ser considerado para el periodo inmediato; sin embargo, la misma Constitución establece que la persona que tenga el carácter de suplente sí podrá ser electa para el periodo inmediato como propietario, siempre y cuando no haya estado en ejercicio.

⁴¹ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985, pp. 216-218.

b) Los requisitos para ser presidente municipal

Una de las facultades de los estados es la de establecer los requisitos que se deben llenar para ser parte del ayuntamiento; la mayoría de las Constituciones locales señalan como requisitos primordiales: ser ciudadano mexicano, ser nativo del estado o bien tener una residencia afectiva por algún tiempo determinado en el municipio, tener una edad mínima entre veintiuno y veinticinco años, no pertenecer a ningún estado eclesiástico, y no ser ministro de culto religioso. En algunos estados se apunta además la necesidad de haber terminado la escuela primaria.

c) Las atribuciones del presidente municipal

Entre las más sobresalientes facultades y obligaciones que tiene este funcionario municipal se encuentran las siguientes:

1. Distribuir y difundir el bando de policía y buen gobierno, así como la reglamentación aprobada por el ayuntamiento;
2. Cumplir y hacer cumplir, en el ámbito de su competencia, las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales;
3. Convocar, presidir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento;
4. Proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos municipales: secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, oficial mayor, encargado de seguridad, encargado de desarrollo urbano y ecología, etcétera;
5. Cuidar y vigilar que se aplique el presupuesto municipal.
6. Vigilar la recaudación de los ingresos de la hacienda municipal;
7. Inspeccionar la ejecución de obras y la prestación eficiente de los servicios públicos.
8. Dar permiso para la expedición de los certificados de uso de suelo urbano, y las licencias y permisos de construcción;
9. Tener bajo su mando a la policía municipal;
10. Coordinar las acciones del registro civil del municipio;
11. Promover la participación ciudadana en los procesos electorales, y
12. Coordinar el reclutamiento para el servicio militar.⁴²

⁴² *Idem*, pp. 219-220.

3. *El síndico municipal*

La palabra síndico proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *syndikás*, que significa abogado o representante de la ciudad.

El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal. El síndico municipal ha sido una figura de una gran tradición en la historia de México.

a) La elección y duración del cargo

El síndico municipal es electo popularmente por el término de tres años, sin que tenga la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato. Así lo establece el artículo 115 constitucional.

b) Los requisitos para ser síndico municipal

En las leyes orgánicas municipales no existe semejanza en los requisitos de elegibilidad de los síndicos; por el contrario, existe una gran diversidad de disposiciones, dentro de las que sobresalen: ser mexicanos por nacimiento; ser originarios del estado o tener una residencia de más de seis meses; además, ciertas leyes señalan que se debe saber leer y escribir.

c) Atribuciones del síndico municipal

1. Proteger y promover los intereses municipales;
2. Representar al ayuntamiento en los litigios;
3. Cuidar que las autoridades y los servidores públicos no violen las disposiciones de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
4. Revisar y firmar los cortes de caja de la tesorería;
5. Hacer visitas de inspección a la tesorería y vigilar que se presente en su oportunidad la cuenta municipal al Congreso local;
6. Vigilar que las multas por infracciones a leyes y reglamentos municipales se depositen en la tesorería;
7. Cuidar que se envíe a la contaduría general del estado, las cuentas de la tesorería municipal;
8. Custodiar el levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles;

9. Acudir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto;

10. A falta de agentes del Ministerio Público, realizar las diligencias penales, y remitirlas inmediatamente a las autoridades competentes.⁴³

4. *El regidor municipal*

El *Diccionario* de la Real Academia Española de la Lengua nos señala que el regidor rige o gobierna.

Los regidores suelen vincularse con los intereses nacionales de la jurisdicción, por lo que representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.

Los regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastos, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del presidente municipal pueden realizar la suplencia.

Es de hacer notar que el número de regidores varía por la importancia del municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes: por lo que cada municipio cuenta con un número de regidores de acuerdo con sus necesidades, pero siempre con base en lo que determine la ley orgánica municipal del estado.

a) La elección y duración del cargo

De la misma forma que el presidente municipal y el síndico, el regidor es electo por votación popular directa, y durará en su encargo tres años, no pudiendo ser reelectos en el periodo inmediato.

b) Los requisitos para ser regidor municipal

Serán los mismos que para ser presidente municipal o síndico, y que se establecen en las Constituciones locales y en las respectivas leyes municipales, a saber: ser mexicano, mayor de veinte años, saber leer y escribir, etcétera.

c) Las atribuciones de los regidores municipales:

1. Realizar y supervisar las comisiones que le confiera el municipio;
2. Suplir las faltas temporales del presidente municipal;

⁴³ *Idem*, p. 221.

3. Acudir a las sesiones de cabildo, participando con voz y voto;
4. Integrar la comisión o comisiones que le asigne el ayuntamiento;
5. Asistir a las ceremonias cívicas, y
6. Sugerir mejoras a la estructura y funcionamiento del municipio.⁴⁴

5. *Los servidores públicos superiores municipales*

Estos funcionarios son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal; estos servidores públicos que ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal.

Es de hacer notar que estos funcionarios no son electos directamente por el pueblo; además, sí pueden continuar en su puesto, siempre y cuando el presidente municipal que inicia su periodo los proponga al nuevo ayuntamiento.

Estos funcionarios superiores del ayuntamiento son: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el encargado de oficialía mayor, el encargado de desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública.

a) Funciones del secretario del ayuntamiento:

1. Convocar a los integrantes del ayuntamiento a sesiones de cabildo, y levantar el acta correspondiente a los acuerdos o decisiones a que se llegue;
2. Informar al presidente municipal de los asuntos pendientes y vigilar que se realicen en tiempo;
3. Vigilar que los servicios jurídicos funcionen eficazmente;
4. Recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del ayuntamiento, e informar al presidente municipal diariamente.
5. Estampar su firma en los documentos oficiales del ayuntamiento;
6. Cuidar y mantener el archivo general del ayuntamiento;
7. Expedir las boletas de libertad cuando algún detenido haya cumplido con su sanción correspondiente;
8. Ayudar al presidente municipal a elaborar su informe anual;
9. Dar aviso al presidente municipal de los asuntos penales y vigilar su procedimiento.⁴⁵

⁴⁴ *Idem*, p. 222.

⁴⁵ *Idem*, p. 223.

b) El encargado de hacienda pública municipal

Tiene una de las funciones más complicadas, difíciles y delicadas de toda la administración municipal; entre sus principales obligaciones se encuentran las siguientes:

1. Vigilar la hacienda municipal, y observar lo establecido en las leyes;
2. Diseñar el proyecto anual de ley de ingresos municipales;
3. Elaborar el proyecto de presupuesto de egresos, para que el presidente municipal lo estudie;
4. Proponer las políticas y procedimientos para una mejor captación de ingresos;
5. Recaudar los impuestos, derechos, productos, así como los aprovechamientos municipales, y entregar los recibos oficiales correspondientes; además, le corresponde supervisar la recaudación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales;
6. Modernizar los padrones de contribuyentes;
7. Avisar al presidente municipal en su debida oportunidad cuando alguna partida esté por agotarse;
8. Diseñar los calendarios de pago; así como controlar la documentación que compruebe los egresos del municipio, e informar al presidente municipal mensualmente y por escrito del estado que se guarda;
9. Hacer y llevar la contabilidad de la hacienda municipal por cada uno de los fondos que administre;
10. Realizar el corte de caja y efectuar el recuento de los recursos económicos cada mes, con la intervención del presidente municipal;
11. Presentar los cortes de caja de los ingresos municipales;
12. Cuidar el control de la deuda pública municipal;
13. Calcular los recargos por concepto de rezagos y elaborar notificaciones de pago;
14. Tener actualizados los libros de caja, cuentas corrientes, auxiliares y de registro, que sean necesarios para la debida comprobación de ingresos y egresos del municipio;
15. Vigilar que las multas impuestas por las autoridades municipales, ingresen y se registren en la tesorería municipal;
16. Otorgar al ayuntamiento los datos que pida en relación con el funcionamiento de su dependencia;
17. Tramitar ante el tribunal fiscal del estado, los juicios sumarios, para realizar los remates públicos;

18. Informar de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal;
19. Revisar los inventarios de los bienes municipales;
20. Proponer al presidente municipal, los anteproyectos de reglamentos y disposiciones sobre ingresos y egresos municipales;
21. Realizar los pagos presupuestales, previa autorización del presidente municipal, y distribuir los recursos de acuerdo con el presupuesto de egresos autorizado por el municipio, y
22. Aplicar la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas.⁴⁶

c) El encargado de la oficialía mayor

Este funcionario tiene a su cargo:

1. Proporcionar los recursos humanos y materiales que se necesitan en las diferentes áreas del ayuntamiento, para cumplir con sus funciones;
2. Verificar que las personas propuestas como autoridades municipales, reúnan los requisitos que señala la ley orgánica municipal;
3. Mantener actualizado el sistema de escalafón de los servidores públicos municipales;
4. Organizar cursos de capacitación y adiestramiento para el personal del ayuntamiento;
5. Verificar que todos los servidores públicos se incorporen al régimen de seguridad social establecido en el Estado;
6. Vigilar el almacenamiento e inventario de todos los bienes muebles e inmuebles.
7. Supervisar el mantenimiento y limpieza en las instalaciones municipales;
8. Controlar el archivo general del ayuntamiento;
9. Realizar y mantener actualizada la información estadística municipal.
10. Informar por escrito al presidente municipal de las actividades realizadas en el área administrativa a su cargo;
11. Sugerir al presidente municipal las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento del ayuntamiento.⁴⁷

⁴⁶ *Idem*, pp. 223-225.

⁴⁷ *Idem*, pp. 226-227.

d) El encargado del desarrollo urbano y ecología tiene las siguientes responsabilidades

1. Participar activamente en la formulación y ejecución del plan nacional;
2. Elaborar, realizar y actualizar los programas de desarrollo urbano del municipio;
3. Presentar a consideración del presidente municipal, los programas de desarrollo urbano del municipio;
4. Cuidar que se lleven a cabo los programas de desarrollo urbano nacional, estatal y municipal;
5. Participar en la formulación y ejecución de los programas relacionados con los procesos de conurbación;
6. Intervenir en la regulación de terrenos urbanos y de los inmuebles destinados a la construcción de viviendas;
7. Presentar a consideración del presidente municipal una reglamentación para elaborar y operar los programas de desarrollo urbano, las obras y la prestación de los servicios públicos;
8. Participar en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.⁴⁸

VI. SUSPENSIÓN, DESAPARICIÓN Y REVOCACIÓN DEL AYUNTAMIENTO

En la reforma de 1983 al artículo 115 constitucional, destaca la fracción I del párrafo tercero, que trata de uniformar en todo el país los procedimientos para declarar la suspensión, desaparición o revocación de los municipios, siempre y cuando exista una causa grave prevista por la ley.

En la comparecencia del entonces secretario de Gobernación ante el Senado de la República en el año 1982, decía ese funcionario:

Debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las Constituciones locales; para responder a fenómenos reales que se dan en todo el sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un estado democrático de derecho.

El panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos para suspender o declarar desaparecidos los ayuntamientos e incluso para la suspensión de sus miembros, que desborda lo que sería

⁴⁸ *Idem*, pp. 227-228

estrictamente recomendable y que en ocasiones ignora principios como la garantía de audiencia.

1. *La desaparición de ayuntamientos*

La palabra “desaparecer” implica algo que va a dejar de tener existencia en el mundo jurídico o fáctico.

Amador Rodríguez Lozano nos dice sobre el particular:

Tiene como propósito la reconstrucción del orden jurídico, en otras palabras, significa la fractura de la convivencia del orden municipal, la ruptura del orden jurídico; constituye un hecho en cuya ocurrencia no cabe decretarlo sino reconocerlo y darle atención.⁴⁹

Es importante decir que el acto de la legislatura local por el cual declara que ha desaparecido un ayuntamiento, es una resolución puramente declarativa; lo que significa que sólo reconocerá una circunstancia de hecho o de derecho, por lo que no podrá crear una nueva situación jurídica.⁵⁰

Es de hacer notar que los efectos para que opere esta figura se establecen en las diferentes leyes orgánicas municipales.

a) Los casos en los que procede la desaparición son:

1. Cuando las elecciones se han declarado nulas de origen por la legislatura correspondiente;

2. Cuando los miembros del ayuntamiento no se han presentado para ocupar sus respectivos puestos.

Este desacato es una violación a lo establecido en el artículo 36, fracción V constitucional, y por ende los ciudadanos de la República que iban a desempeñar los cargos concejiles del municipio se harán

⁴⁹ Rodríguez Lozano, Amador, “Defensa constitucional local y fortalecimiento político municipal: los casos de la suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de municipales”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 585-608.

⁵⁰ Geraldo Venegas, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y a sus miembros*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Premio de estudios municipales 1986, p. 115.

acreedores a la suspensión de sus derechos o prerrogativas por un año. Así lo establece el artículo 38, fracción I, de la carta magna.⁵¹

3. En el desempeño de los puestos concejiles, la desaparición de poderes del municipio puede efectuarse según las legislaciones orgánicas municipales por los siguientes puntos:

- a) Cuando surjan conflictos entre los miembros del ayuntamiento, que impidan el cumplimiento de sus fines;
- b) Cuando se desintegre el ayuntamiento;
- c) Cuando aparezca un conflicto entre los integrantes del ayuntamiento y los habitantes del municipio; en este supuesto pueden existir dos puntos: por ineficiencia o ineptitud, o porque sea tomada una decisión contraria a la voluntad de la comunidad municipal;
- d) Cuando deje de funcionar el ayuntamiento. “[. . .] muchas veces la imposibilidad del ayuntamiento para cumplir con sus funciones se debe a lo raquítico de su presupuesto. El problema muchas veces es económico y no político.”⁵² La mayoría de las veces es económico, y por ende el municipio no puede cumplir con sus funciones

b) La responsabilidad política

Ésta se da frente a los estados y la Federación, y es instrumentada por la legislatura del estado.

Las causas de desaparición por responsabilidad pueden ser:

1. Cuando existe falta absoluta o de la mayoría de los integrantes titulares o suplentes del ayuntamiento, durante un periodo seguido de quince días sin causa justificada.

Con el abandono del cargo público municipal, se da pauta para que se le suspendan los derechos al ciudadano. Así lo establece el artículo 38, fracción I, de la Constitución.

2. Cuando el ayuntamiento no acata o no cumple con las legislaciones federales y estatales.

3. Cuando se establezca responsabilidad penal de todo el ayuntamiento en la comisión de algún hecho ilícito.

⁵¹ Artículo 36. Son obligaciones del ciudadano de la República: Fracción V. “Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado”.

⁵² Gerardo Venegas, Rubén, *op. cit.*, p. 123.

4. Cuando exista una renuncia o falta absoluta de la mayoría de los integrantes del municipio.

El artículo 115, fracción II, nos dice que si existiera renuncia o falta absoluta de la mayoría de los integrantes titulares de un ayuntamiento, entrarán a desempeñar el cargo los suplentes; o bien si no pudieran o no hubiera suplentes se convocará a elecciones, y si no se declarará desaparecido el ayuntamiento.

En el supuesto de renunciaciones individuales de alguno(s) de los miembros del ayuntamiento no se da la desaparición de municipios.

2. La suspensión de ayuntamientos

Es una medida constitutiva, sancionadora, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la norma; en este sentido, la suspensión individual o colectiva, constituyen un castigo que se aplica al trasgresor del orden jurídico.⁵³

La suspensión de ayuntamientos viene a ser una sanción o castigo al ayuntamiento por violaciones a la Constitución federal o local.

Del estudio realizado de las leyes orgánicas municipales, se puede observar que muchos puntos son afines entre las causales de suspensión total y la desaparición de ayuntamientos, lo que provoca que exista una gran confusión.

El maestro Manuel González Oropeza nos dice al respecto: "La suspensión procede en los mismos casos de desaparición por lo que, en este supuesto, aquélla debe entenderse que sólo afecta a parte del ayuntamiento, ya que si afectara a la totalidad, sería una verdadera desaparición".⁵⁴

a) Causas similares de la suspensión y la desaparición

1. Auto de formal prisión;
2. Violación del sistema federal;
3. Conflicto grave entre los miembros del ayuntamiento;
4. Violación a la Constitución federal y a la local.

⁵³ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 600.

⁵⁴ González Oropeza, Manuel, "La autonomía municipal", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986. p. 507.

b) Causas propias por las cuales los ayuntamientos pueden suspenderse.

1. No cumplir con las obligaciones que se les imponga por los ordenamientos federales y locales;
 2. Violación de las garantías individuales y sociales.
3. *La suspensión del mandato de los miembros del ayuntamiento en lo individual*

La diferencia entre desaparición y suspensión realmente cobra relevancia cuando sólo afecta a alguno(s) de los integrantes del ayuntamiento y cuando resulta ser una suspensión provisional. Desafortunadamente, ninguna ley orgánica vigente hace mención a la figura de la suspensión provisional que fuera consagrada en las Constituciones estatales del siglo pasado y dan a entender, en consecuencia, que la suspensión de municipales es definitiva.⁵⁵

La característica de la suspensión del mandato de los municipales es que puede ir dirigida individualmente.

a) Causas por las cuales un municipio puede ser suspendido en lo individual

1. Impedimento físico o legal para realizar sus funciones;
2. No asistir a tres o cinco sesiones sin causa justificada;
3. Abuso de autoridad contra la población;
4. Orden de aprehensión por la comisión de algún delito intencional.

4. *La revocación de ayuntamientos*

Es una institución complementaria de la teoría del mandato imperativo de la representación política que considera al representante sometido y limitado por las instrucciones de sus representados y como consecuencia de esta visión iusprivatista de la representación, los electores pueden revocarle el mandato al representante.⁵⁶

Esta figura, de origen anglosajón, es conocida con el nombre de *recall*.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ Rodríguez Lozano, Amador, *op. cit.*, p. 601.

a) Aspectos similares entre desaparición, suspensión y revocación

Las Constituciones locales le otorgan a la revocación un contenido similar a la desaparición y a la suspensión, dando pauta para que exista una gran confusión de los conceptos. Algunos ejemplos son:

1. Ataque a las formas de gobierno;
2. Violaciones a las garantías individuales;
3. Infracciones a la Constitución y a las leyes;
4. Violaciones a los planes y programas municipales;
5. Ser acusado por delito;
6. Abandonar sus funciones sin causa justificada.

b) Las causas propias de la revocación son:

1. En el momento en que la legislatura del estado detecte que los integrantes del ayuntamiento no han cumplido con los requisitos que ordena la ley (ser ciudadano mexicano, ser nativo del estado, no pertenecer al estado eclesiástico, etcétera) se efectuará la revocación.
2. El ataque al sufragio puede ser causa de revocación.
3. En caso de que la mayoría de la comunidad solicite la revocación o proteste sistemáticamente contra las autoridades.
4. Por malversación de fondos.
5. Por delitos oficiales.

5. *El procedimiento*

a) La denuncia

La puede realizar el Ejecutivo del estado, los miembros de la legislatura estatal o bien un número superior a cien habitantes del municipio. En caso de periodo de receso la diputación permanente determinará la procedencia de la petición.

La petición debe ir acompañada con las pruebas, las cuales serán analizadas por la legislatura local, quien determinará si se encuentran motivadas, razonadas y fundadas conforme a derecho.

b) La comisión instructora del congreso local

Este organismo (formado por tres diputados de la legislatura local) efectuará la audiencia constitucional, en la cual se citará al ayunta-

miento o al miembro del ayuntamiento responsable, según el caso, para que en las cuarenta y ocho horas siguientes a la citación de la audiencia, se rindan las pruebas necesarias, y se dé la oportunidad de defensa a la parte acusada.

Una vez terminada la audiencia, la comisión efectuara un dictamen en el que se pueden establecer dos supuestos: 1) que se establezca la posible responsabilidad política del munícipe(s) o de todo el ayuntamiento, y 2) que no existan elementos suficientes para continuar con el juicio político ante el congreso local.

c) La legislatura local

Integrada la legislatura local debe analizar el dictamen efectuado por la comisión instructora. Una vez discutido el dictamen en privado, el congreso votará y emitirá una sentencia definitiva.

Un requisito indispensable para que proceda la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista una causa grave, es que se necesitan de las dos terceras partes del total de la legislatura locales.

VII. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO

Uno de los grandes aportes de los constituyentes de 1916-1917 fue sin duda el relativo al establecimiento del municipio libre como base de la administración política y municipal de los estados.

La segunda comisión de Constitución presentó a los asambleístas, tres reglas medulares para la conformación del artículo 115: la primera era la relativa a la independencia de los ayuntamientos; la segunda a la formación de la hacienda municipal, y la tercera al otorgamiento de personalidad jurídica.

La comisión de Constitución consideró oportuno que los municipios obtuvieran su personalidad jurídica, a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

En otras palabras, el derecho le otorga personalidad jurídica al municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa naturaleza.

El doctor Ignacio Burgoa apunta que la expresión “los municipios serán investidos de personalidad jurídica”, debe de interpretarse no en un sentido imperativo futuro, sino en cuanto que las mencionadas entidades tienen dicha personalidad por ministerio de la Constitución

federal, sin que tal personalidad se las atribuya *a posteriori* las legislaciones particulares en cada estado, como podría inferirse de los vocablos “serán investidos”.⁵⁷

Con la reforma de 1983, en el párrafo primero de la fracción II se estableció que “Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley”. Es de hacer notar que este párrafo sufrió una modificación de verbo, pues el anterior era “serán” y fue sustituido por el de “estarán”.⁵⁸

Se debe señalar que lo apuntado por el maestro Burgoa era correcto; sin embargo, con la reforma se da pauta para que su sentido imperativo sea actual, contemporáneo, y no se dé pie a ninguna duda.

1. *Facultad reglamentaria*

Una atribución muy significativa para los municipios, que se establece en el segundo párrafo de la fracción II, es que pueden expedir con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Se debe remarcar que esta facultad debe acatar con total apego las bases normativas que dicten las legislaturas de los estados, las cuales regularán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública.

Además, se concede al ayuntamiento la facultad de adecuar y dar a conocer su organización administrativa, por medio de bases que establezcan las legislaturas de los estados.

Como se observa, en este renglón sí existe una supeditación de los municipios a las legislaturas del estado.

2. *El proceso de reglamentación municipal*

El crear, aprobar y expedir una disposición reglamentaria del municipio técnicamente no constituye un proceso legislativo, debido a que no es realizado por el Poder Legislativo del estado.

⁵⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990, p. 901.

⁵⁸ Valencia Carmona, Salvador, “La reforma municipal en la Constitución”, *La reforma municipal en la Constitución*, 2a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 221-237.

Los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley; sólo son reglamentos autónomos que norman por sí mismos, determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal.

a) Etapas del proceso reglamentario

Las etapas para la creación de un reglamento son:

1. **Formulación.** El ayuntamiento realiza un diagnóstico de alguna materia, para posteriormente elaborar un anteproyecto de reglamento. Esta etapa concluye cuando el anteproyecto es presentado en sesión de cabildo.

El anteproyecto lo puede elaborar el ayuntamiento solo o con la colaboración estatal, o lo puede formular cualquier persona con experiencia en la materia que se reglamente.

2. **Análisis y discusión.** Esta etapa se da dentro de la sesión de cabildo.

Aquí se discuten los alcances del reglamento y las necesidades reales del municipio.

Por regla general el análisis y discusión del anteproyecto de reglamento debe ser registrado en el libro de actas del cabildo, que lleva el secretario del ayuntamiento.

3. **Aprobación.** Reunido el cabildo, se debe votar por la aprobación o rechazo del anteproyecto, sin importar el resultado; asimismo, se debe hacer un dictamen, mismo que debe ser firmado por todos los integrantes del ayuntamiento.

El anteproyecto que sea aprobado, ya sea por mayoría o por votación absoluta, se convertirá en reglamento; los rechazados se guardarán en el archivo que lleve el secretario del ayuntamiento.

4. **Publicación.** El ayuntamiento ordena su publicación a través del presidente municipal.

La difusión pública y oficial del reglamento se debe dar en los periódicos oficiales del gobierno del estado.

La publicación es un requisito indispensable para que los reglamentos pierdan su calidad de proyecto, y pasen a convertirse en un ordenamiento jurídico obligatorio.

La publicación trae como consecuencia la vigencia del reglamento.⁵⁹

⁵⁹ Centro Nacional de Estudios Municipales, *Marco jurídico del municipio*, México, Textos Municipales, núm. 2, pp. 54-61.

VIII. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

Las reformas introducidas al artículo 115 constitucional de febrero de 1983 tienden a dar un fortalecimiento al municipio; por tal motivo, el Ejecutivo federal pensó en señalarle a los municipios los servicios públicos mínimos que debía prestar a la comunidad, mismos que podrán ser desarrollados con la ayuda de los estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes.

Los municipios tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

1. Agua potable y alcantarillado;
2. Alumbrado público;
3. Limpia;
4. Mercados y central de abastos;
5. Panteones;
6. Rastro;
7. Calles, parques y jardines;
8. Seguridad pública y tránsito, y

9. Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Resulta evidente que de los beneficios que ofrece el estado a sus naturales, ninguno es tan básico y esencial como los servicios públicos de un municipio.

El maestro Gabino Fraga ha entendido que el servicio público “es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad.”⁶⁰

Andrés Serra Rojas, por su parte, nos dice:

El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar [...] la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial y de derecho público.⁶¹

⁶⁰ Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 18a. ed., México, Porrúa, 1978, pp. 248-250.

⁶¹ Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. 1, pp. 106-108. Apunta que el servicio público es un problema central de la administración pública.

En general, las teorías no contienen un criterio uniforme de lo que se debe considerar como servicio público. Sin embargo, todos los tratadistas están de acuerdo en señalar que se trata de una actividad de carácter técnico, que puede considerarse como un conjunto de actividades del Estado o de los particulares; un punto en el que también coinciden, es en el hecho de que se trata de satisfacer necesidades de carácter general o colectivo.

Con atinado acierto, el maestro Acosta Romero señala los puntos más importantes que dan forma a un servicio municipal:

1. Es una actividad técnica encaminada a una finalidad;
2. Esa finalidad es la de satisfacer necesidades de interés general que regula el derecho público, pero que, en opinión de algunos tratadistas, no hay inconvenientes en que sea de derecho privado;
3. La actividad puede ser realizada por el Estado o por los particulares (mediante la concesión);
4. Se necesita un régimen jurídico que garantice la satisfacción constante y adecuada de las necesidades de interés general; tal sistema jurídico es el derecho público.⁶²

1. *Clasificación de los servicios públicos municipales*

Los servicios públicos municipales se clasifican en la siguiente forma:

a) Esenciales y secundarios

Los primeros son los que realiza el Estado: agua, luz, drenaje, alcantarillado; los segundos no son esenciales, son fines secundarios dentro del ámbito municipal: teléfonos, tranvías, etcétera; esta diferencia se da de acuerdo con la importancia.

b) Obligatorios y facultativos

Aquéllos son impuestos a los particulares por motivos de interés general o para beneficio de la colectividad: agua, alcantarillado, instrucción primaria; y éstos son creados de acuerdo a la conveniencia de los habitantes del municipio: teléfonos, tranvías, etcétera.

⁶² Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1983, p. 470.

c) Exclusivos y concurrentes

Los exclusivos únicamente pueden ser otorgados por entidades administrativas (Federación, estados y municipios): alumbrado público, agua; los concurrentes son los satisfactores que ofrecen, separadamente o en colaboración, los particulares y el municipio: educación, servicio de panteones.

d) Generales o especiales

Los generales consideran los intereses de todos los individuos, es decir, todos pueden hacer uso de ellos: ferrocarriles, alumbrado público; los especiales sólo se ofrecen a ciertas personas que se encuentran en una situación determinada: asistencia benéfica (este tipo de servicios está encaminado a ayudar a los pobres).⁶³

2. *Sistemas de prestación o explotación de servicios públicos municipales*

Los servicios que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos, son: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, panteones, rastros, parques y jardines, seguridad pública y tránsito. Estos servicios deben ser suministrados por el ayuntamiento en forma continua, regular, general y uniforme.

Dentro de la prestación o explotación de los servicios públicos encontramos: la municipalización, la concurrencia entre municipios, la concurrencia entre particulares y la concesión.

a) La municipalización

Es la realización directa del poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin, en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinados a ser utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la productividad privada en libre concurrencia. Cuando un servicio es proporcionado gratuitamente, su costo es pagado por el municipio, y su fin tiene que ser de bienestar especial, social o económico a los habitantes de la municipalidad respectiva (limpia, mercados, panteones, seguridad pública, rastros, parques, etcétera).

⁶³ García Oviedo, Carlos, Madrid, 1955, t. I, p. 337.

La municipalización sólo puede llevarse a cabo si concurren los siguientes puntos:

1. Interés de los consumidores a quien vaya a beneficiar el servicio público;
2. Que existan necesidades apremiantes de un determinado servicio público en un municipio;
3. Será conveniente percatarse de que exista un número suficiente de usuarios que sostengan el aprovechamiento del servicio prestado;
4. Antes de instalar un servicio público conviene asegurarse de que exista la infraestructura necesaria para cubrir el servicio público (organización para la prestación del servicio, contar con recursos humanos y tener solvencia económica).

Dentro de la figura de la municipalización se encuentran ventajas y desventajas.

Las ventajas que se pueden obtener son: preocupación del bienestar colectivo, producción a menor costo que las empresas privadas, y servicio público gratuito.

Las desventajas pueden ser: que el estado preste un servicio público (hay que recordar que el estado no es administrador, la experiencia lo demuestra; su función no es la de administrar sino la de gobernar); la burocratización de instituciones, que trae aparejada la producción deficiente, y que se pueda usar como fin político.

La municipalización es benéfica cuando va encaminada a satisfacer necesidades públicas de interés general para el municipio.

3. *Concurrencia entre municipios*

Los servicios públicos municipales pueden prestarse por reunión de un municipio con otros municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre ayuntamientos y acatando lo establecido en la ley local del estado; así, los municipios podrán coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos.

A simple vista, esta concurrencia de los municipios para la prestación de servicios públicos resulta de gran utilidad, ya que es evidente que la desigualdad económica que prevalece entre los municipios del país, no permite la prestación idónea de los servicios públicos.

A siete años de que se expidió la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal, vemos que la realidad es otra, ya que en muy pocos

municipios se ha llevado a la práctica este principio constitucional de la concurrencia de los municipios.

Creemos que, por un lado, esta omisión se ha debido al desconocimiento sobre la funcionalidad y aplicabilidad de este principio por parte de las autoridades municipales; y por otro lado, al hecho de que la gran mayoría de los municipios confrontan graves privaciones de recursos económicos; razón por la cual la reforma estaba encaminada precisamente a tratar de unir a varios municipios de precaria situación económica, con el fin de que colaboraran y se asociaran en la prestación de servicios públicos para beneficio colectivo.⁶⁴

4. *Concurrencia entre los particulares*

Los servicios públicos municipales también pueden ser prestados por concurrencia del municipio con los particulares. De esta situación se observa que el Estado no tiene el monopolio de los servicios públicos, sino que necesita cooperación de los particulares.

A esta figura de la concurrencia se le ha dado el nombre de “empresa mixta” y se da cuando el Estado y los particulares se asocian, mediante aportes de dinero, con el fin de explotar una determinada actividad (industrial) o prestar un servicio público.

Al darse esta figura, la organización y dirección del mismo estará a cargo del ayuntamiento, previa la adhesión de los particulares a la declaración que haga el propio ayuntamiento.⁶⁵

5. *La concesión*

Los servicios públicos municipales podrán prestarse por los particulares mediante concesión.

Como se sabe, la concesión es un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal.

Una ventaja de la concesión es que desliga al municipio de las grandes inversiones que son requeridas para determinados servicios públicos. Es obligación del ayuntamiento, vigilar e inspeccionar la forma en que el particular presta el servicio público concesionado, con todas las

⁶⁴ Hernández Gaona, Pedro, “Servicios públicos municipales”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año 1, núm. 2, mayo-agosto 1986, p. 757.

⁶⁵ Garza, Francisco de la, *El municipio*, México, Jus, 1947, pp. 170-182.

facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su función.

Se debe hacer hincapié en que los servicios públicos que establece la fracción III del artículo 115 no pueden ser objeto de concesión por ser exclusivos del municipio. Sin embargo, será conveniente pensar en la posibilidad de concesionar los servicios públicos municipales, por las siguientes razones:

1. El municipio necesita de grandes inversiones para dotar a los habitantes de buenos servicios públicos, y en realidad son pocos los municipios que cuentan con recursos financieros suficientes, pero aún así, los municipios muy desarrollados tienen problemas para prestar un servicio público;
2. El estado es un mal administrador;
3. La burocratización de instituciones trae como consecuencia una deficiente prestación del servicio público;
4. El aumento de impuestos a los contribuyentes es necesario para poder prestar un servicio público, esto trae aparejada la inflación;
5. El servicio público se utiliza con fines políticos y no muchas veces en beneficio de la población municipal;
6. Déficit presupuestal;
7. Corrupción;
8. Intereses económicos, y
9. Intereses ideológicos.

6. Los ingresos por servicios públicos municipales

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal se limitaba a enunciar los ingresos, y aunque no se señalaba, se daba por hecho que habría ingresos por la prestación de servicios; de hecho si ha habido ingresos, pero de escasa aportación económica a los municipios, por lo que no se ha podido acabar con el subsidio a los servicios públicos que presta el municipio; resulta evidente que en nuestros días existan servicios públicos incosteables en términos económicos para los municipios.

7. Los costos de los servicios públicos municipales

En los tiempos actuales, los municipios se están enfrentando a dos serios problemas: el incremento de costos y una fuerte demanda de servicios públicos que exige y necesita la población.

Para hacer frente a los anteriores problemas, el ayuntamiento debe tener una información completa o lo más apegada a la realidad para

saber más o menos los recursos financieros totales que necesita para suministrar los servicios públicos municipales.

Algunos aspectos que el ayuntamiento no debe perder de vista para cumplir con lo dispuesto por la fracción III del artículo 115 constitucional, en relación con los servicios mínimos que un municipio debe prestar a la población, son:

1. Cuánto cuesta proveer un servicio;
2. Si el costo de mantener un equipo es menor o mayor que reemplazarlo;
3. Si es más barato utilizar los servicios de un contratista privado que realizar el trabajo;
4. Si está aumentando o disminuyendo el costo por unidad de servicio;
5. Si ahorraría más el eliminar un programa;
6. Reducir personal;
7. Iniciar o aumentar tarifas;
8. Vender equipo que no utilice.⁶⁶

IX. LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL

En términos generales la definición de hacienda municipal es entendida como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad.

1. Elementos que integran la hacienda municipal

La hacienda pública municipal está formada por:

1. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
2. Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos;
3. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

⁶⁶ Rosenberg-Philip, "Costos de los servicios públicos municipales", *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 3, núm. 14, julio-septiembre de 1982.

4. Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos;
5. Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en los terrenos de los municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos;
6. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los términos y demás gravámenes de la Federación y de los estados;
7. Las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearan dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos;
8. Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales;
9. Por los capitales y créditos en favor del municipio, y
10. Por las donaciones, herencias y legados que reciba.⁶⁷

2. *Los recursos municipales*

Son aquellos fondos monetarios con que cuenta un ayuntamiento y los ingresos que tiene derecho a recibir de un ejercicio determinado.

Estos recursos municipales sirven para cubrir los fines económicos y sociales de la comunidad, así como para asegurar su propio sostenimiento.

a) Instrumentos del municipio para conseguir recursos

Los mecanismos con que cuenta el ayuntamiento para conseguir recursos son de distinta índole:

1. La Constitución, en el artículo 115, fracción IV, y las legislaturas de los estados establecen la facultad del municipio de recaudación de ingresos (impuestos, derechos, y contribuciones).
2. El municipio tiene la facultad de administrar libremente su patrimonio. Ahora bien, sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los estados y de los municipios estarán exentos de contribuciones; pero los municipios podrán aprovecharlos para producir ingresos.
3. El municipio puede percibir ingresos a través de las participaciones que hace la Federación, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen las legislaturas de los estados.

⁶⁷ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), *La administración hacendaria municipal*, Guadalajara, México, 1989, p. 13.

4. El aplicar sanciones a los ciudadanos por incumplimiento de alguna disposición hace que el municipio capte ingresos.

5. Un medio por el cual el municipio puede recaudar bienes o ingresos de los particulares u organismos públicos es a través de cualquier acto jurídico; ejemplo: las donaciones (acto emanado de la voluntad del particular).

6. Como persona moral, el municipio puede ser sujeto de crédito en las instituciones financieras (el crédito puede ser un recurso municipal).⁶⁸

b) Fines de los recursos municipales

Pueden ser considerados desde dos puntos de vista:

Primero. Un fin financiero, que viene a ser un medio de ingreso para financiar el gasto público municipal.

Segundo. Una finalidad de instrumento de intervención, esto es, además de permitir un ingreso para cubrir los gastos del municipio, los recursos municipales tienen la finalidad de constituir uno de los medios de que puede valerse el municipio para efectuar actividades dirigidas al desarrollo municipal.

Resulta conveniente señalar que los impuestos no sólo deben servir para garantizar los gastos que necesita el municipio, sino también se debe pensar en la probabilidad de canalizarlos a aquellas áreas más desvalidas del país, introduciendo los servicios públicos que se requieran.⁶⁹

c) Clasificación de los recursos municipales

El municipio tiene dos maneras de conseguir ingresos públicos: ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios vienen a ser la manera más normal de que cuenta el municipio para allegarse capital, y de esta forma cumplir con sus objetivos; pero siempre de acuerdo con lo que dicte la legislación del estado.

Los ingresos ordinarios son: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios, y participaciones.

1. Los impuestos surgen del ejercicio de atribuciones fiscales que la legislación otorga al municipio. Es posible afirmar que los impuestos

⁶⁸ *Idem*, pp. 32-33.

⁶⁹ *Idem*, pp. 33-36.

son una obligación constitucional, y la cuota que se debe establecer siempre debe ser proporcional y equitativa.

Los impuestos municipales se pueden aplicar a la propiedad inmobiliaria; al fraccionamiento y división de la propiedad inmobiliaria; al cambio en el valor de los inmuebles; a las tasas adicionales sobre los impuestos a la propiedad inmobiliaria; a diversiones y espectáculos; a remates no judiciales, loterías y sorteos; a anuncios, propaganda y publicidad comercial, y a juegos permitidos.

2. Los derechos son las contribuciones establecidas en la ley por los servicios que presta el estado en sus funciones de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público del municipio.

Pueden ser objeto de derechos: las certificaciones; las legalizaciones; las constancias; la expedición de copias de documentos; las licencias, registros y refrendos; los rastros; las construcciones; los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, drenaje, alumbrado público, seguridad pública, registro, etcétera; actas del registro civil; estacionamientos; mercados; permisos de ruta para explotar automóviles, arrastre de vehículos, servicio de posta, y servicios de salud.

3. Los productos constituyen las contraprestaciones por los servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Los ingresos por productos son: la enajenación, renta o explotación de bienes muebles propiedad del municipio; la venta de bienes mostrenco; la venta de basura y abono de los rastros y plantas urbanas de desperdicio sólido; el arrendamiento de espacios en los mercados y autorización para ocupar sitios en la vida pública; el uso de cementerios; y el uso de rastro municipal.

4. Los aprovechamientos están formados por los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público, distinto de las contribuciones de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

Los aprovechamientos pueden darse de otro nivel de gobierno (instituciones oficiales), o de cualquier organismo descentralizado. Los aprovechamientos vienen a ser los créditos que puede solicitar el municipio a una institución financiera.

Los aprovechamientos pueden provenir de tres fuentes:

Primero. Son los que provienen de la imposición de sanciones a los particulares por parte del municipio, y pueden ser: sanciones fiscales o sanciones administrativas;

Segundo. Los créditos que puede solicitar el municipio a una institución financiera, y

Tercero. Los subsidios y transferencias.

5. Los accesorios son ingresos que tienen la misma naturaleza de las contribuciones y de los derechos.

En estos ingresos accesorios podemos encontrar: los recargos (pago que hace el contribuyente por incumplimiento de sus obligaciones fiscales); las multas (sanciones administrativas o fiscales que establece la autoridad por violaciones a las leyes o reglamentos municipales); los intereses (indemnización que el contribuyente debe pagar al erario como compensación de los plazos que le fueron otorgados para cubrir el crédito fiscal); gastos de ejecución (pago que debe hacer el contribuyente a la autoridad fiscal municipal por gastos realizados al cobrarle las contribuciones que omitió pagar en su debido tiempo), y los rezagos (ingresos municipales cobrados por impuestos, derechos y productos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores).

6. Las participaciones vienen a ser la coordinación fiscal del municipio con otros niveles de gobierno (federal o estatal), para recibir ingresos. En otras palabras, los municipios son partícipes de un porcentaje de los ingresos federales y estatales. Un ejemplo de participaciones es la derivada de los ingresos por impuestos al comercio exterior, que se les da a los municipios donde se localice una aduana.⁷⁰

Los ingresos extraordinarios constituyen los recursos que el municipio obtiene de personas físicas o morales o bien a través de los niveles gubernamentales. Estos ingresos extraordinarios son: las contribuciones o las aportaciones de vecinos para obras públicas, los subsidios y las transferencias.

1. Las contribuciones o las aportaciones de vecinos para realizar obras públicas son estrictamente voluntarias; es preciso señalar que debe existir un convenio entre cada uno de los beneficiados de la obra y la autoridad, en donde tiene que quedar especificada la aportación, con el propósito de que en el plazo establecido el municipio tenga la posibilidad de recuperar el importe previamente acordado.

2. Los subsidios son los ingresos que la Federación o los estados ponen a disposición de los municipios, para que éstos puedan cumplir

⁷⁰ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985, pp. 268-272.

con su fin. Existen dos tipos de subsidios: los condicionales y los incondicionales.

Los subsidios condicionales son aquellos que establecen su destino; ejemplo, los fondos destinados a la construcción de sistemas de agua.

Los subsidios incondicionales son los que no tienen un destino específico, por lo que pueden ser utilizados en el gasto corriente, en el pago de pasivos, en las inversiones de obras, etcétera.

3. Las transferencias son los recursos que se destinan al municipio para fines determinados y que son generalmente programas con la Federación y el estado (obras de agua, construcción de escuelas, equipamiento urbano, etcétera).⁷¹

3. *El gasto municipal*

El gasto municipal es el desembolso o distribución que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de administración pública.

El gasto municipal encierra las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencias, que realiza la administración municipal, sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos adquiridos por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones.

Debido a las fuertes presiones de la crisis económica, se ha hecho indispensable revisar con una mayor regularidad y compromiso la política de gasto público.

El pensar en una política de gasto público resulta muy apropiado, sobre todo cuando es indispensable racionalizar las erogaciones para que no alteren el orden de la economía en su conjunto. Es muy importante saber en cuáles sectores se emplean los recursos financieros y cuándo deben aplicarse las políticas de gasto.

Del planteamiento antes señalado se desprende que la hacienda municipal debe prevenir hacia dónde se han de aprovechar los recursos. El establecer una política de gastos adecuada le debe traer al municipio un gran beneficio económico.

Un ejemplo de gasto en la economía del municipio es el tener una nómina exagerada de servidores públicos municipales; si bien se crean empleos, también existe una gran derrama económica por parte del mu-

⁷¹ *Idem*, pp. 272-274.

nicipio. Será muy conveniente que éste reduzca el gasto; el contar con una adecuada política de gastos, basada en la austeridad, traerá como beneficio que el municipio pueda desarrollarse y cumplir mejor con sus fines.

Es conveniente que todos los municipios realicen un esfuerzo para tratar de establecer coordinadamente sus objetivos en el rubro de gasto público.⁷²

4. *El patrimonio municipal*

Es un conjunto de bienes, derechos e inversiones en dinero, que le pertenecen al municipio para realizar sus funciones y objetivos.

Es de hacer notar que el patrimonio municipal no sólo tiende a desarrollar sus funciones y objetivos, sino que también sirve para su explotación o aprovechamiento, que le han de permitir allegarse un mayor número de recursos.

a) Elementos que constituyen el patrimonio municipal

1. Los bienes. Recursos materiales cambiables o no cambiables que conforman el patrimonio municipal.

2. Los derechos. Es la facultad que tiene el municipio de disponer de una cosa, que se traduce en rendimientos provenientes de aprovechamientos a que son sometidos los bienes.

3. Inversiones. Son los títulos o valores (acciones y obligaciones) emitidos por sujetos de crédito y adquiridos por el gobierno municipal, para hacerlos productivos o cuidar que no se desvaloricen.

Estos tres elementos deben formar parte del activo del municipio.

b) Clasificación de los bienes patrimoniales

Los bienes patrimoniales que el municipio destina a la satisfacción de las necesidades públicas y privadas pueden ser: bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

1. Los bienes del dominio público pueden ser de uso común (inmuebles), o los destinados a un servicio público (servicio de alumbrado, alcantarillado).

⁷² *La administración hacendaria municipal, op. cit.*, pp. 43-47.

2. Los bienes del dominio privado son los inmuebles y los muebles, los cuales pueden dividirse en: *a)* fungibles, esto es, que pueden acabarse con el uso, por lo que pueden ser reemplazados (vehículos, mobiliario de las dependencias del municipio, escritorios, archiveros, etcétera), y *b)* no fungibles, que pueden ser sustituidos (los expedientes de las oficinas, mapas, libros, planos, colecciones científicas, piezas históricas, etcétera).⁷³

X. DESARROLLO URBANO MUNICIPAL

1. *Desarrollo urbano*

La fracción V del artículo 115 constitucional se refiere al desarrollo urbano.

Para ubicarnos en el tema es necesario decir qué es el desarrollo urbano:

Es un proceso de ordenación y adecuación de los asentamientos humanos existentes implicando para este fin la distribución territorial en sus aspectos físicos económicos y sociales y demográficos: el mejoramiento y acondicionamiento de las condiciones socioeconómicas de la población, así como la conservación y mejoramiento del medio ambiente, y en general, mantener los centros de población en buenas condiciones.⁷⁴

En este sentido, el municipio ocupa un lugar muy importante en la estrategia del desarrollo urbano.

En la fracción V del artículo 115 constitucional se sientan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal.

Esta fracción trató de establecer los medios técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de las localidades municipales; en otras palabras, se trató de prever el futuro crecimiento ordenado, con el fin de lograr cada vez mejores condiciones de vida para los habitantes de los municipios.

Estos esfuerzos del gobierno son plausibles; sin embargo, los problemas de un desordenado crecimiento urbano han crecido día a día, y

⁷³ *Idem*, pp. 48-51.

⁷⁴ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985, p. 308.

máxime con la gran demanda de vivienda, en una población de muy escasos recursos económicos, lo que da como resultado asentamientos irregulares dentro de los municipios del país.

Igualmente, la concentración de la población y de las actividades económicas en la zona metropolitana de la ciudad de México han llegado a extremos que distorsionan el desarrollo económico y social de la nación.

Por lo anterior, las atribuciones municipales en torno al desarrollo urbano que deben ponerse en práctica —a la brevedad posible— para hacer frente los problemas que el desmedido crecimiento de la población y la irregularidad en la tenencia de la tierra han generado en los municipios, deben ser:

1. Formular, aprobar y administrar la zonificación municipal; esto es, delimitar o dividir el territorio municipal en zonas, dependiendo de los usos y destinos del suelo;
2. Formular, aprobar y administrar los planes de desarrollo urbano municipal;
3. Participar en la creación y administración de reservas territoriales del municipio;
4. Controlar y vigilar la utilización del suelo en su jurisdicción territorial;
5. Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
6. Otorgar licencias y permisos para construcción;
7. Participar en la creación y administración de Zonas de reserva ecológicas;
8. Promover la construcción y el mejoramiento de vivienda con base en las necesidades sociales.⁷⁵

2. Zonas conurbadas

La fracción VI del artículo 115 constitucional se refiere a un elemento característico de los tiempos actuales y que es el referente a la conurbación.⁷⁶

⁷⁵ Centro Nacional de Estudios Municipales, *El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales*, México, Textos Municipales núm. 4, 1984, pp. 42-44.

⁷⁶ La Ley General de Asentamientos Humanos establece respecto a la conurbación “que se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. Para que exista la conurbación, ésta debe ser formalmente reconocida mediante declaratoria, siendo com-

Esta fracción VI establece:

Quando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos entidades federativas distintas 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.

Esta fracción trata de resolver los graves problemas de concurrencia que se dan cuando se conurban las ciudades en dos o más municipios.

Es muy importante mencionar que no se deja en manos de uno de los niveles de gobierno la problemática urbana, sino que tanto la Federación como los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos intervienen en la posibilidad de un crecimiento urbano.

Con tristeza se puede ver que esta fracción VI no se aplica en la práctica, como fue el anhelo del legislador para la celebración de convenios intermunicipales.

De ponerse en práctica, estos convenios traerán grandes beneficios a los municipios, pues podría existir una mejor optimización de recursos humanos y financieros en la planeación, gestión y administración del desarrollo urbano; además, ayudaría al desarrollo de grupos étnicos asentados en los municipios, y finalmente serviría para conservar los recursos naturales comunes a los municipios conurbados.

Las atribuciones municipales en lo referente a la conurbación deben ser:

1. Participar en la planeación y regulación de los procesos de conurbación en los términos de la legislación correspondiente.
2. El municipio solicitará el apoyo de las instancias estatales y federales para la planeación y regulación de los procesos de conurbación.

La coordinación entre municipios-estados y Federación para la planeación y regulación, se hará con apego a la ley federal de la materia.

petencia del Ejecutivo local expedirla si los centros se localizan dentro de los límites de un mismo estado. Y si se localizan en más de una entidad, la declaratoria compete al presidente de la República.

La zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes. Los tres niveles de gobierno podrán acordar, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor”.

XII. REFORMA POLÍTICA MUNICIPAL

1. *Antecedentes de la reforma política electoral*

El texto original del artículo 115, fracción I, de la Constitución, se refería a la forma de elegir a los ayuntamientos, y establecía: “Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.”

Como es de observar, no se señalaba el procedimiento de integración de los ayuntamientos.

El 6 de diciembre de 1977 se publicó en el *Diario Oficial* un decreto por el que se modificaban 17 artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A este paquete se le denominó la Reforma Política.

Estas reformas y adiciones tenían como objetivo fundamental robustecer el proceso de democratización del país.

Una de las principales finalidades que intentaban la reforma política de 1977 era ampliar la representación nacional, permitiendo que las fuerzas minoritarias estuvieran debidamente representadas en la Cámara de Diputados, los congresos locales y los municipios de más de 300,000 habitantes, y así garantizar la manifestación plural de ideas.⁷⁷

La reforma adicionó el último párrafo de la fracción III, del artículo 115, de la siguiente forma:

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.⁷⁸

En este artículo, la reforma tuvo dos aspectos importantes: el primero, introducir un sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el segundo, incorporar el principio de representación proporcional en los municipios que tuvieran una población

⁷⁷ Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana de 1977”, en sus *Estudios constitucionales*, México, La Gran Enciclopedia Mexicana, UNAM, 1983, pp. 343-396.

⁷⁸ LII Legislatura, *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, 3a. ed., México, 1985, tomo XI, artículo 115, p. 199.

de 300 mil habitantes o más. Este sistema tenía el propósito de que se aplicara en aquellos municipios que tuvieran una abundante población.

La fórmula planteada en el artículo 115, sobre la representación proporcional, sólo iba a beneficiar a 36 municipios de los 2,377 con que contaba el país. Por lo que los 31 estados de la Federación resolvieron no aplicar la representación proporcional para la elección de todo el ayuntamiento, sino dejarla únicamente a las regidurías; mientras que el resto de los puestos del ayuntamiento se continuarían eligiendo a través de mayoría relativa.⁷⁹

Después de aceptar por unanimidad la decisión de aplicar la representación proporcional a las regidurías, los estados adoptaron diversas formas de aplicar este principio:

1. Algunos estados optaron por adicionar al ayuntamiento con un solo regidor, de representación proporcional, que se le asignaría al partido político que tuviera el mayor número de votos entre los partidos minoritarios.⁸⁰

2. Otros estados establecieron que el principio de representación proporcional no debería aplicarse al total de las regidurías en juego, y sólo se asignarían a los partidos minoritarios de mayor votación; todo esto después de que el partido político que hubiera alcanzado la mayoría de votos acreditara a los candidatos ganadores a presidente municipal, síndico o síndicos y regidores de mayoría.

Los requisitos para que un partido político pudiera contar con regidores minoritarios eran: no haber alcanzado el triunfo por mayoría relativa en la elección; haber tenido un mínimo de votación (1.5% de la votación total); haber registrado planilla de candidatos; etcétera.⁸¹

3. En algunos estados se optó porque el sistema de representación proporcional se aplicara para la elección de todas las regidurías.

El procedimiento establecido por los estados para implantar el sistema de representación proporcional en los municipios fue el siguiente: en primer lugar, al partido que obtuviera la mayoría relativa se le acreditarían de su lista de candidatos el presidente municipal y los síndicos.

⁷⁹ Madrazo, Jorge, "Representación proporcional en los ayuntamientos", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 524-525.

⁸⁰ Baja California Norte y Coahuila.

⁸¹ Esta fórmula se aplicó en los estados de Baja California Sur, Campeche, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Zacatecas.

En segundo lugar, la votación total emitida para todas las planillas se dividiría entre las regidurías por repartir, a fin de obtener un coeficiente electoral, otorgando a cada partido político tantas regidurías como número de veces se contuviera el coeficiente electoral total de la votación, y en caso necesario utilizar el método de resto mayor decreciente.⁸²

2. La reforma de 1983

Esta reforma tuvo como objetivo fundamental eliminar la cifra de trescientos mil habitantes o más que se enmarcaba en la fracción III del artículo 115 constitucional, en relación con el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos.

El argumento que dio el presidente Miguel de la Madrid fue el siguiente:

En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de la representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesarios el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un municipio para tener derecho a elegir a los miembros del cabildo mediante el principio de representación proporcional reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.⁸³

El 4 de febrero de 1984 se terminaba el plazo para que los estados adecuaran sus Constituciones locales y su legislación ordinaria a lo indicado en el artículo 115 constitucional.

Al respecto Jorge Madrazo realiza una adecuada revisión de la nueva normatividad de las entidades federativas, mostrándonos sus características generales y sus tendencias:

⁸² Madrazo, Jorge, *op. cit.*, pp. 525-526.

⁸³ Madrid Hurtado, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio, México*, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1983, t. III, p. 22.

1. En todos los casos, las Constituciones sí fueron reformadas, e incorporaron el principio de representación proporcional para los ayuntamientos;
2. Se mantuvo la decisión de que la representación proporcional fuera sólo aplicada para la elección de los regidores;
3. Se pensó en que hubiera diferencia expresa entre los regidores de mayoría relativa y los regidores de representación proporcional;
4. El número de regidores de representación proporcional se definió de acuerdo con el número de regidores de mayoría, o bien conforme a la población municipal;
5. Por ningún motivo el número total de regidores de representación proporcional debía ser mayor a cinco, ni mayor del 25% del ayuntamiento;
6. Se estableció por parte de los estados que no podrían atribuirse a un mismo partido político minoritario más de dos asientos de representación proporcional;
7. Los requisitos que un partido político debe llenar para obtener regidurías de representación proporcional son distintos, pero las más comunes son: haber registrado planillas en por lo menos una tercera parte de los municipios del estado; no haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa; y haber obtenido por lo menos el 1.5% de la votación total en la elección del ayuntamiento.⁸⁴

El maestro Madrazo describe las fórmulas electorales para aplicar el sistema de representación proporcional en los municipios, pero hace la aclaración de que varían de un estado a otro, pero que en general se pueden observar los siguientes criterios:

1. Cuando se deba repartir una sola curul minoritaria, ésta se debe dar al partido político que obtenga el segundo lugar en la votación, siempre y cuando cumpla con los requisitos legales;
2. En general las curules de representación proporcional se asignan mediante la obtención de un coeficiente electoral simple o natural y mediante resto mayor decreciente;
3. En algunos casos, la primera curul se asigna al partido que tenga el segundo lugar en la votación, la segunda al que haya obtenido el tercer lugar y así sucesivamente, siempre y cuando todos los partidos alcancen el mínimo de votación exigido por la ley;

⁸⁴ Madrazo, Jorge, *op. cit.*, pp. 528-530.

4. La regla general es que los regidores de representación proporcional se asignan a los partidos políticos minoritarios de entre sus candidatos inscritos en las correspondientes planillas como primer y segundo regidor. Algunos estados solicitan dos planillas a cada partido: una para la elección de mayoría relativa y otra para la de representación proporcional (Coahuila).⁸⁵

3. *La reforma de 1987*

Con la reforma publicada el 17 de marzo de 1987 en el *Diario Oficial*, se estableció en la nueva fracción VIII del artículo que se comenta: “las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

La sustancia de la antigua fracción VIII, inciso b, no fue modificada por esta reforma.

XII. LAS RELACIONES LABORALES MUNICIPALES

1. *Antecedentes*

El Constituyente de 1916-1917 no incluyó en la Constitución el caso de los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y de los municipios.

Con atinado acierto el doctor José Dávalos Morales señala: “las relaciones laborales de los estados y municipios con sus trabajadores no estaban reguladas en el apartado (A) ni lo estaban en el (B) del artículo 123 constitucional.”⁸⁶

De lo que resulta que si el Poder Legislativo federal no estaba facultado para expedir las leyes relativas al ámbito laboral, de los estados y de los municipios con sus trabajadores, entonces esta facultad quedaba reservada a las legislaturas de los estados, conforme a lo dispuesto en el artículo 124 constitucional. Sin embargo, esto en la práctica no dio resultado y los trabajadores siguieron sin protección jurídica laboral.

⁸⁵ *Idem*, pp. 530-531.

⁸⁶ Dávalos, José, “Trabajadores al servicio de los gobiernos”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 659-694.

2. La reforma de 1983

Tuvieron que pasar 66 años para que se incorporara a la carta magna los derechos laborales de estos trabajadores.

Con objeto de otorgarles una protección a los trabajadores municipales, la reforma de 1983 estableció en la fracción IX del artículo 115 que:

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

Con esta reforma se pensó que las legislaturas locales harían expeditas las normas que regularan las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales, y sus servidores, las que de ninguna manera podrían contravenir las normas constitucionales de la República relativas al trabajo.

Como ya se indicó, el fin de esta reforma fue que los trabajadores de los municipios contaran con una protección legal en un régimen jurídico como el nuestro.

Es necesario decir que, por un lado, la fracción no establece cuál apartado deberá regir a los trabajadores municipales, si el "A" o el "B"; y por otro lado, es censurable el hecho de que no se haya incluido esta fracción en el artículo 123, que hubiera sido técnicamente lo correcto. El doctor Dávalos apunta al respecto:

Pese a la bondad de la reforma del artículo 115 constitucional, al incorporar a millón y medio de trabajadores a la protección de la Declaración de Derechos Sociales, no deja de ser restringida, pues este tipo de paliativos sólo se convierten en parches a la Constitución con la intención de mantenerla vigente.⁸⁷

Esta reforma supedita al municipio a las normas que dicte la legislatura del estado.

⁸⁷ *Ibidem*.

3. La reforma de 1987

Con esta última reforma al artículo 115 constitucional sólo se fusionó la antigua fracción IX del propio artículo a la fracción VIII, relativa a la protección laboral a los trabajadores del municipio. Por lo que sólo se cambió de fracción mas no de esencia.

La actual fracción VIII del artículo 115 dice:

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

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 5a. ed., México, Porrúa, 1983.
- ARREOLA AYALA, Álvaro, "Elecciones municipales", *Las elecciones en México: evolución y perspectiva*, México, Siglo XXI, 1985.
- ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, *Derecho fiscal*, 2a. ed., México, Themis, 1985.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1990.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, *Historia del municipio en México*, México, 1985, Textos Municipales, núm. 1.
- , *El municipio mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- , *El artículo 115 constitucional y las nuevas atribuciones municipales*, México, 1984, Textos Municipales, núm. 4.
- , *Marco jurídico del municipio*, México, Textos Municipales núm. 2.
- DÍAZ DEL CASTILLO, Bernal, *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España*, México, Ed. Nuevo Mundo, 1943.
- ESQUIVEL OBRÉGÓN, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Polis, 1958, t. II.
- Exposición de motivos de la reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México,

- Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982, Colección Documentos de la LII Legislatura.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, 18a. ed., México, Porrúa, 1978.
- GARZA, Francisco de la, *El municipio*, México, Jus, 1947.
- GERALDO VENEGAS, Rubén, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y a sus miembros*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, Premio de estudios municipales 1986.
- INSTITUTO PARA EL DESARROLLO TÉCNICO DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS (INDETEC), *La administración hacendaria municipal*, Guadalajara, México, 1989.
- MADRID HURTADO, Miguel de la, *El marco legislativo para el cambio*, México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1983.
- MIRANDA, José, *Las ideas y las instituciones políticas mexicanas*, México, Instituto de Derecho Comparado, 1952.
- LII LEGISLATURA, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, 1985, tomo XI.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1979.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo*, 10a. ed., México, Porrúa, 1981, t. I.

ARTÍCULOS

- ACOSTA ROMERO, Miguel, "Relaciones entre el municipio, la Federación y las entidades federativas", *Los municipios en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978.
- AZUELA GÜITRÓN, Mariano, "Hacienda municipal", *La reforma municipal en la Constitución*, México, Porrúa, 1986.
- CARPISO, Jorge, "La reforma política mexicana de 1977", en sus *Estudios constitucionales*, México, La Gran Enciclopedia Mexicana-UNAM, 1983.
- , "Evolución y perspectivas del régimen municipal en México", *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.
- DÁVALOS, José, "Trabajadores al servicio de los gobiernos", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986.

- GAMAS TORRUCO, José, “El marco jurídico del municipio mexicano”, *Los municipios en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “La autonomía municipal”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986.
- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro, “Servicios públicos municipales”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año 1, núm. 2, mayo-agosto 1986.
- MADRAZO, Jorge, “Representación proporcional en los ayuntamientos”, *Cuadernos del Instituto de investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986.
- MORENO COLLADO, Jorge, Regina JIMÉNEZ-OTTALENGO, y Fernando del VILLAR, “Los indicadores y factores sociales políticos y económicos del desarrollo y subdesarrollo municipal”, *Los municipios en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1978.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, “El cabildo”, *Revista Planeación y Desarrollo Municipal*, México, SPP.
- “La municipalización de empresas de servicios públicos”, *Semestre Municipal*, México, año I, núm. 1, junio de 1981.
- OVALLE FAVELA, José, “Algunas consideraciones sobre el municipio mexicano”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, vol. XXVIII, septiembre-diciembre.
- RODRÍGUEZ LOZANO, Amador, “Defensa constitucional local y fortalecimiento político municipal: los casos de la suspensión, declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de municipios”, *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, año I, núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 585-608.
- ROSENBERG-PHILIP, “Costos de los servicios públicos municipales”, *Trimestre Fiscal*, Guadalajara, México, año 3, núm. 14, julio-septiembre de 1982.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, “La reforma municipal en la Constitución”, *La reforma municipal en la Constitución*, 2a. ed., México, Porrúa, 1986.