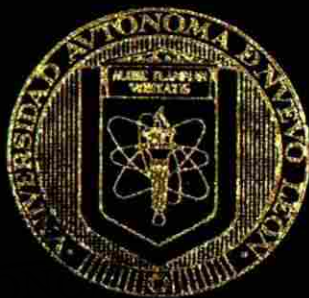


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



EL MUNICIPIO MEXICANO:
NUEVO NIVEL DE GOBIERNO

TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO

P R E S E N T A :

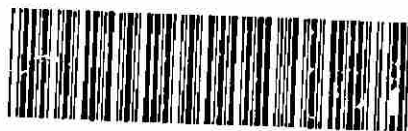
LIC. PEDRO VAZQUEZ GONZALEZ
MATRICULA 241770

CD. UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE, 2003

TM
K1
FDYC
2003
.V3

EL MUNICIPIO MEXICANO:
NUEVO NIVEL DE GOBIERNO



1020149320



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

m

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON
ACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA**



**EL MUNICIPIO MEXICANO
NUEVO NIVEL DE GOBIERNO**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRIA EN DERECHO PUBLICO**

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

PRESENTA:

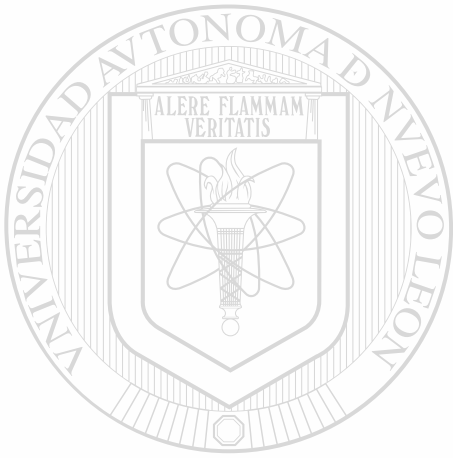
**LIC PEDRO VAZQUEZ GONZALEZ
MATRICULA 24 770**

UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 2003

974775

TH
721
FD4C
2003
.V3



UANL

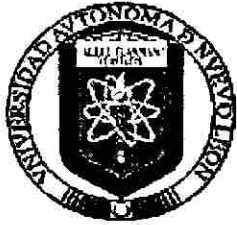
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

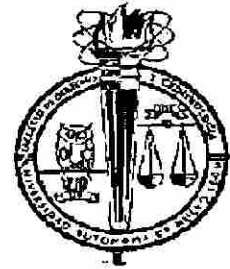


FONDO
TESIS

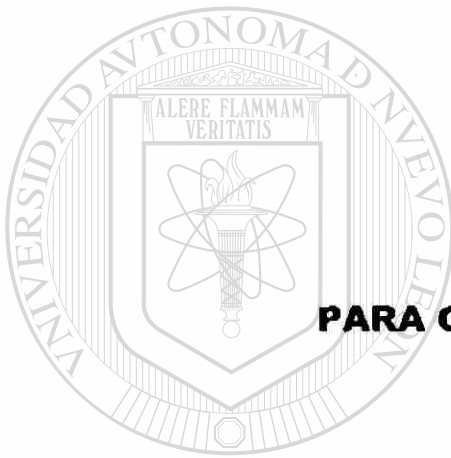


**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE
NUEVO LEÓN**

**FACULTAD DE DERECHO Y
CRIMINOLOGÍA**



EL MUNICIPIO MEXICANO: NUEVO NIVEL DE GOBIERNO



TESIS

**PARA OBTENER LA MAESTRÍA EN
DERECHO PÚBLICO**

PRESENTA:

LIC. PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ
MATRÍCULA 241770

CD. UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE DE 2003

EL MUNICIPIO MEXICANO: NUEVO NIVEL DE GOBIERNO

ÍNDICE

	Página
PRÓLOGO	1
PRESENTACIÓN	3
1. EL MUNICIPIO: CONCEPTO, ORIGEN Y NATURALEZA JURÍDICA	10
1.1 Origen	10
1.2 Concepto	15
1.3 Naturaleza Jurídica	17
2. EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE MÉXICO	20
2.1. Antecedentes Prehispánicos: El Calpulli	20
2.2. La Villa Rica de la Veracruz: Primer Municipio de la Nueva España	22
2.3. La Colonia y el Municipio	23
a) Constitución de Cádiz	27
b) Movimiento de Independencia	28
2.4. El Municipio en el México Independiente: 1824-1857	30
a) La Constitución de 1824	30
b) Las Siete Leyes	31
c) Las Bases Orgánicas de 1843	32
d) La Constitución de 1857	33
2.5. El II Imperio y el Municipio	35
2.6. El porfiriato y la vida municipal	36
3. LA REVOLUCIÓN MEXICANA, EL MUNICIPIO Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE	39
3.1. Planes revolucionarios	39
3.2. El Congreso Constituyente	41
3.3. Texto Constitucional	45

	Página
4. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL: 1928- 1987	47
4.1. Integración de las legislaturas (primera reforma)	48
4.2. No reelección de ayuntamientos (segunda reforma)	49
4.3. Gobiernos estatales de seis años (tercera reforma)	53
4.4. Voto de la mujer sólo en elecciones municipales (cuarta reforma)	53
4.5. Reconocimiento pleno de los derechos políticos de la mujer (quinta reforma)	54
4.6. Regulación de asentamientos humanos en los municipios (sexta reforma)	54
4.7. Representación proporcional en los Ayuntamientos (séptima reforma)	54
4.8. Fortalecimiento de las atribuciones de los municipios (octava reforma)	55
4.9. Lo del municipio al municipio (novena reforma)	70
5. EL MUNICIPIO MEXICANO COMO NIVEL DE GOBIERNO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999	73
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	117
• Elección de Regidores por Distrito Electoral Municipal	117
• Referéndum y Plebiscito Municipal	122
• Reelección de los integrantes del Ayuntamiento	129
• Administrador Municipal	135
CONCLUSIONES	141
BIBLIOGRAFÍA	146

PRÓLOGO

A partir de la última reforma al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, en la que entre otras cosas, se establece que el municipio ahora será *gobernado* y no *administrado* por el ayuntamiento, como abogado y estudioso de los asuntos municipales, me surgió la inquietud por explicarme el por qué el Constituyente permanente, decidió modificar el estatus jurídico del municipio, para ubicarlo como nivel de gobierno, en lugar de considerarlo como un organismo descentralizado por región, como lo aprendimos de nuestros queridos maestros en la otrora Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, razón por la cual, me di a la tarea de analizar dicha reforma y las nueve anteriores al referido artículo Constitucional, a fin de contar con una interpretación propia, sobre esta nueva manera de caracterizar al municipio.

En este orden de ideas, encontré que el municipio no podrá cumplir a cabalidad con su nueva encomienda como gobierno, si se confunde la función de *gobernar* y *administrar*, ya que aunque ésta última es consecuencia de la primera, es conveniente que cada una, esté en manos de la instancia más adecuada. Es decir, que el ayuntamiento se dedique a gobernar y que los asuntos relacionados con la administración municipal, estén a cargo de personas profesionales en esta materia.

Posteriormente, durante mi desempeño como diputado local de la LXIX Legislatura al Congreso del Estado de Nuevo León, me di cuenta que muchos de los problemas que tienen los municipios se derivan precisamente del descuido que existe en la parte administrativa. Por ejemplo, al analizar los informes definitivos sobre las cuentas públicas municipales, generalmente el rubro "Administración Municipal", es el que presenta las mayores fallas de tipo contable, de normatividad interna, así como de incumplimiento a los planes y programas aprobados por el ayuntamiento, por mencionar solamente un caso.

En esta tesitura, el 25 de abril del 2003, la Secretaría de Hacienda ejecutó una orden de embargo contra el Ayuntamiento de Cadereyta Jiménez, N.L, por un adeudo de 4 millones 500 mil pesos, producto de la retención del Impuesto Sobre la Renta, multas y recargos, que se venían arrastrando de administraciones anteriores. Sin embargo, otros municipios de la zona rural como: Parás, Agualeguas, Melchor Ocampo, General Bravo, Los Aldamas y China, presentaban también adeudos fiscales, precisamente por descuidar este tipo de asuntos, que son de carácter propiamente administrativo.

Empero, lo que corroboró más mi teoría de que las funciones de gobierno y de administración deben desarrollarse por mandos diferentes, aunque coordinados adecuadamente, fue el anuncio en los medios de comunicación de que el Ayuntamiento de la ciudad de Monterrey, tiene un adeudo que no fue no desmentido, con la Compañía de Agua y Drenaje de Monterrey, de poco más de 50 millones de pesos, acumulados por las dos últimas administraciones municipales. Asimismo, se informó que otros municipios también tenían fuertes adeudos con dicha Compañía.

Este problema es grave, por que en el caso de Monterrey, se trata del Ayuntamiento más importante del Estado; el que maneja mayores recursos y dispone de un aparato administrativo, que debería estar capacitado y atento, para que este tipo de problemas no se presenten.

En por estas razones que se realiza el presente trabajo con el propósito de plantear una alternativa viable, para que los municipios cumplan a cabalidad con su nueva encomienda como un ámbito de gobierno, y además en lo personal, con la expectativa de obtener el grado de Maestría en Derecho Público.

Monterrey, N.L., Noviembre de 2003

Lic. Pedro Vázquez González

PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación: *El Municipio Mexicano: Nuevo Nivel de Gobierno*, pretende contribuir a que la más antigua de nuestras instituciones publicas, como lo es el municipio, cumpla con la atribución constitucional de ser un ámbito de gobierno, como lo establecen las últimas reformas y adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el 23 de diciembre de 1999.

A partir de estas reformas, se indica que el municipio ya no será *administrado*, sino *gobernado* por un ayuntamiento de elección popular directa. Asimismo, se reafirma su autonomía jurídica; se le reconocen competencias exclusivas en materia de servicios públicos; se garantiza su derecho de iniciativa en materia tributaria; se establece que los recursos de la hacienda municipal se ejerzan en forma directa y se dispone que los presidentes municipales, tendrán el mando de las policías preventivas municipales, entre otras modificaciones.

Por lo tanto, el municipio jurídicamente se transforma y deja de ser considerado como un ente administrativo desconcentrado del gobierno estatal o federal, para ubicarse como nivel de gobierno, agregándose a los niveles de gobierno federal y estatal, reconocidos constitucionalmente. Cumplir con eficiencia y eficacia con esta nueva disposición, requiere principalmente, que las funciones de *gobernar* y *administrar*, se ejerzan por organismos distintos, aunque de manera coordinada.

Partimos de la base de que si el ayuntamiento ahora va ejercer funciones de gobierno, deberá hacerlo ya no de la manera tradicional, en la que el presidente municipal, concentra la mayor parte del poder y es a final de cuentas, quien decide, no siempre de manera acertada, respecto de los principales problemas que competen al municipio.

Para erradicar esta visión patrimonialista del poder, que no corresponde a los nuevos tiempos, proponemos que el ayuntamiento, a quien constitucionalmente le corresponde la función de gobernar, se apoye en un aparato administrativo, al frente del cual estaría el *Administrador Municipal*, que constituye la propuesta central de la presente investigación.

El Administrador Municipal deberá ser una persona destacada y con experiencia en el servicio público, particularmente conocida y conocedora de los asuntos del municipio donde preste sus servicios. Será contratado por el ayuntamiento mediante convocatoria pública, en la que se especifique el perfil profesional y las funciones que tendrá a su cargo. Con base a su desempeño podrá ser recontratado,

Por otra parte, la metodología utilizada en este trabajo de investigación, consistió en revisar textos de Derecho Administrativo y Derecho Municipal, escritos por autores reconocidos, así como obras de expertos constitucionalistas, para ampliar nuestros conocimientos sobre la figura del municipio; adentrarnos en el análisis de la historia de México, para conocer el papel de la institución municipal en las transformaciones que marcaron el rumbo de nuestro país; compenetrarnos de las diez reformas al Artículo 115 Constitucional y consultar páginas de Internet, para complementar el trabajo.

En este contexto, la investigación comprende cinco capítulos y cuatro propuestas. Al final de cada capítulo aparecen las referencias bibliográficas y al concluir el trabajo, se presenta la bibliografía recomendada.

En el capítulo primero, que lleva por título: *El Municipio: Concepto, Origen y Naturaleza Jurídica*, abordamos por separado, cada uno de estos aspectos doctrinarios. De las diversas teorías que explican el origen de la entidad municipal, tomamos en cuenta la clasificación de Reynaldo Robles Martínez, por considerarla mejor estructurada y de fácil comprensión, basada en las teorías: *sociológica* o *jusnaturalista*, según la cual la formación del municipio es anterior al Estado; *jurídica* o *positivista*, que sostiene que el municipio es creación del Estado, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia y la visión *ecléctica*, que es una combinación de las dos anteriores. Esta clasificación la desarrolla en su tesis doctoral: *El Municipio*.

En relación al concepto de *municipio*, revisamos el punto de vista de varios autores, que nos permitiera exponer una definición propia, con base en el reconocimiento constitucional del municipio como nivel de gobierno. Por lo que se refiere a la naturaleza jurídica del municipio, mencionamos que ésta quedó perfectamente definida por la última reforma al Artículo 115 Constitucional, donde como hemos reiterado, el municipio se conceptualiza como *nivel de gobierno*.

En el capítulo dos denominado: *El Municipio en la Historia de México*, realizamos un recorrido que nos permite ubicar las etapas en las que la entidad municipal ha tenido un papel preponderante en la historia de nuestro país, así como los períodos en los que la problemática municipal pasó desapercibida, en razón de que los acontecimientos del momento, demandaban otras prioridades.

Iniciamos el recorrido desde la época prehispánica, donde mencionamos la forma de organización territorial, política, administrativa, militar y religiosa, a través del *calpulli*, que algunos autores consideran como el antecedente de la entidad municipal. Enseguida, señalamos algunos pormenores de la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, primer municipio de la Nueva España, acontecimiento de primer orden, por que ahí se inicia la conquista de México. *La Colonia y el Municipio*, es el siguiente apartado, donde mostramos la forma en que la institución municipal fue fundamental para afianzar la conquista. Además, señalamos que durante los primeros años de la Colonia, los fundadores designaban a los alcaldes y regidores de los ayuntamientos; posteriormente, los regidores eran electos cada año, sin posibilidad de reelección, hasta que finalmente los cargos del ayuntamiento se vendían al mejor postor, con lo que su carácter popular se perdió, para quedar en manos de la oligarquía criolla.

Continuamos con la *Constitución de Cádiz*, donde se consolida el municipio como instancia básica de gobierno y se pone fin a las regidurías perpetuas, pero en contraparte, se instituye la figura de los *jefes políticos*, que fungían como superiores jerárquicos del ayuntamiento, por lo dicho cuerpo colegiado se convirtió en una instancia hueca, sin capacidad de decisión, lo que terminó por ahogar el desarrollo del propio municipio.

Concluimos este apartado con el movimiento de Independencia, en el que desde el inicio hasta el final, no se consideró la problemática municipal. Durante el imperio de Iturbide se establece una nueva división geográfica del país, en la que aparecen los Departamentos en lugar de los Estados, con base en el *Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*, que regula de manera muy completa, los principales aspectos de la vida municipal.

El Municipio en el México Independiente, es otro de los temas que incluimos en esta breve radiografía de nuestro pasado histórico. En principio, mencionamos que en la Constitución Federal de 1824, la fuerte lucha entre federalistas y centralistas para decidir el tipo de república que habría de construirse de acuerdo a las características de aquella época, dejó de lado la cuestión municipal. Otra vez, serían los gobiernos conservadores, mediante las *Siete Leyes* y en menor medida, en las *Bases Orgánicas de 1843*, quienes se ocuparían por ordenar aspectos de la institución municipal.

Al final de este apartado, hacemos notar que la Constitución liberal de 1857, no obstante las reivindicaciones sociales y políticas que incluyó en su articulado, tampoco consideró a los municipios y mantuvo la estructura de los jefes políticos, influenciada por la Constitución de Cádiz.

En la siguiente sección: *El II Imperio y el Municipio*, comentamos que el tres de abril de 1865, Maximiliano expide el *Estatuto Provisional del Imperio*, mediante el cual, desaparecen los estados y el territorio del país se divide en departamentos, éstos en distritos y cada uno distrito en municipalidades. Asimismo, señalamos que el gobierno de los departamentos lo ejercían los *prefectos*, nombrados directamente por el emperador, mientras que en los distritos esta función recaía en los *subprefectos* y que los alcaldes-nombrados por los prefectos- administraban las grandes ciudades.

Con esa estructura centralista, los municipios tenían asignadas importantes funciones, pero la vida democrática de los mismos, era inexistente. El último apartado de este capítulo lo

denominamos: *El Porfiriato y la vida municipal*, que se caracterizó por mantener la condición de opresión hacia los municipios, al fortalecer, bajo diversas denominaciones, la figura de los jefes políticos, cuya autoridad rebasaba al ayuntamiento, además, designaban a los presidentes municipales.

El capítulo tercero: *La Revolución Mexicana, el Municipio y el Congreso Constituyente*, lo dividimos en tres secciones. En la primera, mencionamos que una de las demandas principales, antes y después de la gesta revolucionaria, era la desaparición de los jefes políticos. A este respecto, hacemos alusión en la parte conducente, al Programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón; al Plan de San Luis Potosí, lanzado por Francisco y Madero; al manifiesto: *Los mexicanos y otros jefes*, suscrito por Pascual Orozco; las adiciones al Plan de Guadalupe por parte de Venustiano Carranza y al programa de Reformas Políticas y Sociales encabezado por Emiliano Zapata.

En la segunda parte, nos ocupamos del entorno político en el que se convocó el Congreso Constituyente de 1917, la postura municipalista de Carranza y los debates en torno al *Municipio Libre* y su necesaria autonomía financiera. En la tercera parte, reproducimos el contenido del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aprobado por el Constituyente, que no obstante su interés por dotar al municipio de recursos suficientes para el mejor cumplimiento de sus funciones, no logró plasmarlo adecuadamente, en el texto constitucional.

En el capítulo cuatro, denominado: *Reformas al Artículo 115 Constitucional: 1928-1987*, analizamos las primeras nueve reformas constitucionales del referido numeral; aunque tres de ellas no tienen relación directa con el municipio, las hemos incluido, toda vez que nos interesa mostrar la manera en que se ha modificado el texto constitucional, a fin de dimensionar mejor, la décima reforma, donde el municipio se conceptúa como nivel de gobierno. Lo anterior, porque de allí parte la propuesta central que sustenta el presente trabajo de investigación.

En este sentido, la primera reforma al artículo en comento, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928, tenía como propósito que las legislaturas de los Estados se integraran de acuerdo al número de habitantes. En la segunda reforma, se introdujo el principio de la no-reelección de los integrantes del ayuntamiento, diputados locales y gobernadores de los estados, disposición que mantiene su vigencia.

La tercera reforma, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1943, amplió el periodo de los gobernadores de los Estados de cuatro a seis años. La cuarta reforma otorgó a la mujer el voto pasivo y activo en los comicios municipales, mientras que a través de la quinta, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953, la mujer alcanza la ciudadanía plena, es decir, se reconoce su derecho a votar y ser votada en todos los procesos electorales.

La sexta reforma, permitió a los municipios participar en la regulación de los asentamientos humanos y desarrollo urbano, en consonancia con lo preceptuado por el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional. La séptima, se distinguió por establecer el principio de la representación proporcional en la integración de los ayuntamientos de los municipios con 300 mil o más habitantes. La octava, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, considerada la más importante hasta esta fecha, estableció garantías para la desaparición y suspensión de ayuntamientos; les otorgó personalidad jurídica a los mismos; enumeró los servicios públicos a cargo de los municipios; fortaleció la hacienda municipal y amplió la intervención del municipio en aspectos de desarrollo urbano, reservas ecológicas y planeación regional. La novena reforma, reagrupó en el artículo 116 constitucional, que se refiere a los poderes públicos, el contenido de la fracción VIII del artículo 115, dejando en éste únicamente lo relacionado con el municipio.

En el capítulo cinco, que hemos denominado: *El Municipio Mexicano como nivel de Gobierno: La Reforma Constitucional de 1999*, lo dedicamos al análisis puntual de la décima reforma, y última, al Artículo 115 Constitucional, donde se reconoce al municipio como ámbito de gobierno.

Para mayor claridad, reproducimos el texto reformado en cada una de las fracciones del referido numeral, haciendo comentarios en cada caso. Asimismo, consideramos necesario constatar la manera en que algunas legislaturas interpretaron la reforma constitucional al Artículo 115, al aprobar el contenido de las *leyes estatales en materia municipal*, a que se refiere la referida reforma.

En ese sentido, nos apoyamos en la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, el Código Municipal del Estado de Coahuila, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, con el señalamiento de que se trata de una ley no actualizada, pero que nos sirve precisamente para constatar la necesidad de que se apruebe, a la mayor brevedad posible, la nueva *Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León*, para corregir las deficiencias que tiene el ordenamiento actual.

Asimismo, se formulan cuatro propuestas para apuntalar el presente trabajo. La primera tiene que ver con la forma de elegir a los integrantes del ayuntamiento, de tal manera que éste se integre lo más *pluralmente* posible. En este orden de ideas, proponemos que los regidores se elijan por distrito electoral municipal y que la presidencia municipal y la o las sindicaturas, se asignen al partido político que obtenga la mayor cantidad de votos. Con ello, se garantiza que las distintas regiones del municipio estén representadas en el ayuntamiento, lo que no necesariamente sucede ahora, con el sistema de planillas, muchas veces formadas de acuerdo con los intereses del candidato a presidente municipal, o en función de acuerdos cupulares de los partidos políticos.

Planteamos también, en este apartado, que los candidatos a presidente municipal que obtengan el segundo y tercer lugar de la elección, específicamente en ciudades que tengan más de cien mil electores inscritos en la lista nominal, se integren al ayuntamiento como regidores de representación proporcional, siempre y cuando rebasen el porcentaje mínimo de votos que establezca la legislación electoral correspondiente. Lo anterior, por que consideramos conveniente aprovechar la experiencia adquirida en la campaña, así como algunos puntos de su plataforma electoral que benefician a la población. Además, de que

con ello, se cumple lo preceptuado por la Fracción VIII del Artículo 115 Constitucional, en cuanto a que en la integración de los Ayuntamientos, se aplique el principio de la representación proporcional.

Nuestra segunda propuesta, implica establecer a nivel municipal, las figuras del *referéndum* y el *plebiscito*, que son mecanismos de consulta a la población, los cuales no sustituyen ni suplantán el sistema representativo, sino que dentro del mismo, permiten una participación más directa de los ciudadanos en la toma de decisiones que por su trascendencia, requieren el consenso de la población.

El referéndum municipal, tendría como propósito recabar la opinión de la comunidad, cuando se trate de la aprobación, reforma o derogación de reglamentos y bandos municipales. A través del plebiscito, el municipio consultaría a los ciudadanos para que manifiesten su aprobación o rechazo, a decisiones trascendentes del ayuntamiento, como puede ser la construcción de una obra, transferir un servicio público al Estado, o cuando se trate de la creación de un nuevo municipio o bien, la supresión o fusión de dos o más municipios, entre otros casos.

Para la aplicación del referéndum o del plebiscito, se requiere de una ley, donde se establezcan los requisitos, procedimiento, materias, efectos legales del resultado, así como los medios de defensa ciudadana contra las disposiciones de la referida ley.

La reelección de los integrantes del ayuntamiento, constituye nuestra tercera propuesta. Estamos convencidos de la necesidad de aprovechar la experiencia de gobierno adquirida por los integrantes del ayuntamiento. Consideramos necesario programar planes y proyectos, más allá de los tres o cuatro años que comprende la gestión municipal.

Actualmente la reelección en los cargos de elección popular está prohibida en México. En el caso de los ayuntamientos, no sólo está prohibida la reelección directa de los integrantes del ayuntamiento, según lo dispone el segundo párrafo de la fracción I, del Artículo 115 Constitucional, sino además, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, ha interpretado que dicha prohibición está planteada en términos absolutos. Es decir, un regidor o síndico municipal está impedido para aspirar a ocupar el cargo de presidente municipal en el periodo constitucional inmediato a aquel en que hubiesen sido miembros del ayuntamiento. De la misma manera, un síndico no puede aspirar a ser regidor o viceversa.

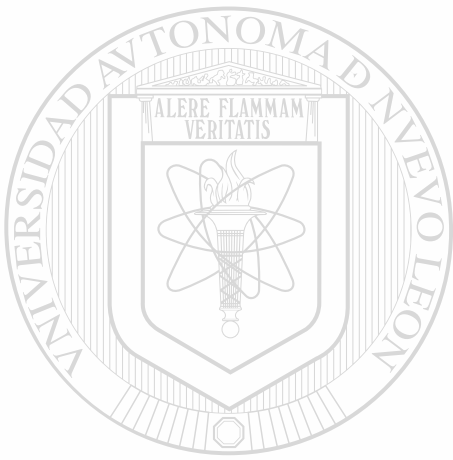
Desde nuestro punto de vista, están dadas las condiciones para eliminar el tabú de la reelección en los cargos de elección popular, con excepción del presidente de la república, esto último porque nos recuerda pasajes negativos de nuestra historia. Para quienes piensan que la reelección es sinónimo de permanencia indefinida en los cargos de elección popular, es pertinente mencionar que actualmente, contamos con instituciones electorales confiables y tribunales que resuelven conforme a derecho, las controversias derivadas de los comicios. Además las campañas electorales son cada vez más competidas, por lo que nadie tiene garantizado el triunfo.

Nuestra cuarta y última propuesta, *consiste en presentar una alternativa viable, para que el municipio ejerza adecuadamente sus funciones como nivel de gobierno*, conforme a la última reforma constitucional al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

En este sentido, consideramos, que las funciones de *gobernar y administrar* el municipio, no deben confundirse, y que lo administrativo sea una consecuencia de la forma de gobernar. El gobierno del municipio, es decir, la parte política que tiene que ver con *decidir, regir, conducir, guiar o dirigir*, debe ejercerse a través del ayuntamiento, mientras que la parte administrativa, a la que le corresponde sólo funciones de ejecución, debe estar en manos de profesionales en esta disciplina.

Lo complejo de la administración municipal, el exceso de tramitología a la se enfrenta el municipio, para conseguir recursos y beneficiarse de los programas estatales y federales, así como la prestación eficiente de los servicios públicos, hacen necesario incluir la figura del

Administrador Municipal, que constituye la propuesta central del presente trabajo de investigación.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1. EL MUNICIPIO: CONCEPTO, ORIGEN Y NATURALEZA JURÍDICA.

Antes de iniciar propiamente con el objetivo de este trabajo, que es proponer una alternativa para que los municipios asuman plenamente su nuevo papel como nivel de gobierno, conforme al resultado de la última reforma al Artículo 115 Constitucional, abordaremos brevemente, aspectos doctrinarios, conceptuales y de fondo acerca del municipio, tales como: origen, concepto y naturaleza jurídica.

1.1 Origen

Sobre este punto, existen diversas teorías elaboradas bajo diferentes enfoques doctrinarios y clasificadas de acuerdo al punto de vista de cada autor, como Héctor Vázquez, autor del texto: “El nuevo municipio mexicano”, quien al respecto comenta: *“son muchas las teorías que se han propuesto explicar el origen del Estado; el origen del Municipio; así como en términos más amplios, el origen del poder, de la autoridad y, en consecuencia, de la misma sociedad política.”*¹

Aparte del autor mencionado, entre los análisis más conocidos destacan los de Moisés Ochoa Campos, Juan Ugarte Cortés y Reynaldo Robles Martínez, de quien haremos referencia por el enfoque que utiliza, el cual consideramos como mejor estructurado y de fácil comprensión.

De acuerdo con este autor, el origen del municipio puede entenderse a partir de las tesis o teorías: sociológica, jurídica y ecléctica.

La primera de dichas teorías también recibe el nombre de *jusnaturalista* (corriente que plantea el Derecho Natural) y sostiene la idea del municipio como una formación humana natural, surgida de la necesidad y perfeccionada con el correr del tiempo, pero a pesar de eso mantiene cierta independencia de otros niveles de gobierno. Su origen es natural, no se crea por decreto. Para este enfoque, la formación del municipio es anterior al Estado.

Adolfo Posadas, uno de los seguidores de esta tesis, sostiene que: “*El municipio es una sociedad, entidad o comunidad, para algunos natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerle forzosamente en donde quiera que exista.*”²

Para Alexis de Tocqueville, autor del libro: *La Democracia en América*, el municipio siempre ha existido por el instinto de asociación del hombre y dice: “*La sociedad municipal existe, pues, en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus costumbres y sus leyes, es el hombre quien hace los reinos y crea las repúblicas; pero el Municipio parece salir directamente de las manos de Dios.*”³

Los jusnaturalistas, al defender el llamado “municipio natural”, se pronuncian por su plena autonomía respecto del Estado.

Por su parte, para la *teoría jurídica*, el municipio es creación del Estado, ya que antes sólo existen congregaciones humanas asentadas en un territorio determinado. Por lo tanto, los seguidores de esta teoría refutan el llamado *municipio natural*, ya que éste no puede existir sin el reconocimiento del Estado. Reynaldo Robles Martínez, en su tesis doctoral: *El Municipio*, un texto de consulta obligada en tema municipal, comenta: “*El Municipio es una entidad territorial humana y jurídica creada por la ley, ya que antes de que la ley denomine Municipio a un conglomerado social, éste no existe como Municipio, es la ley la que le da el carácter y la que señala sus requisitos, así como su forma de ser.*”⁴

Las dos teorías mencionadas parten de bases totalmente opuestas, por lo que los seguidores de una y otra, tienen posturas antagónicas. Teresita Rendón Huerta, destacada municipalista y autora del texto: *Derecho Municipal*, sostiene que el municipio es posterior al Estado, ya que éste es quien le da vida, quien le otorga personalidad jurídica, patrimonio y competencia, por lo que lanza una fuerte crítica a los que defienden la teoría jusnaturalista, al decir: “*todo aquel que sostenga su aparición como algo natural es por que no sabe que es el Estado, ni el Derecho ni el Municipio.*”⁵

Existe una tesis que podemos denominar como *ecléctica*, la cual consiste en una mezcla de las dos tesis anteriores. Por una parte, reconoce el aspecto jurídico y lo embona con el sociológico. Parte de que aun y cuando algunas agrupaciones vecinales puedan reunir las características de *municipio*, éste no existe mientras no es reconocido por la ley. Como defensor de esta teoría, Robles cita al maestro Miguel Acosta Romero, quien señala que: *“El Municipio es una realidad social regulada por el derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud.”*⁶

1.2 Concepto

Aunque la palabra municipio forma parte de nuestro lenguaje común, esto no significa que todos tengamos la misma idea de su significado.

Algunos autores definen al municipio de acuerdo con su raíz etimológica, otros ponen el acento en el elemento humano, destacando el vínculo social de vecindad; mientras que para otros, lo más importante es el elemento territorial, y unos más se apoyan en los fines del municipio, aunque también encontramos definiciones que agrupan varios de los aspectos antes mencionados.

De acuerdo con Alicia Ziccardi, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, la palabra municipio proviene del latín compuesto de dos locuciones: el sustantivo *munis* que se refiere a cargos, obligaciones, tareas, entre otras acepciones; y el verbo *capere* que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas.⁷

Entre quienes se apoyan en el elemento humano y su relación de vecindad con sus semejantes para conceptualizar al municipio, se encuentra el municipalista español Adolfo Posadas, para quien: *“Lo característico del Municipio es la vecindad. Por eso podría decirse que el Municipio es el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las relaciones de vecindad; el Municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguido, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad.”*⁸

Para el maestro Moisés Ochoa Campos, autor del libro: *La Reforma Municipal*, una obra clásica sobre aspectos municipales, el municipio es: *“la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.”*⁹

Entre quienes defienden la tesis del territorio como aspecto fundamental del municipio, podemos nombrar al tratadista español Reynaldo Pola, quien plantea que *“El municipio es una fracción territorial del Estado, distrito o territorio con sanción oficial, donde se hayan congregadas numerosas familias que obedecen las mismas leyes y están sujetas a la acción administrativa de un Ayuntamiento.”*¹⁰

Por su parte Reynaldo Robles, nos ofrece un concepto de municipio que engloba las definiciones anteriores: *“El Municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior.”*¹¹

Desde nuestro punto de vista, la definición anterior es cuestionable ya que la nueva reforma al Artículo 115, otorga al municipio la categoría de ámbito de gobierno, y no como instancia meramente administrativa. Además, no todos los municipios disponen de capacidad económica para alcanzar sus fines, porque precisamente este es el talón de Aquiles de la mayor parte de los municipios de nuestro país.

De acuerdo con el Artículo 115 Constitucional, el municipio es un ente autónomo con las siguientes características:

- a) Nivel de gobierno.
- b) Atribuciones exclusivas
- c) Personalidad jurídica propia.
- d) Patrimonio propio.

- e) No tiene vínculos de subordinación jerárquica con el gobierno del Estado.
- f) Administra libremente su hacienda.
- g) Tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales.
- h) Su gobierno se elige popularmente

Tomando en cuenta todo lo aquí expuesto, para nosotros el *municipio es: una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con atribuciones exclusivas y autoridades de gobierno electas popularmente.*

1.3 Naturaleza jurídica

Consideramos que la naturaleza jurídica del municipio quedó perfectamente definida por la última reforma al Artículo 115 Constitucional, en el sentido de reconocerlo como ámbito de gobierno, con atribuciones propias. La Fracción I, del referido numeral establece que: *"Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado."*¹²

No desconocemos que existen, sin embargo, otras interpretaciones sobre la naturaleza jurídica del municipio. Algunas lo conciben como organismo descentralizado de la Administración Pública por región, otras como ente autárquico territorial, algunas más como órgano libre, o bien, como un ente autónomo.

Entre los defensores de considerar al municipio como órgano descentralizado por región, tesis extraída de la doctrina administrativa francesa, podemos mencionar a los constitucionalistas mexicanos Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas. El primero de ellos,

sostiene que: *“el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”*¹³

Por su parte, Serra Rojas, afirma que: *“La descentralización territorial es una forma de organización administrativa, descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una institución pública, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el Artículo 115 y reglamentado por las leyes orgánicas municipales, y que atiende las necesidades locales o específicas de una circunscripción territorial.”*¹⁴

Coincidimos con Robles Martínez, en que estas posturas no resultan aplicables, toda vez que Francia tiene un gobierno y una administración centralizada, que hacen posible la descentralización administrativa, mientras que en México rige un sistema federado, por lo que las características del municipio mexicano, son diferentes al francés.

Advierte dicho autor, el error en que se incurre al equiparar a los municipios con los organismos descentralizados, por que aún y cuando ambos tengan personalidad jurídica, patrimonio propio y organismos de representación, realizan funciones totalmente diferentes. A mayor abundamiento, señala que los organismos descentralizados son creados por la Administración Pública centralizada, presuponen además la existencia de un órgano superior que les transfiere parte de su competencia y pueden suprimirse o fusionarse, por el organismo que les dio vida.

Alicia Ziccardi, señala que independientemente de distinciones y de su diversidad, el gobierno municipal debe cumplir con seis funciones básicas:

- La promoción de un desarrollo económico sustentable.
- El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales.
- La preservación de la identidad cultural y étnica.
- La conservación del patrimonio histórico
- El suministro de los servicios básicos.

- La promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social, en el ámbito local. ¹⁵

En el desarrollo de este trabajo, nos ocuparemos particularmente de los últimos dos puntos planteados por la doctora Ziccardi.

REFERENCIAS

1. VÁZQUEZ, Héctor. *El nuevo municipio mexicano*. México. Edit. SEP. 1986, 1ª ed. p, 106
2. Citado por Reynaldo Robles Martínez. *El Municipio*. Editorial Porrúa. México. 2ª ed. p, 17.
3. Ibid. p.19
4. Robles Martínez. Op. Cit. p.19
5. RENDÓN Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa. 2ª ed. p, 67.
6. Cit. por Robles Martínez. Op. Cit. p, 21
7. ZICCARDI, Alicia. *Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal*. Municipio y Región. www.municipio.org.mx /. Abril de 2003, p, 4
8. Citado por Robles Martínez. Op. Cit. p, 17
9. OCHOA Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*. México. Edit. Porrúa. 2ª ed. 1968. p, 14.
10. Citado por Robles Martínez. Op. Cit. p, 140.
11. Robles Martínez. Op. Cit. p, 143
12. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edit. Pac. p, 129
13. FRAGA, Gabino. *Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa, 1982. 22ª ed. p, 590
14. SERRA Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa, 1983, 21ª ed. p, 220
15. ZICCARDI, Alicia. Op. Cit. p, 7

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

2. EL MUNICIPIO EN LA HISTORIA DE MÉXICO

En este apartado realizaremos un recorrido que nos permita conocer las etapas en las que el municipio ha tenido un papel preponderante en la historia de nuestro país, así como los periodos en los que estuvo sometido al control de autoridades externas, lo mismo que cuando la problemática municipal pasó desapercibida, por que las demandas políticas del momento, se orientaban en otro sentido.

2.1. Antecedentes Prehispánicos

No existe entre los tratadistas municipales una postura unificada en torno a la existencia del municipio en la época prehispánica. Lo que encontramos es una serie de referencias a una forma de organización entre los aztecas a través del *calpulli*, palabra náhuatl, que en plural es calputín, misma que una vez castellanizada se convierte en calpul.

Esta figura ha tenido diversas interpretaciones teóricas y conceptuales. A este respecto, veamos la opinión de Salvador Moreno Kalbtk, investigador de asuntos indígenas quien dice que: *"La unidad básica de la estructura socio-económica mexicana era el Calpulli, concepto que sirve para designar un territorio específico habitado y trabajado por un conjunto homogéneo de familias. Todas las actividades productivas y sociales giraban en torno al Calpulli, éste contaba con tierras propias llamadas altepetlalli para el sostenimiento de sus componentes, que con su producción complementaban lo cada familia obtenía por el uso de las parcelas familiares denominadas tlamilli."* ¹

El concepto anterior alude a un aspecto fundamental del calpulli, ya que se refiere como elemento principal, a un territorio habitado por familias que tenían antepasados comunes y desarrollan actividades productivas con las mismas características.

Jacques Soustelle, sociólogo francés, nos ofrece un punto de vista donde incluye otros aspectos que nos ayuda a comprender mejor, este tipo de organización de los aztecas, y él señala que: *"El Calpulli era ante todo un territorio. Propiedad colectiva de cierto número*

de familias que se lo repartían para explotarlo. Poseía una rudimentaria administración autónoma que regía un jefe electo, el calpullec, y un templo particular . Es probable que el Calpulli fuera la célula de la tribu desde la peregrinación hasta la fundación de la ciudad.”²

De aquí rescatamos la idea de que el calpulli no sólo era una entidad con una propiedad colectiva de tierra, sino que además tenía autoridades político- administrativas, como el calpullec, que era electo de por vida entre los miembros del calpulli, además se destaca el aspecto religioso, tan acendrado entre nuestros antepasados indígenas.

El gobierno del calpulli era ejercido por un consejo en el que recaía la autoridad suprema. Se hallaba integrado por los ancianos llamados *indios cabeza*, jefes de las parentelas o familias numerosas, quienes elegían a los funcionarios del calpulli, entre ellos al *teachcau* o pariente mayor, considerado el funcionario de mayor jerarquía, como lo expresa Gonzalo Aguirre Beltrán, destacado investigador mexicano en asuntos indígenas, quien al respecto señala: *“El teachcau tenía a su cargo la administración comunal del calpuli, del producto de sus tierras, del trabajo de sus hombres, del orden, la justicia y el culto a sus dioses y antepasados. Era el procurador y representante del linaje ante el gobierno de la tribu, y como tal formaba parte del consejo tribal.”³*

De acuerdo con el mismo Beltrán, otro funcionario destacado era el jefe militar o *tecuhtli*, cargo que era de elección y al que se llegaba por méritos obtenidos en combate. Además existían los *tequitlatos*, responsables de dirigir el trabajo comunal, los *calpizque*, recaudadores del tributo, los sacerdotes y médicos *hechiceros*, los *topiles* que ejercían labores de gendarmería y el *tlacuilo*, pintor de jeroglíficos, responsable de registrar la historia del calpulli.

Toda esta completa organización nos da una idea de la gran capacidad organizativa de los aztecas, que algunos autores suponen cercana al municipio actual, pero otros, como Teresita Rendón , autora del texto: *Derecho Municipal* , son contrarios a esta idea, ya que:

“el calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos.”⁴

2.2. La Villa Rica de la Veracruz: Primer Municipio en la Nueva España.

En 1519, el gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, encargó al capitán Hernán Cortés la tercera expedición a las costas accidentales, sin autorizarlo a fundar colonias permanentes. A punto de zarpar, Velázquez temeroso de que Cortés lo traicionara, decide relevarlo de la misión.

Al enterarse Cortés decide viajar por su cuenta. Después de 20 días llega a Cozumel, donde recoge a Jerónimo de Aguilar, un religioso español que había naufragado ocho años antes.

Continuando la navegación, Cortés llega a la región conocida como Chalchiueyecan, donde el 22 de abril de 1519, fundó la Villa Rica de la Veracruz.

Decidido a romper toda relación de subordinación con Velázquez, Cortés utiliza una argucia jurídica y crea el primer ayuntamiento de México, del que recibe el nombramiento de Capitán General y Justicia Mayor. Sobre este acontecimiento, el maestro Ochoa

Campos, menciona que: *“ una vez instalado el Ayuntamiento, éste llamó a Cortés y después de examinar sus poderes que le había conferido Velásquez, declaró que habían cesado, dándole en representación del rey la nueva designación de capitán del ejército y Justicia Mayor (...). Cortés se convirtió en defensor legal de la autonomía del Municipio, quedando en aptitud de defenderlo de la intromisión del Gobernador de Cuba, pronto a ejercer represalias sobre su ex - secretario.”⁵*

José Fuentes Mares, uno de los principales biógrafos de Cortés, comenta la importancia de esta argucia legal, con la que se inicia la conquista de México y dice: *“De lo ocurrido con motivo de la fundación de la Villa Rica nos queda la graciosa estratagema, y la no menos picante moraleja: Cortés nombró alcaldes y regidores: los alcaldes y regidores lo nombraron a él, quien por añadidura renunciaba a lo suyo, a su tranquilidad, sus rescates*

y los encantos de la vida privada, en aras del servicio público, a cuyos deberes se entregaba con sacrificio cívico. Todo esto para conseguir su objetivo: elegido “democráticamente” por sus hombres, aunque en verdad por el pueblo de una villa sólo existente en un pliego de papel, el capitán no sería más ‘efecto’ sino ‘fuente’ de poder. En la soledad de los arenales, Cortés fundaba no sólo una villa española, sino el sistema político mexicano del siglo XX.”⁶

2.3. La Colonia y el Municipio

Cortés deja instalado el ayuntamiento de la Villa Rica y emprende el viaje a Tenochtitlán sede del imperio azteca. En el trayecto vence a los tlaxcaltecas, quienes terminan aceptando sus condiciones de paz y alianza. El 15 de agosto de 1520, funda el segundo municipio en la población de Tepeoca, en lo que hoy es el Estado de Puebla, nombrando alcaldes y regidores. Poco después de la caída de Tenochtitlán, el conquistador funda el municipio de Coyoacán, en fecha incierta, según cuenta don Moisés Ochoa Campos: *“No se sabe la fecha exacta que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros del cabildo, que sólo se conservarán a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio ayuntamiento fungía ya en la Ciudad de México.”⁷*

De esta manera, la conquista de México se consolidó a través de la instalación de ayuntamientos. Conforme se fundaban nuevas poblaciones, se les daba el carácter de municipio para fortalecer los territorios conquistados por los españoles, luego fue necesario organizar la vida político-administrativa del municipio, lo que se consiguió a través de las ordenanzas elaboradas por Cortés en 1524 y 1525. La segunda ordenanza establecía que cada villa tendría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano, nombrados el primero de enero de cada año.

Las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias, expedidas por el rey Felipe II en 1573, vigentes hasta el año de 1786, establecían que las ciudades metropolitanas tendrían un Juez con título de Adelantado, Alcalde mayor, Corregidor, o Alcalde ordinario, doce regidores y otra serie de funcionarios administrativos. Para las

ciudades diocesanas pertenecientes a la división territorial de la iglesia, se asignaban ocho regidores, mientras que las villas tendrían un Alcalde ordinario, cuatro regidores y otros funcionarios. Además, se establecían las facultades de los adelantados (jueces), así como los derechos y obligaciones de los pobladores y los límites de las poblaciones.

Durante los primeros años de la Colonia, los fundadores designaban a los alcaldes, regidores y demás funcionarios, de acuerdo con una de las Leyes de Indias, que disponía lo siguiente: *“El que capitulare nueva población de ciudad, villa o colonia, tenga jurisdicción civil y criminal en primera instancia por los días de su vida, y de un hijo o heredero, y pueda poner alcaldes ordinarios, regidores y otros oficiales del Consejo del mismo pueblo.”*⁸

En 1526, el rey Carlos V, ordena que los regidores sean elegidos cada año por los vecinos del lugar sin posibilidad de reelección hasta pasar un periodo. Los regidores a su vez, elegían anualmente a los alcaldes quienes estaban impedidos para volver a ocupar el puesto, sino hasta después de dos años.

Sin embargo, en 1594, se estableció por ley una nueva forma de integrar los cabildos, según la cual: *“Los oficios de regidores no se provean por elecciones ni suertes, sino que se rematen en pública almoneda, prefiriendo a los descubridores y pobladores y sus descendientes. Que los regimientos de las ciudades en ninguna forma se rematen en personas que no tengan las partes y calidades que se requieren, poniendo mayor atención a la suficiencia que al precio.”*⁹

De esta manera, el gobierno municipal perdió su carácter popular y democrático y pasó a manos de familias ricas, principalmente de los criollos. Esta situación de debilidad del municipio español que se trasplantó a nuestras tierras, Reynaldo Robles la explica de la siguiente manera: *“Es importante resaltar para entender la deformación del sistema municipal de México, en los 300 años de la Colonia, que este modelo venido de España había padecido la pérdida de facultades y prerrogativas, merced al triunfo de Carlos V*

sobre las Comunidades españolas en los campos de Villalar, en abril de 1521, lo que propició el fortalecimiento centralizador y el poder absolutista del monarca y un detrimento de la autonomía municipal .”¹⁰

La iglesia jugó un importante papel en la conquista. En los primeros años por la influencia de los de los religiosos, se instalaron cabildos indígenas autónomos, que sirvieron para afianzar el control político sobre estas comunidades y aprovechar la mano de obra indígena: *“la estructura política de los indígenas, estaba arraigada, funcionaba y además era necesaria para apropiarse del producto del trabajo de los naturales; los habitantes de las comunidades no reconocían la autoridad de los españoles, por ello se decidió que los funcionarios de los ayuntamientos indígenas salieran de la antigua clase dominante.”¹¹*

La administración de la Nueva España se caracterizó por la gran centralización en la ciudad de México. Los cabildos tenían asignadas funciones judiciales, administrativas y políticas.

Las funciones judiciales, administrar justicia en primera instancia, las ejercían los alcaldes ordinarios. La parte administrativa comprendía el cuidado, mantenimiento y construcción de obras públicas como puentes y caminos, la vigilancia de mercados, ventas y mesones, repartir tierras y solares entre los vecinos, abastecimiento de la población, agua potable, higiene, hospitales, aseo, ornato, calles, plazas y paseos, fiestas y ceremonias. En cuanto a lo político, podían ejercer el gobierno interinamente por muerte o ausencia del gobernador y convocar a junta de municipalidades para resolver asuntos de sus comunidades.

Los ingresos de la hacienda municipal provenían de bienes de uso común y de los propios, además de los arbitrios y mercedes, autorizados por el monarca.

El maestro Quintana Roldán, menciona el importante papel que jugaron los *Póbitos* y las *Alhóndigas*, en la regulación del abasto y precio de productos básicos durante la colonia: *“Los Póbitos que consistían en fondos pecuniarios en manos de las autoridades municipales, destinadas a prevenir eventualidades calamitosas. Con esos fondos se comercializaba con semillas como maíz, trigo, cebada , etc., en las épocas de abundancia y*

las ganancias se agregaban al pósito, que se hacía efectivo en caso de necesidad pública. Las Alhóndigas de tanta tradición municipal, se remontaban a la época de la dominación árabe en la península española, operaban como almacenes de depósito de granos y semillas. En las Alhóndigas se regulaba el precio de aquellos productos. ”¹²

Por otra parte, las distintas etapas del municipio desde la conquista hasta el fin del periodo colonial, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

1. *“Hasta principios del siglo XVI, la comunidad indígena se integró en el calpulli que era la forma de organización vecinal de corte agrícola en los barrios de Tenochtitlán. De 1519 a 1521 se introdujo la figura del sistema municipal castellano al constituirse el ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz.*
2. *Del siglo XVI al XVII en la organización colonial del municipio coexisten los municipios indígenas y españoles cuya principal característica fue la centralización.*
3. *En el Siglo XVIII, el municipio se regía por las costumbres locales y llegó a ganar apelaciones ante las Cortes Españolas. Los criollos hicieron sentir su influencia en el control de los ayuntamientos. ”¹³*

Al principio del siglo XIX, como resultado de la caída de la dinastía borbónica en España y la usurpación napoleónica, los criollos intentaron llenar el vacío de poder que ya no pertenecía a la Corona. Para ello alentaron la independencia de las colonias del nuevo mundo, a través de los ayuntamientos, en los que ejercían una influencia determinante.

De esta manera, en 1808, el ayuntamiento de la ciudad de México, a través del síndico licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, sustentó la tesis de que el ayuntamiento debería reasumir la soberanía y convocar a la creación de una nación independiente. El movimiento fracasó, pero queda como una página gloriosa en la historia de México.

a) La Constitución de Cádiz

La invasión a España por parte de las tropas napoleónicas en 1808, provocó un fuerte descontento popular del pueblo hispano, que estableció una resistencia militar organizada a través de los representantes políticos de las diversas provincias. Para reestablecer el orden constitucional, se convocó a las cortes españolas en 1809, con el propósito de elaborar la *Constitución Política de la Monarquía Española*, documento conocido comúnmente como la *Constitución de Cádiz*, promulgada el 19 de marzo de 1812.

El texto constitucional consta de diez Títulos y 384 Artículos. En el artículo segundo se declara a la nación española libre e independiente, y que no es ni puede ser patrimonio de ninguna persona. En el artículo tercero, reconoce el principio de la soberanía nacional. En el Título VI: *Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos*, se incluyen 14 artículos relativos al municipio.

El artículo 310 del citado cuerpo normativo, establecía el número de habitantes para la formación de ayuntamientos: *“Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan, y en que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que si o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.”*¹⁴

De la integración del ayuntamiento y del jefe político como superior jerárquico, se ocupaba el artículo 309: *“Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos de alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado por éstos, si hubiere dos.”*¹⁵

El artículo 312 del precitado ordenamiento, aludía al carácter electivo de los ayuntamientos: *“Los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombrarán por elección de los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación.”*¹⁶

Otras disposiciones indicaban que la elección de alcaldes y síndicos se hicieran cada año, de regidores a mitad de año; se prohibía la reelección de estos cargos y no podían ser electos los empleados públicos nombrados por el Rey.

A los ayuntamientos se les asignaban funciones de seguridad a las personas y bienes de los vecinos, administración de los caudales propios y arbitrios, construcción y reparación de caminos y promover la agricultura, la industria y el comercio. También estaban obligados a rendir anualmente cuentas a la diputación provincial.

En lo que respecta al municipio, podemos hablar de luces y sombras en la Constitución de Cádiz. En la parte positiva, consolidó al municipio como instancia básica de gobierno y puso fin a las regidurías perpetuas. Sin embargo, instituyó la figura de *jefes políticos*, que tan nefasta resultó para la vida política del país y particularmente para el desarrollo del propio municipio.

Lo mismo en España que en América, la vigencia y aplicación de la Constitución de Cádiz fue errática e inestable, por la situación política y social imperante en aquella época. El 17 de agosto de 1814, al regreso del destierro de Fernando VII, después de la expulsión de los árabes, restablece el absolutismo español y reprime a los líderes y grupos liberales. En 1820, la insurrección militar pro liberal encabezada por Rafael del Riego, obligó al monarca a reconocer la Constitución gaditana. Se establece así el trienio constitucional (1820-1823) que reinicia la obra legislativa de las cortes de Cádiz. No obstante su corto periodo de vigencia, dicha Constitución influyó en nuestro país durante casi un siglo.

b) Movimiento de Independencia

En el inicio de la lucha por la independencia de México, ni en los Congresos de Chilpancingo en 1813 y Apatzingán en 1814, figuró el municipio entre las demandas políticas de aquella época. Tampoco se le consideró cuando el coronel realista Agustín de Iturbide y el caudillo insurgente Vicente Guerrero, pactan con el famoso abrazo de Acatempán, unir sus fuerzas para conseguir que México se independice definitivamente de

España: *“Con el Plan de Iguala, el 21 de febrero de 1821, se estableció la Independencia del país y su forma de organización en una monarquía constitucional. El último virrey de la Nueva España, Don Juan O’ Donojú, reconoció la Independencia en los tratados de Córdoba, firmados con Agustín de Iturbide el 27 de agosto; pero en ninguno de estos documentos se hizo referencia a la organización de los estados.”*¹⁷

El 21 de julio de 1822, es proclamado emperador Agustín de Iturbide, quien al poco tiempo, entró en conflictos con los diputados liberales y con los criollos intelectuales, descontentos por la forma autocrática del nuevo gobierno. Iturbide decide disolver el Congreso que le había dado el cargo, estableciendo la Junta Nacional Instituyente, a la que encarga elaborar el *Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano*, en un intento por legitimar su permanencia en el trono.

A través de este documento, el gobierno se dividió en tres poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El primero residiría en la Junta Nacional Instituyente, el ejecutivo estaría a cargo del Emperador como jefe supremo del Estado y el judicial lo encabezaría el Supremo Tribunal de Justicia.

La organización territorial del imperio, se integraba por provincias, que en cada capital tenían un jefe superior político, que a semejanza de la Constitución de Cádiz, era nombrado por el Emperador. Sus facultades consistían en hacer cumplir las instrucciones y reglamentos, además tenían el mando militar de la región.

En materia municipal, se regulaban las elecciones de los ayuntamientos y se establecía que los jefes políticos exigirían a los cabildos el cumplimiento de las leyes vigentes. El apartado: “Del gobierno particular de las provincias y pueblos en relación al supremo del imperio”, contenía aspectos relativos al municipio. Por ejemplo, los alcaldes, regidores y síndicos estaban sujetos a un reglamento, el cual debería adaptarse a las circunstancias de cada pueblo a fin de conservar el orden público y promover el bien. Además, se establecían algunas funciones para el alcalde, tales como: *“Conciliar desavenencias, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y*

correcciones ligeras; y obligándolos á aprender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político. ”¹⁸

Como se observa, el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, es el primer documento en vida independiente de México, que aborda ampliamente la problemática del municipio.

El primero de enero de 1823, Antonio López de Santa se revela contra Iturbide y lanza en Veracruz, el Plan de Casa Mata, exigiendo la reinstalación del Congreso disuelto por el monarca y en defensa de la soberanía popular. Iturbide abdica al trono el 19 de marzo de 1823.

2.4. El Municipio en el México Independiente:1824-1857

La Constitución de 1824 representa un triunfo de los federalistas sobre los centralistas. La problemática municipal no se consideró como demanda política, por que lo que estaba a debate era el tipo de República que debía construirse acorde al momento actual. En 1835, los conservadores tomarían el poder y a través de las Constituciones Centralistas restaurarían los privilegios de los poderosos. Durante este periodo se regularon aspectos importantes de la vida municipal, aunque el ayuntamiento no gozaba de autonomía plena, por que estaba sometido al control de los gobernadores. Es en esta época, cuando sucede la independencia de Texas, la separación de Yucatán y la perdida de casi la mitad del territorio nacional.

a) La Constitución de 1824

Como lo estipulaba el Plan de Casa Mata, al reinstalarse el Congreso se designa un gobierno provisional en encabezado por un triunvirato conformado por Pedro Celestino Negrete, Nicolás Bravo y Guadalupe Victoria, que estaría en funciones hasta en tanto se adoptaba el sistema republicano.

De acuerdo con el referido Plan, el 7 de noviembre de 1823, el Congreso se desintegró para formar el nuevo Constituyente. Los federalistas y los centralistas se enfrascaron en acalorados debates, para decidir el tipo de república a construir, triunfando los primeros. El 3 de febrero de 1824, se expide el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, donde se establece la independencia para siempre de España; se ratifica el principio de la soberanía popular; se adopta un régimen de gobierno en la forma de república representativa popular federal; se reconoce la soberanía de los Estados que conforman la unión federal; se crea un poder legislativo con dos cámaras; la de senadores y la de diputados y se divide el poder supremo de la federación en legislativo, ejecutivo y judicial, lo mismo que para los estados, entre otros puntos.

En este documento, no se hace ninguna referencia hacia los municipios, aunque se deja en libertad a los estados para legislar sobre la materia. Lo mismo sucede con La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, expedida el 4 de octubre de 1824. De acuerdo con Ignacio Burgoa, en la Carta Magna de 1824, *“el municipio no solo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó.”*¹⁹

b) Las Siete Leyes

La Constitución de 1824 estuvo vigente hasta 1835, ya que por las pugnas entre federalistas y centralistas, éstos últimos lograron implantar una Constitución de tinte conservador, conocida como *Las Siete Leyes*, la primera se promulgó en diciembre de 1835, la segunda en abril de 1836 y las restantes en diciembre.

Esta constitución centralista establece un Supremo Poder Conservador, el cual se hallaba por encima de los tres poderes tradicionales. Este Supremo Poder sólo respondía ante Dios. Los conservadores adoptan una nueva organización territorial de la república, sustituyendo la figura de los estados por la de los departamentos, que su vez se dividían en distritos y éstos en partidos.

Los departamentos eran presididos por los gobernadores, nombrados por la autoridad central por un periodo de ocho años, a partir de una terna propuesta por la Junta Departamental. Los gobernadores designaban a los prefectos, subprefectos y a los jueces de paz.

Las capitales de los departamentos eran gobernadas por los ayuntamientos, mientras que las cabeceras de los distritos las presidían los prefectos. Los subprefectos tenían a su cargo la autoridad en las cabeceras de partido.

Los artículos 22 al 25 de la *Sexta Ley*, promulgada el 29 de diciembre de 1836, establecen requisitos para formar ayuntamientos, la forma de elección de sus integrantes, así como la composición y atribuciones de estos cuerpos edilicios.

Estas disposiciones serían reforzadas por el *Reglamento Provisional para el Gobierno Interior de los Departamentos*, expedido el 20 de marzo de 1837, que en su artículo 126 señalaba que para ser integrante del ayuntamiento, se debería contar con un capital físico o moral, que produjera por lo menos quinientos pesos anuales, por lo que en realidad los cargos estaban reservados a personas con grandes recursos económicos.²⁰

El 30 de junio de 1840, se reformó la sexta ley, registrándose pocos cambios en la vida institucional de los municipios.

c) Bases Orgánicas de 1843

Con el propósito de convocar a un Congreso que elaboraría una nueva Constitución y elegir un presidente provisional, el general Antonio López de Santa Anna firma las Bases de Tacubaya, en septiembre de 1841. El 28 de marzo de 1842, la comisión redactora del proyecto de Constitución, dio a conocer el dictamen que al final no se aprobó por la división entre los diputados federalistas y centralistas. En estas condiciones, se instaló un nuevo órgano legislativo, la Junta Nacional de Legisladores, que el 14 de junio de 1843,

expide las *Bases de Organización Política de la República Mexicana*, conocidas como las *Bases Orgánicas de 1843*, sancionadas por Santa Anna, que había regresado al poder.

Las Bases Orgánicas desaparecen la figura del Supremo Poder Conservador, pero instituyen el derecho de veto a favor del Poder Ejecutivo, debilitando a los otros dos poderes. El territorio de la república se divide en departamentos, éstos en distritos, partidos y municipalidades.

A los gobernadores de los departamentos los designaba el ejecutivo directamente. Este documento legislativo prácticamente ignoró al municipio, ya que sólo le dedicó las fracciones X, XII y XIII, del artículo 174.

Las Bases Orgánicas de 1843, estuvieron vigentes hasta el año de 1846, siendo presidente José Joaquín de Herrera, lapso cuando se inicia la guerra de intervención norteamericana.

d) Constitución de 1857

El primero de marzo de 1854, el Coronel Florencio Villarreal, proclamó en Ayutla, Estado de Guerrero, un plan revolucionario contra Santa Anna, que amenazaba con perpetuarse en el poder. A través de este documento conocido como *Plan de Ayutla*, que concitó un gran apoyo popular, se proponía elegir un presidente interino, así como la convocatoria a un nuevo Congreso que elaboraría una Constitución representativa y popular.

Santa Anna abandona el poder el 9 de agosto de 1855 y el 4 de octubre, se nombra a Juan Álvarez, como presidente interino, quien dos meses después renuncia dejando como sustituto a Ignacio Comonfort.

Tal y como estaba previsto por el Plan de Ayutla, el 16 de octubre de 1855 se expidió la convocatoria para el Congreso Constituyente y el 17 de febrero de 1856, inició sus funciones.

La Constitución de 1857 estableció la organización del país como República representativa, democrática y popular. Definió un Congreso unicamaral, al desaparecer la Cámara de Senadores, elevó a rango constitucional las garantías individuales, estableció el juicio de amparo y eliminó algunos privilegios del clero, entre otros puntos.

Sin embargo, ignoró a los municipios y resolvió dejar a los estados la regulación correspondiente, excepto para los municipios del Distrito Federal y Territorios, no obstante que el diputado Castillo Velasco presentó un voto particular para que la libertad municipal quedara plasmada en el texto de la Constitución federal, en los siguientes términos: *“Toda municipalidad con acuerdo de su colegio electoral puede decretar las obras y medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre y cuando no perjudique a otra municipalidad.”*²¹

Los argumentos del diputado para justificar su propuesta, de que se corrigiera el vacío que presentaba el proyecto de nueva constitución sobre la cuestión municipal, fueron: *“El proyecto de constitución que tenido la honra de suscribir, establece como principio incontrovertible la soberanía del pueblo, y el Congreso lo proclamará también. De este principio nace que la libertad que se reconoce a las partes de la federación que son los estados, para su administración interior, debe también reconocerse las partes constitutivas de los estados que son las municipalidades. ¿ Por qué los ciudadanos han de tener la facultad, la posibilidad de proveer al bien y al desarrollo de su estado y no han de tenerla también para proveer al bien y al desarrollo de su municipalidad?; porque el pueblo no deja de ser soberano, ni los individuos pierden la inteligencia a medida que se circunscribe la esfera de su acción. Por esas consideraciones, buscando la prosperidad de los pueblos y siguiendo sin vacilar las consecuencias del principio de la soberanía popular, propongo al augusto Congreso como un artículo de la Constitución que toda municipalidad, con acuerdo a su consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al municipio.”*²²

No obstante la sólida argumentación, la propuesta no sería aceptada, por lo que el municipio volvería a quedar, otra vez, subordinado a los jefes políticos o prefectos, con lo que se mantenía la influencia de la Constitución de Cádiz.

2.5. El II Imperio y el Municipio

Las medidas políticas y económicas adoptadas por la Constitución de 1857, no fueron del agrado de los conservadores y se desató la guerra civil en diciembre de ese mismo año. Durante la Guerra de Reforma, los liberales se mantuvieron fieles al gobierno legal y constitucional, encabezado por Benito Juárez y los conservadores apoyaron al gobierno espurio de Félix Zuloaga, surgido del golpe de estado contra el presidente Comonfort.

Al triunfo de los liberales a en enero de 1861, la Constitución de 1857 vuelve a tomar vigencia. Se convoca a elecciones y Juárez resulta electo presidente constitucional. Parecía que México tendría por fin un periodo prolongado de paz, necesario para reconstruir el país, sin embargo, los conservadores mexicanos, aliados con el rey de los franceses, Napoleón III, implantaron una monarquía, encabezada por Maximiliano de Habsburgo, en lo que se conoce como el Segundo Imperio Mexicano.

El nuevo emperador expidió, el 3 de abril de 1865, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano*, mediante el cual se dividió el país en departamentos, éstos en distritos y cada distrito en municipalidades.

Al frente de cada departamento estaba un prefecto, designado por el emperador. La autoridad del prefecto se apoyaba en un consejo de gobierno que tenía funciones judiciales, administrativas y consultivas. Los distritos quedaban a cargo de los subprefectos, nombrados por los Prefectos, mientras que los alcaldes administraban las municipalidades. Los alcaldes eran designados por los prefectos con la anuencia del emperador, con excepción del alcalde de la capital, que era designado directamente por el monarca. Las funciones del municipio quedaban reguladas por los artículos 36 al 44, del referido Estatuto.

El artículo 39 establecía las siguientes atribuciones del alcalde:

- I. Presidir los ayuntamientos.
- II. Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.
- III. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- IV. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.

En materia económica, el emperador decretaba las contribuciones municipales, que eran administradas a final de cuentas por los Prefectos, como autoridad suprema del engranaje político del Imperio.

La vida democrática en los ayuntamientos estaba cancelada, por que las elecciones no pasaban se ser una mera formalidad, como lo señala Espinosa Moreno: *“en relación a los procesos electorales, propiamente éstos eran inexistentes, a pesar de que los regidores eran elegidos popularmente. Sin embargo, el hecho de que los alcaldes eran nombrados por los prefectos imperiales y se sujetaban fuertemente a su control, la elección popular de los regidores era en gran medida intrascendente.”*²³

2.6. El Porfiriato y la vida municipal

La reelección de Sebastián Lerdo de Tejada en 1876, ocasionó la protesta de diversos grupos políticos que se manifestaron en forma violenta. En enero de ese año el general Fidencio Hernández, jefe de la guarnición de Tuxtepec, proclama el *Plan de Tuxtepec*, desconociendo al presidente Lerdo. El plan postulaba la no reelección del presidente de la república y de los gobernadores de los estados y designaba al general Porfirio Díaz jefe del Ejército Regenerador.

En ese mismo año se convocan elecciones en las que Lerdo consigue la reelección, misma que es proclamada ilegal por José María Iglesias, Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien se declara presidente provisional y establece su gobierno en Guanajuato.

Las tropas del General Manuel González, aliado de Porfirio Díaz, derrotan a Lerdo de Tejada en Tlaxcala y éste abandona el poder el 20 de noviembre de 1876, con lo que se prepara el terreno para la entrada triunfal de Díaz a la capital de la república y el 27 del mismo mes, asume provisionalmente la presidencia.

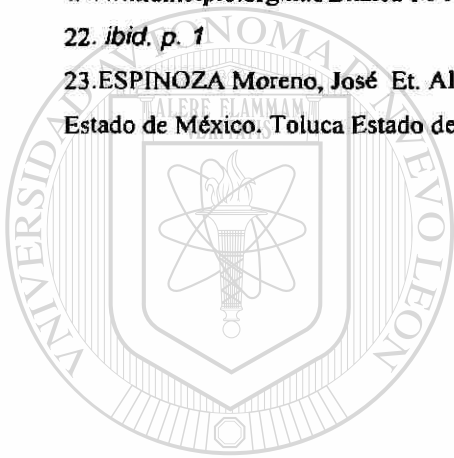
El porfiriato mantuvo el régimen de opresión hacia los municipios. Se fortaleció la figura de los prefectos políticos, como superiores jerárquicos de los municipios, con atribución de designar a los presidentes municipales, mientras los regidores se nombraban por elección popular, igual que durante el régimen de Maximiliano.

A pesar de este barniz democrático, el ayuntamiento quedaba como un cuerpo meramente deliberativo, sin capacidad de decisión, ya que el prefecto imponía su voluntad.

REFERENCIAS

1. MORENO Kalbtk, Salvador, Et.Al. *Dinámica de las sociedades de la antigüedad*. Historia II. México. Edit. Servicios Pedagógicos, S.A., 1982, 2ª edic. p,245
2. SOUSTILLE, Jaques. *La vida cotidiana de los aztecas en vísperas de la conquista*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1992. 9ª reimp. P,25
3. AGUIRRE Beltrán, Gonzalo. *Obra Antropología IV. Formas de Gobierno Indígena*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, 1991. 3ª ed. p,274
4. Cit. por QUINTANA, Roldán, Carlos F. *Derecho Municipal*, p,47
5. OCHOA Campos, Moisés. *Reforma Municipal*. México. Edit. Porrúa, 1985, p,96
6. FUENTES Mares, José. *Cortés el Hombre, Tercera Ed*. Edit. Grijalvo, México, 1981, p,70
7. Cit. Por Quintana Roldan. Op. Cit, p,53
8. *El Cabildo Venezolano* .www.efemeridesvenezolanas.com/html/cabildo.htm, abril de 2003, p.1
9. *ibid*
10. ROBLES Martínez, Reynaldo *El Municipio*. México. Edit. Porrúa, 1993. p,43
11. *ibid*. p,63.
12. QUINTANA Roldán, Carlos F. *Op. Cit* .p,59

13. ITURRIAGA, Arminda, et. al, *Historia del Municipio Mexicano*, p,29
14. Constitución de Cádiz- 1812. *Constitución de la Monarquía Española* www.tlahui.com/libros/ccadiz12.htm, abril 2003
15. *ibid*
16. *ibidem*
17. ITURRIAGA, Arminda, *Op. Cit.* pp,25 y 26
18. TENA Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1987*. México. Edit. Porrúa, 1987,14 Edic. p,145
19. BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional*. p,120
20. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Edit. Porrúa, 1994, p,530
21. ACEDO Blanca, M, *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*, www.municipio.org.mx/Blanca-M-Acedo.htm p,1
22. *ibid. p. 1*
23. ESPINOZA Moreno, José Et. Al. *Origen y evolución del municipio en el Estado de México*. Gobierno del Estado de México. Toluca Estado de México. 1992, p,138



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3. LA REVOLUCIÓN MEXICANA, EL MUNICIPIO Y EL CONGRESO CONSTITUYENTE

La problemática municipal estuvo muy ligada a la gesta revolucionaria de 1910. Prácticamente la mayor parte de las demandas de los jefes revolucionarios incluían la creación del municipio libre, aspiración que finalmente se concreta con el Congreso Constituyente de 1917.

3.1. Planes revolucionarios

La demanda de la desaparición de los jefes políticos, es una constante en los planes revolucionarios, antes y después de la gesta de 1910.

En el preámbulo del programa del Partido Liberal Mexicano, de los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal y Librado Rivera, publicado en la ciudad de St. Louis Missouri, se hace eco de este problema, al mencionar que : *“La supresión de los jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.”* ¹

Esta postura la plasman en los puntos 45 y 46 del citado documento, en los siguientes términos: 45. *“Supresión de los jefes políticos.”*

46. *“Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.”* ²

En el Plan de San Luis Potosí, lanzado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1919, se alude a la misma problemática: *“Tanto el Poder Legislativo como el Judicial están completamente supeditados al Ejecutivo; 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....Los gobernadores de los Estados son designados por él*

(Poder Ejecutivo) y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales. ” ³

En el manifiesto antimaderista: *Los mexicanos y otros jefes*, suscrito el 25 de marzo de 1912, por Pascual Orozco, que consta de 37 puntos, en el número 29 menciona que: “*Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales*” ⁴

Por su parte, Venustiano Carranza, que había instalado su gobierno en Veracruz, por no estar de acuerdo con la designación de Eulalio Gutiérrez, como presidente provisional de la República, por parte de la Convención de Aguascalientes, realiza el 12 de diciembre de 1914, una serie de reformas y decretos de leyes, contenidas en las adiciones al Plan de Guadalupe. En el artículo dos de dicho documento, se señala que: “*El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país,..... establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional...*” ⁵

Con base en este documento, el 25 de diciembre de 1914, Carranza expide el decreto por el que se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857, para quedar en los siguientes términos: “*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 por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos 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.

Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un periodo mayor a seis años.” ⁶

Esta disposición adquirió la categoría de norma suprema denominada Ley del Municipio Libre.

En el Estado de Morelos, Emiliano Zapata, lanza el 13 de abril de 1916, su programa de Reformas Políticas y Sociales; en el artículo 32 se refiere a la institución municipal, en los siguientes términos: *“Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales.”* ⁷

3.2. El Congreso Constituyente

El asesinato del presidente Francisco I. Madero y del vicepresidente Pino Suárez el 22 febrero de 1913, fraguados por Victoriano Huerta para arribar al poder, generaron fuerte descontento en el país. Venustiano Carranza, gobernador de Coahuila, convoca con el Plan de Guadalupe a tomar las armas para reinstalar la legalidad y expulsar al usurpador. Apoyan al Ejército Constitucionalista, Francisco Villa en el norte, Álvaro Obregón en el noreste, Pablo González en el centro y Emiliano Zapata en el sur.

Al no obtener apoyo del gobierno norteamericano, Huerta renuncia el 15 de julio de 1914; Francisco Carbajal ocupa la presidencia en forma interina. El 15 de agosto del mismo año, Carranza asume la presidencia y trata de conciliar diferencias con los caudillos que lo apoyaron. Convoca para ello a un foro en la ciudad de México que después se traslada a la ciudad de Aguascalientes.

La Convención de Aguascalientes, solicita la renuncia de Carranza, designa como presidente provisional a Eulalio Gutiérrez y nombra a Francisco Villa, como Jefe del Ejército de la Convención.

Carranza desconoce los acuerdos de la Convención y se traslada a Veracruz, mientras Álvaro Obregón y Pablo González, combaten a las tropas de Francisco Villa y Felipe Ángeles. En abril de 1916, el Barón de Cuatro Ciénegas volvió a controlar la situación y

convoca al Congreso Constituyente que se reúne en Querétaro el primero de diciembre de ese mismo año, para reformar la Constitución de 1857. En su mensaje a los congresistas señaló que: *“El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará libertad independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas las necesidades, sustrayéndose así de la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.”*⁸

El texto del Artículo 115 propuesto por Carranza, prácticamente fue el mismo que había sustituido al artículo 109 de la Constitución de 1857:

“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 Ayuntamientos de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

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

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

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

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

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

*Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.”*⁹

La Segunda Comisión de Constitución, integrada por los diputados Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara, Paulino Machorro y Agustín Garza, presentó los siguientes razonamientos:

“La diferencia más importante y por lo tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas que intercala en el artículo 115 y que se refieren a la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente y el otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas. La Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida y su independencia, condición de su eficacia.

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos puedan ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución, sin perjuicio del amparo de garantías que será siempre la mejor defensa de esta institución. Para evitar fraudes de contabilidad municipal, así como asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local .”¹⁰

Con base en lo anterior, la Comisión presentó la siguiente redacción para el 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, el Municipio Libre, conforme a las tres bases siguientes:

- I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y 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 corresponde 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. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos efectos legales.*

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

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

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

El número de representantes de las Legislaturas de los Estados será proporcional a los 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.

Solo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento.”¹¹

Es importante señalar, que la discusión de los Constituyentes dejó de lado el aspecto político del municipio y se centró en la parte hacendaría contenida en la fracción II. Ciertamente lo que estaba a debate, era la relación jerárquica entre el gobierno estatal y el gobierno municipal, para efectos de dirimir quien tenía la facultad recaudatoria.

Después de múltiples discusiones, en las que se rechazó el texto propuesto por la Comisión, agobiados por el cansancio, en la madrugada del 29 de enero el diputado Gerzayn Ugarte, Secretario de Carranza, propuso y fue aceptada, la siguiente redacción: *“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se conformará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades.”* ¹²

3.3. Texto Constitucional

Producto de un intenso debate, los Constituyentes plasmaron la figura del municipio libre, en nuestra Carta Magna, aunque no pudieron dotarlo de recursos propios como era su intención, dejando esta facultad en manos de las legislaturas de los Estados. El texto aprobado para el Artículo 115 Constitucional, fue el siguiente:

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las 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 suficientes para atender sus necesidades municipales.

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

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

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

El número de representantes de las legislaturas de los Estados será proporcional a los habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 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.”

REFERENCIAS:

1. Planes en la Nación Mexicana. *Cámara de Senadores de la República Mexicana*. Edición del Senado de la República. LIII Legislatura, Libro Siete, p,46
2. *ibid*, p,48
3. *ibidem*, p,108
4. *ibidem*, p,209 .
5. *ibidem*, p,336
6. SAYEG, Helú, Jorge. Marco Histórico- Jurídico del Artículo 115 Constitucional. *La Reforma Municipal en la Constitución*. México, Edit. Porrúa, 1986, 1ª edic. p,9
7. Planes en la Nación Mexicana. Op. Cit. p,228
8. SAYEG, Helú, Jorge. Op. Cit. p,9
9. *ibid*, p,10
10. *ibidem*, pp,10 y 11
11. *ibidem*, p,14
12. *ibidem*, pp,14 y 15

4. REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL: 1928-1987

Parte fundamental en el objetivo de este trabajo, es analizar las diez reformas constitucionales al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde que el Constituyente de 1917, elevó a rango Constitucional, la figura del municipio libre. Tomando en consideración que desde un principio el contenido del referido artículo Constitucional, incluyó aspectos de los estados y de los municipios; tres de las diez reformas, no corresponden propiamente a cuestiones municipales. Sin embargo, las incluiremos en nuestro análisis, toda vez que nos interesa dar seguimiento puntual, de la manera en la que ha cambiado el texto del artículo en comento.

Por cuestión de metodología, analizaremos inicialmente las primeras nueve reformas constitucionales que cubren el periodo del 20 de agosto de 1928, al 17 de marzo de 1987, con énfasis en la octava reforma, sin duda la más importante hasta esa fecha, promovida por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

Nos interesa sobremanera, analizar a profundidad, la décima reforma al Artículo 115 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999, en la que se reconoce al municipio como nivel de gobierno, con el propósito de hacer una propuesta concreta para el municipio cumpla a cabalidad con esta nueva disposición.

Con estas consideraciones en mente, reproduciremos el texto original del Artículo 115, aprobado por el Constituyente de 1917:

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las 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 suficientes para atender sus necesidades municipales.

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

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

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

El número de representantes de las legislaturas de los Estados será proporcional a los habitantes de cada uno; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de 15 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.”

4.1. Integración de las legislaturas (primera reforma)

El 20 de agosto de 1928, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a los Artículos 52 y 115 párrafo cuarto fracción III, promovida por el presidente Alvaro Obregón, con el propósito de reducir el número de diputados federales y locales. En lo que corresponde al Artículo 115, el texto quedó como sigue: *“El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional a los habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de siete diputados en los Estados cuya población no llegue*

a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en los Estados cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta cifra. ” ¹

Obviamente, la reforma nada tiene que ver con aspectos municipales, como lo señala el maestro Ochoa Campos: *“en cuanto a la primera reforma sufrida por el artículo 115 Constitucional en 1928, no atañe a los municipios directamente, sino a la integración de las legislaturas de los Estados. ”* ²

4.2. No reelección de ayuntamientos (segunda reforma)

Por iniciativa del Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, antecedente del PRI, se reforma el numeral en análisis, para prohibir la reelección inmediata de los presidentes municipales, regidores y síndicos, diputados locales y gobernadores de los Estados. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933. A la Fracción I del Artículo 115, se le adicionó el siguiente texto:

“Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio. ” ³

Esta reforma que prohíbe la reelección inmediata de los integrantes del ayuntamiento, cuando hayan estado en funciones, está vigente hasta la fecha. En otro de los apartados de este trabajo, expondremos las razones por las que consideramos que esta disposición ya no

se justifica. En este sentido, proponemos su derogación, a efecto de que sean los Congresos de los Estados, quienes legislen al respecto.

Por otra parte, a la Fracción III del artículo en comento, se le agregaron los siguientes párrafos:

“La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser elegidos para el periodo inmediato:

a) El gobernador sustituto constitucional o el designado para concluir el periodo por falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñen el cargo en los dos últimos años del periodo.”⁴

También este texto se mantiene vigente, respecto de las diferentes variantes por las que los gobernadores no se pueden reelegir directamente.

Finalmente, la disposición que prohíbe la reelección de los diputados locales quedó en los siguientes términos: *“Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.”⁵*

No cabe duda que el impacto global de esta reforma es haber dado plena vigencia constitucional al principio de la *no-reelección*, uno de los postulados básicos de la revolución mexicana, que los constituyentes de 1917 no incluyeron en nuestra Carta Magna.

Tomando en consideración el contenido de la reforma anterior, el nuevo texto del referido artículo quedó como sigue:

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

Los gobernadores de los estados no podrán durar más de cuatro años.

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

Nunca podrán ser elegidos para el periodo inmediato:

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

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrán ser menos de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en los estados cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados de las legislaturas de los estados no podrán ser reelegidos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser elegidos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

4.3. Gobiernos estatales de seis años (tercera reforma)

Esta reforma tampoco tiene relación con el municipio, sino con ampliar el periodo de los gobernadores de los Estados, de cuatro a seis años, para lo cual se modificó el párrafo tercero de la fracción III del artículo. La disposición se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943, en los siguientes términos: *“Los gobernadores de los estados no pueden durar en su encargo más de seis años.”*⁶

Con la citada reforma, se iniciaron los periodos sexenales para los gobernadores de los estados, lo mismo que para el periodo presidencial, establecido por la reforma al Artículo 83 Constitucional, publicada el 24 de enero de 1928.

4.4. Voto de la mujer sólo en elecciones municipales (cuarta reforma)

Siendo presidente de la república el licenciado Miguel Alemán Valdés, se adicionó un párrafo segundo a la fracción I, que otorgó el voto activo y pasivo de la mujer en las elecciones municipales. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947, con el siguiente texto: *“En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones, que los varones, con derecho a votar y ser votadas.”*⁷

La participación activa de la mujer en vida política del país, aunque sólo a nivel municipal, creó las condiciones para que después le fueran reconocidos a plenitud, sus derechos políticos, como lo comenta el municipalista, Sergio E. Gutiérrez Salazar: *“Debe señalarse que la reforma en si misma repercutió en el orden fundamental de la vida municipal por cuanto impactó substancialmente su forma de integración. Es importante destacar que a partir de entonces cobró mayor fuerza el consenso nacional a favor de la plena participación de la mujer.”*⁸

4.5. Reconocimiento pleno de lo derechos políticos de la mujer (quinta reforma)

El 17 de octubre de 1953, producto de la reforma al Artículo 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por presidente Adolfo Ruiz Cortines, que otorgó a la mujer la plena ciudadanía para participar en todos los procesos electorales, de acuerdo con el siguiente texto: *“son ciudadanos de la República los varones y las mujeres, que teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además...”*⁹

Por lo tanto, para hacer efectiva la reforma, fue necesario derogar el párrafo segundo de la fracción I del Artículo 115.

4.6. Asentamientos humanos y desarrollo urbano en los municipios (sexta reforma)

La nueva disposición que modificó el contenido del artículo 115, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del seis de febrero de 1976, durante la administración del presidente Luis Echeverría Álvarez. Incluyó aspectos de asentamientos humanos y desarrollo urbano, para lo cual se adicionaron las fracciones IV y V, con el texto siguiente: *“IV. Los estados y municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados, en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución, en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia; y*

*“V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas tiendan a formar una continuidad geográfica, 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.”*¹⁰

4.7. Representación proporcional en la integración de lo Ayuntamientos (séptima reforma)

En esta ocasión, la modificación al numeral que nos ocupa, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, como parte de la reforma política del presidente José López Portillo, introdujo el principio de la representación proporcional para

la elección de diputados locales y Ayuntamientos, mediante la adición de un último párrafo a la fracción III, estableciendo que: “ *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 300,000 o más habitantes.* ” ¹¹

El análisis de este punto de la reforma, lo haremos al final este trabajo, por ahora sólo diremos que fue insuficiente, porque solo tenía aplicación en 36 de los 2377 municipios de aquella época. Sin embargo, no puede soslayarse su importancia, toda vez que la representación proporcional en los ayuntamientos es un elemento que asegura una mejor gobernabilidad, como lo señala Sergio. E. Gutiérrez: “*Al amparo de la idea de que los órganos de gobierno de los municipios de la república son los que aparecen más vinculados a los habitantes de cada comunidad se hicieron posibles las condiciones que permitieron a los ayuntamientos- desde entonces- el logro de un mayor grado de consenso entre gobernantes y gobernados.*” ¹²

4.8. Fortalecimiento de las atribuciones de los municipios (octava reforma)

La más importante hasta esa fecha, se publicó el 3 de febrero de 1983 en el Diario Oficial de la Federación, producto de la iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado. A través de la misma, se establecieron garantías para la desaparición y suspensión de ayuntamientos; se les otorgó personalidad jurídica; se enumeraron los servicios públicos a cargo del municipio, con el concurso del gobierno del estado, cuando así fuere necesario; se fortaleció la hacienda municipal, estableciendo contribuciones e ingresos en la esfera municipal y se amplió la intervención del municipio en aspectos de desarrollo urbano, reservas ecológicas y planeación regional.

Por la importancia de esta reforma, comentaremos su contenido, transcribiendo el texto reformado o añadido en cada una de las fracciones del artículo en estudio:

Artículo 115.

I....

(.....)

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediese que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente; o se procederá según lo disponga la ley.”¹³

En el primer párrafo adicionado a la Fracción I, se clarifica el procedimiento que deberán seguir las legislaturas locales para proceder a la suspensión y desaparición de los poderes municipales, que antes se hacía sin mediar un procedimiento de ley. Juan Ugarte, autor del texto “La Reforma Municipal” comenta que: *“he aquí un punto nuevo que aporta la reforma. Ciertamente se busca fijar requisitos y procedimientos para que puedan intervenir los Estados sobre los poderes municipales. Esto es laudable. Sin embargo, queda también abierta la posibilidad de legalizar la frecuente y nociva declaración de suspensión de los poderes municipales.”¹⁴*

Con esta disposición la reforma se buscaba frenar el abuso de los gobernadores y de las legislaturas, que por motivos políticos, quitaban y ponían ayuntamientos, sin una causa justificada: *“ Sin duda la ratio-legis de la reforma en cuestión tiende a establecer normas que eliminen la discrecionalidad y en ocasiones la arbitrariedad que prevalecía en la imposición de sanciones a los ayuntamientos.”¹⁵*

Consecuentemente, para suspender, desaparecer o revocar el mandato a los integrantes del ayuntamiento, es necesario cubrir los siguientes supuestos:

- a) *Definición en una ley de la causa grave que de fundamento a la sanción.*
- b) *La necesidad de otorgar oportunidad suficiente para rendir pruebas y alegatos*
- c) *La definición de que sólo congreso del estado está facultado para imponer sanciones, por una mayoría calificada.*
- d) *La definición que al propio congreso corresponde designar a quienes entrarán a terminar el mandato y los periodos y formas para terminarlo.* ” ¹⁶

Por otra parte, al garantizarles audiencia a los municipios antes de proceder a la sanción, se favorece el estado de derecho de los gobernados que depositaron su confianza en el ayuntamiento a través del sufragio. No obstante, prevalecen ciertas imprecisiones respecto a las *causas graves* en que haya incurrido el ayuntamiento, para hacerse acreedor a una sanción de esta naturaleza. Además, queda la interrogante de que si las legislaturas pueden sustituir la voluntad popular. A este respecto, el doctor Ignacio Burgoa señala que:

“Fácilmente se comprende que el ejercicio de tales facultades puede llegar a eliminar el origen popular de los miembros de los ayuntamientos que preconiza el mismo artículo 115 Constitucional, pues bastaría, para que este fenómeno se produzca, que se expidiera una ley local que señale las ‘causas graves’ según las cuales se puedan o declarar desaparecidos a dichos cuerpos edilicios o suspender o revocar a cualquiera de sus miembros integrantes. Conforme a la disposición transcrita, la voluntad de las legislaturas de los Estados es susceptible de imponerse a la voluntad del pueblo municipal que hubiese elegido a los componentes de los ayuntamientos mediante la expedición de la ley y de su aplicación, haciendo nugatorio el principio de la autonomía política del municipio.” ¹⁷

Continuando con nuestro análisis de la reforma en cuestión, se adicionó un segundo párrafo a la Fracción II del Artículo 115, con el siguiente texto:

II...

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán expedir 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. ¹⁸

Con esta disposición, se materializó la personalidad jurídica del municipio, prevista por el constituyente de 1917, pero que en la práctica no se había hecho efectiva. En esta virtud, la reforma facultó a los ayuntamientos a expedir cierto tipo de normatividad, *“ la adición referida permite precisar que el ayuntamiento puede producir en su nivel, el marco jurídico que sirva de sustento a su actividad de derecho público.”* ¹⁹

Al reiterar que el municipio tiene personalidad jurídica, para dotarse de su normatividad básica, de acuerdo con las bases que fijen las legislaturas de los Estados, se abrió un área de oportunidad para fortalecer a la institución municipal, de acuerdo con la opinión del maestro Salvador Valencia: *“ Esta adición tiene la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio ha tenido y que sólo algunos teóricos trasnochados ponían en entredicho, pero sus repercusiones hacia el futuro pueden ser trascendentes, si se inicia un movimiento que reactive el derecho municipal tan olvidado y tan obsoleto que se encuentra en vigor en los ayuntamientos del país, baste sólo recordar a este respecto, que no pocos de ellos se rigen todavía por bandos de policía y buen gobierno de la época porfiriana.”* ²⁰

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.

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

Los municipios de su mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda. ²¹

Como se observa, la importancia de esta reforma es que por primera vez se precisan los servicios públicos mínimos a cargo del municipio, como una atribución básica del gobierno municipal que no había podido ser concretada, como lo señala Reynaldo Robles, en su obra ya citada: *“ Existe un antecedente de esta inquietud en la parte relativa de la reforma propuesta el 3 de octubre de 1922, que no prosperó, la cual fue presentada por la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana, donde se pretendía precisar los servicios municipales clasificándolos en urbanos y rurales.”* ²²

Asimismo, la reforma no pasó por alto la capacidad financiera del municipio para prestar los servicios públicos en forma autónoma o con el concurso de los Estados: *“ así clarificando el ámbito del municipio, se precisa que la enumeración de la fracción III es el mínimo de atribuciones, señalándose además que en atención a la capacidad del ayuntamiento se puede ampliar, o bien se puede dar el concurso de los Estados en la satisfacción de los servicios públicos.”* ²³

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Adicionalmente se otorgaron facultades a los municipios para coordinarse y asociarse para la prestación de servicios públicos dentro de un mismo estado, lo que favorece principalmente a los municipios metropolitanos. En este sentido, el experto en derecho administrativo, Miguel Acosta Romero, comenta que: *“considero asimismo, que la coordinación y asociación de los municipios para la prestación de servicios públicos será de gran utilidad, en virtud de que algunos municipios, por sí mismos no cuentan con los recursos humanos o materiales para prestar el servicio y éste se podrá realizar debido a la similitud de condiciones de éstos y a la proximidad geográfica en que se encuentran.”* ²⁴

En lo que se refiere a la parte hacendaria del municipio, las modificaciones fueron las siguientes (se denotan en *itálicas*):

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

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

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

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

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.

Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los estados aprobarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. ²⁵

Es de señalarse que en este apartado se establecieron fuentes de ingresos exclusivas para los municipios, mismas que podrán manejar libremente. Con ello, se corrigió el vacío dejado por el Constituyente de 1917, al no precisar la forma en que el municipio se allegaría de recursos, dejando este problema en manos de las legislaturas. A partir de la reforma, los recursos provenientes de la tributación inmobiliaria, prestación de servicios, participaciones federales y rendimientos de los bienes propios, conformaron la llamada “esfera económica mínima del municipio”, que le permitió satisfacer algunas necesidades básicas de la comunidad. Acosta Romero menciona que: *“ con esta reforma, por primera vez en México, se determinan y señalan lineamientos generales a favor de la hacienda municipal, en nuestro país no se había determinado con precisión que ingresos correspondían a los municipios, ya que se había dejado a las legislaturas locales el determinar dichos ingresos, lo que ocasionó que los municipios vivan en constante precaria económica, pues la legislación local con frecuencia restringió en mucho los ingresos municipales.”* ²⁶

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se previó que las contribuciones de las personas físicas y morales, instituciones oficiales y privadas, no podrían ser exentadas o subsidiadas; práctica nociva que ejercían los gobiernos estatales sobre el municipio, afectando sus ya de por sí exiguas finanzas.

Se estableció además, que los presupuestos de egresos de los municipios serían aprobados por los ayuntamientos, en base a los ingresos disponibles, con la intención de fortalecer la autonomía financiera del municipio, como lo señala Gutiérrez Salazar: *“se rompe así una práctica inveterada de que fueran las legislaturas estatales quienes decidieran el destino del gasto público municipal. Se avanza así sin duda en el postulado revolucionario de garantizar la autonomía municipal.”* ²⁷

Por otra parte, se adicionó la Fracción V con el siguiente texto:

*V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.*²⁸

Esta nueva fracción, facultó al municipio para intervenir en la planeación del desarrollo urbano y en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Salvador Valencia, experto municipalista, comenta lo siguiente: *"Tiene la fracción V el acierto de contener una definida postura en derecho urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los graves desafíos que plantean el crecimiento de nuestras ciudades. Quedaron así concedidas a los ayuntamientos amplias facultades en materia de desarrollo urbano; ahora están facultados para establecer planes y decidir sobre la zonificación; para controlar y vigilar el uso del suelo, incluida la participación respecto de sus reservas territoriales y en lo relativo a la regularización de la tenencia en fin, para otorgar licencias y permiso para construcciones, como en la creación de zonas de reserva ecológica."*²⁹

Asimismo, se adicionó una Fracción VI, con el siguiente contenido:

*VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.*³⁰

El mérito de esta fracción es que permitió a los municipios que forman parte de un área metropolitana, coordinarse con los gobiernos estatal y federal, para planear su desarrollo.

Reynaldo Robles comenta que: “...esta problemática urbana, no debe quedar limitada en atención de uno de los niveles de gobierno, por los múltiples elementos, materiales, y atribuciones que concurren a la misma, lo que queda de manifiesto al revisar la redistribución de competencias del sistema federal mexicano, en el que encontramos que la Federación ejerce facultades decisivas de dicho desarrollo, pero de la misma manera, los gobiernos de las entidades federativas y los Ayuntamientos realizan acciones que condicionan las posibilidades de crecimiento urbano.”³¹

Otra modificación al numeral en comento fue la siguiente:

*VII. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente*³²

En esta fracción se reubicó el mismo texto del segundo párrafo de la fracción III anterior, respecto a la jerarquía en el mando de los cuerpos de seguridad pública en los tres niveles de gobierno, a fin de prevenir conflictos en los mandos: “*al definir la Constitución que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tengan el mando de la fuerza pública en los municipios en donde residieren habitual o transitoriamente, está previniendo con tino, un eventual conflicto en la decisión de mando de los cuerpos de seguridad entre los tres niveles de gobierno Federal, Estatal y Municipal, que pudiese afectar, eventualmente la tranquilidad de la población.*”³³

Por otra parte, producto de la reforma surgió una nueva Fracción VIII, con el siguiente texto:

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta, del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anterior al día de la elección.

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

Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

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 la representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos.³⁴

Por lo que se refiere a esta fracción, se reubicó el contenido de la fracción III anterior, excepto los dos primeros párrafos, con la salvedad de que el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, se amplía para todos los municipios, para

permitir una mayor pluralidad en los cabildos, con el arribo de nuevas corrientes políticas: “ *Ahora el proceso democratizador del municipio es más amplio y consecuente, dado que permite en todos los ayuntamientos el libre juego de partidos y una representación más plural de las diversas corrientes que integran el amplio espectro ideológico del país.* ” ³⁵

Por otra parte, la reforma en cuestión incluyó una fracción IX, con el siguiente contenido:

IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere. ³⁶

En esta fracción se incluye lo relativo a la protección de los derechos de los servidores públicos de los estados y municipios, facultando a las legislaturas locales a expedir la normatividad correspondiente, con base en lo dispuesto por la Ley de la materia.

Con la disposición anterior, se corrigió el vacío que existía a este respecto desde el año 1929 cuando era presidente Emilio Portes Gil: “ *En esta materia existía una laguna jurídica, debido a que a partir de 1929 la facultad para legislar en materia de trabajo se convirtió en competencia del orden federal, y dejó de ser de la competencia estatal. En dicha legislación se dejó sin cubrir el aspecto de a quien correspondía regular la relación de trabajo entre los estados y municipios del país y sus servidores públicos.* ” ³⁷

De esta manera, la estabilidad en el empleo, protección al salario y mayor justicia social, estarían al alcance de este tipo de trabajadores, como lo señala el maestro José Dávalos: “ *establece los derechos mínimos de los trabajadores al servicio de los Estados y Municipios. Por mandato de la Constitución esos derechos ya forman parte del patrimonio de cada trabajador. Ahora podrán ser superados en las constituciones locales, en las leyes y en los reglamentos; jamás podrán ser disminuidos. Toca a los trabajadores crearlos, consolidarlos y sobre todo vivirlos.* ” ³⁸

La última disposición de la reforma que nos ocupa, fue la siguiente:

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

*Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.*³⁹

A partir de la reforma, se elevó a rango constitucional la celebración de convenios y otras formas de coordinación entre la federación, estados y municipios, para descentralizar funciones que es uno de los propósitos del federalismo. El doctor Carlos Quintana comenta que: *“ solamente con una adecuada coordinación entre federación, estados y municipios, se podrán superar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciando una descentralización efectiva, con estricto respeto a la soberanía de la Federación y estados, así como a la autonomía municipal .”*⁴⁰

Esta tesis no es compartida por todos, Rafael Martínez, destacado constitucionalista, opina que el municipio pierde autonomía al celebrar este tipo de convenios, *“que los ayuntamientos deban realizar determinados actos en ciertas materias, los cuales están previstos en las leyes federales o locales, al celebrar convenios de coordinación pierden mucho de su ya precaria autonomía...”*⁴¹

En cambio la postura del maestro Burgoa es favorable, al argumentar que: *“ El municipio debe gozar de autonomía, nunca de independencia. Por ello no se le puede equipara a las polis griegas. Su autonomía está demarcada por los principios constitucionales y las bases legales que forman el régimen en los términos del artículo 115 de la Ley Suprema. Las facultades de sus órganos representativos deben coordinarse con las legislaturas locales y el gobierno administrativo estatal .”*⁴²

Consecuentemente el texto del artículo reformado quedó como sigue:

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

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

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediese que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado.
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia.
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito;
- i) Las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de su mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

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

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

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

- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas.

V. Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años. La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta, del constitucional, aun cuando tengan distinta denominación.

El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser gobernador constitucional de un estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menos de cinco años inmediatamente anterior al día de la elección.

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

Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

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 la representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos.

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

Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

4.9. Lo del municipio al municipio (novena reforma)

Consistió en trasladar al artículo 116 lo concerniente a los Estados que aparecía en artículo 115, dejando en este únicamente la parte municipal. La reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación de fecha 17 de marzo de 1987, en los siguientes términos:

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

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

IX. Derogada; y

X Derogada. ⁴³

REFERENCIAS:

1. Derechos del pueblo mexicano. *México a través de sus Constituciones*. México Edit. Porrúa, Tomo XI, p.298
 2. Ochoa Campos Moisés. Op. Cit. p.34
 3. México a través de sus Constituciones. p,34
 4. ibid, p,299
 5. ibidem. p,299
 6. ibidem. p,315
 7. ibidem p,316
-
8. GUTIÉRREZ, Salazar Sergio Elías. *Gobierno y Administración Municipal en México*. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal.1993. p,76
 9. Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953 .
 10. México a través de sus Constituciones. Tomo II, Quinta ed. p, 385.
 11. ibid. p, 385.
 12. GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías. Op. Cit. p,78
 13. México a través de sus Constituciones, p,391
 14. UGARTE Cortés, Juan, *La Reforma Municipal*, México. Edit. Porrúa. 1985, p,24
 15. GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías. Op. Cit. p,81
 16. GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías. Op. Cit. p,82
 17. BURGOA Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México. Edit. Porrúa, 1989,7a edic, p,904

18. México a través de sus Constituciones. p,391
19. GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías, Op. Cit. pp 83 y 84.
20. VALENCIA, Carmona, Salvador. *La nueva estructura constitucional del municipio, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México*. Edit. Porrúa.1995,1a edic. p,226
21. México a través de sus Constituciones. p,391
22. ROBLES, Martínez Reynaldo. Op. Cit p,106
23. GUTIÉRREZ, Salazar, Sergio Elías. Op. Cit p,85
24. ACOSTA, Romero, Miguel, Desarrollo de la Administración Local. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México. Edit. Porrúa. 1995,1a edic. p,266
25. México a través de sus Constituciones. p,392
26. ACOSTA, Romero, Miguel. Op. Cit. p,267
27. GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías. Op. Cit. p,86
28. México a través de sus Constituciones. p,392
29. VALENCIA Carmona, Salvador. Op. Cit. p,227
30. México a través de sus Constituciones. p,392
31. ROBLES, Martínez, Reynaldo. Op. Cit. p,176
32. México a través de sus Constituciones. p,392
33. QUINTANA Roldán, Carlos F. *Principales consecuencias jurídicas de las reformas al artículo 115, constitucional, revista No 15*. p,192
34. México a través de sus Constituciones. p,393
35. GUTIÉRREZ, Salazar, Sergio Elías. Op. Cit. p,83
36. México a través de sus Constituciones. p,393
37. GUTIÉRREZ Salazar, Sergio Elías. Op. Cit. p,87
38. DÁVALOS, José. *Los trabajadores al servicio de los gobiernos de los estados y municipios en el artículo 115 Constitucional*. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. México. Edit. Porrúa.1995, 1a ed. p,339
39. México a través de sus Constituciones. p,393
40. QUINTANA Roldán, Carlos, F. Op. Cit. p,193
41. MARTÍNEZ Morales, Rafael. *Derecho Administrativo*. México. Edit. Harla, 1995,1ª edic. p,16
42. BURGOA Orihuela, Ignacio. Op. Cit. p,506
43. México a través de sus Constituciones. p,419

5. EL MUNICIPIO MEXICANO COMO NIVEL DE GOBIERNO: LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1999

La décima reforma al Artículo 115 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, se caracteriza entre otras cosas, porque no fue como las anteriores, producto de una iniciativa del titular del ejecutivo federal como había sido costumbre, sino de nueve iniciativas de ley, presentadas por diputados pertenecientes a cuatro de los cinco partidos políticos representados en la LVII Legislatura federal.

El Partido del Trabajo presentó dos iniciativas, la primera, el 23 de octubre de 1997; y la otra el 11 de diciembre del mismo año. Otras dos iniciativas fueron promovidas por el Partido Acción Nacional, en fechas: 13 de noviembre de 1997 y 31 de marzo de 1998.

El Partido de la Revolución Democrática suscribió tres iniciativas, las dos primeras, los días 2 y 23 de abril de 1998; y la tercera, el 30 de abril de 1999.

El Partido Revolucionario Institucional aportó dos iniciativas: una el 11 de diciembre de 1998; y la otra, el 26 de mayo de 1999.

Las iniciativas mencionadas se turnaron a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen, y para la opinión, a la Comisión de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

El dictamen se aprobó el 17 de junio de 1999, por 387 votos a favor, 17 en contra y 24 abstenciones.

La minuta se remitió al Senado de la República conforme a lo preceptuado por el artículo 72 de nuestra Ley Suprema, siendo turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Fortalecimiento al Federalismo y Primera de Estudios Legislativos. El dictamen se aprobó por unanimidad de 86 votos, en la sesión del 25 de junio de 1999.

Las modificaciones al artículo 115 Constitucional abarcaron los siguientes aspectos:

- a) Reconocimiento del municipio como ámbito de gobierno.
- b) Autonomía jurídica y leyes estatales sobre aspectos municipales.
- c) Modificaciones y precisiones en los servicios públicos
- d) Asociación y coordinación de municipios más amplia.
- e) Fortalecimiento de la hacienda municipal.
- f) Reformulación en desarrollo urbano, ecología y planeación regional.

Analizaremos cada uno de estos puntos, con base en los dictámenes que sobre la reforma emitieran tanto la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, como la Cámara de Senadores, así como en las opiniones que los especialistas tienen sobre las modificaciones al citado numeral. Asimismo, constataremos como se reflejó esta reforma constitucional en las leyes orgánicas municipales o códigos municipales de algunos estados como: Aguascalientes, Colima, Coahuila y Nuevo León, aunque en este último, la reforma al Artículo 115 constitucional sólo impactó en la Constitución Política local.

Es por esto, que los municipios se rigen por la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, publicada en el Periódico Oficial del Estado, el 17 de octubre de 1987.

Adicionalmente, es importante mencionar que en la sesión extraordinaria del seis de julio de 2000, la LVIII Legislatura, conforme a lo establecido por los Artículos 148, 149 y 150, de la Constitución Política del Estado, aprobó someter a discusión la iniciativa con proyecto de Decreto, que contiene la *Ley de Gobierno Municipal*, quedando pendiente su aprobación definitiva. Al momento de elaborar este trabajo, ésta no había sido aprobada.

Hechas las precisiones anteriores, iniciaremos el análisis de la reforma, aspecto fundamental en cuanto al objeto de este trabajo.

La fracción I del numeral en comento, se modificó de la siguiente manera:

Artículo 115.....

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado.



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

Con la reforma, se establece que cada municipio será *gobernado* por un Ayuntamiento de elección popular, en lugar de *administrado* como decía la redacción anterior. De acuerdo con las consideraciones que preceden al Decreto por el que se reformó el citado numeral, resulta necesario reformar la fracción I en su primer párrafo, “*con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como ámbito de gobierno.*”¹

Esta nueva disposición, proporciona otra categoría al municipio, ya que deja de ser considerado como una entidad administrativa desconcentrada del gobierno estatal o federal, para considerarse como nivel de gobierno. Consecuentemente, significa un avance para que la instancia municipal despliegue todas sus potencialidades y se convierta en un verdadero poder popular, que responda de mejor manera, a las necesidades y demandas de la población, como lo señala la Sub-directora del Instituto de Desarrollo Municipal, Marlina Barona del Valle: *“Es un avance, porque el órgano de representación que gobierna (decide, traza estrategias y tácticas, resuelve los conflictos entre los diversos intereses de los grupos sociales, etcétera) dispone de un aparato público administrativo para ejecutar la acción de gobierno.”* ²

Sin embargo, en la opinión del municipalista, doctor Raúl Olmedo Carranza, el cambio de la palabra *administrar* por *gobernar*, tiene implicaciones relacionadas con las facultades y atribuciones del municipio y con la forma de elección de los integrantes del ayuntamiento, ya que: *“Al ser un orden de gobierno, como los órdenes federal y estatal ¿tendrá que considerarse que el Municipio no sólo tiene autonomía sino también soberanía como los estados? Y al tener soberanía ¿el Municipio debe también tener facultad legislativa como la federación y los estados, y no solamente facultad reglamentaria? ¿El Ayuntamiento tendrá en los regidores su Poder Legislativo y en el Presidente Municipal a su Poder Ejecutivo? En consecuencia ¿tendrán los regidores que ser electos de manera individual y no por planilla, e independientemente del presidente municipal, como ocurre en los otros órdenes de gobierno con los diputados y el gobernador? ¿Tendrá que modificarse radicalmente la estructura del Ayuntamiento?”* ³

A las anteriores interrogantes, Olmedo Carranza agrega que a la luz de la reforma, debe reconsiderarse el concepto de soberanía y la forma en que se organiza el estado mexicano, que establecen los artículos 39,40 y 41 de la nuestra Carta Magna, ya que si la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo: *“¿es el Municipio el primer orden de la soberanía nacional? ¿Y si el municipio es soberano ¿por qué no está incluido en el artículo 40 como parte de la República, ni se señala en el artículo 41 que la soberanía municipal se ejerce a través de Ayuntamiento?”* ⁴

En esta vertiente, lanza Olmedo un último cuestionamiento, respecto de modificar el concepto de república, para incluir al municipio como parte de ésta: “¿Habrà llegado el momento de adoptar otra forma de República, que incluya al Municipio, o bien adoptar una forma de organización política que ya no sea la República, como algunos estudiosos lo han sugerido?”⁵

Esta serie de interrogantes, hacen necesario una definición clara y precisa del concepto municipio, como parte del contenido del Artículo 115 Constitucional, que vaya más allá de reconocerlo como ámbito de gobierno.

En este orden de ideas, es importante señalar que la reforma al Artículo 105 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1994, reconoció expresamente al municipio como poder político equiparable a los otros poderes constituidos. El texto quedó como sigue:

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

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

- a) La Federación y un Estado o el Distrito Federal;*
- b) La Federación y un municipio;*
- c) El Poder Ejecutivo y el Congreso de la Unión; aquél y cualquiera de las cámaras de éste o, en su caso, la Comisión Permanente, sean como órganos federales del Distrito Federal;*
- d) Un Estado y otro;*
- e) Un Estado y el Distrito Federal;*
- f) El Distrito Federal y un municipio;*
- g) Dos municipios de diversos estados;*

h) Dos Poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

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

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

k) Dos órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales...”⁶

Adicionalmente, el Artículo 3º de nuestra Carta Magna, establece que: *“Todo individuo tiene derecho a recibir educación, el Estado- federación, estados y municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria...”*

De esta manera, el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno, encuentra plena armonía en nuestro orden constitucional.

Por otra parte, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, incluye el nuevo concepto de municipio, de acuerdo con la última reforma al artículo 115 Constitucional; además, reconoce al ayuntamiento como interlocutor directo con los otros órdenes de gobierno, en los asuntos correspondan a su localidad, todo ello, de acuerdo con el siguiente texto:

“Artículo 3. Cada municipio será gobernado y administrado, por un ayuntamiento cuyos miembros se elegirán por sufragio universal, libre, secreto y directo, mediante los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de conformidad con la Constitución Política Estatal y el Código Electoral y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. Por lo tanto, el ayuntamiento será reconocido como interlocutor directo con los demás ámbitos de gobierno, en relación con las acciones que incidan en su territorio.

El ayuntamiento es la forma de gobierno municipal mediante la cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

Con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los municipios, las relaciones entre éstos y el gobierno del Estado, se conducirán por los principios de coordinación y descentralización.”⁷

Por otra parte, con la reforma a este apartado, se pretende evitar la intromisión en el municipio de organismos o instancias paralelas, que creadas por los poderes federales o estatales sin sustento constitucional, pretendan ejercer funciones municipales. Lo anterior para que “*en el ámbito de gobierno municipal se ejerzan funciones exclusivas a favor del ayuntamiento.*”⁸ Esta disposición no excluye crear instancias de coordinación, asociación o concertación, así como que el municipio otorgue concesiones, autorizaciones o contrataciones de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio ayuntamiento.

Continuando con el análisis de la reforma, la adición de un quinto párrafo a la Fracción I del Artículo 115, tiene como propósito prever que cuando se den situaciones que hagan necesaria la instalación de Consejos Municipales, el número de integrantes será establecido por la ley, además de que éstos, deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Asimismo, la nueva normativa remite a la ley orgánica o al código municipal en su caso, la facultad de fijar el número de integrantes de los Consejos Municipales, de acuerdo con las características de cada municipalidad, además de que al establecer requisitos para quienes eventualmente lleguen a estar al frente del municipio, se pretende una mejor gobernabilidad.

Sin embargo, persisten las ambigüedades, en cuanto a precisar las causas por las legislaturas decretan la desaparición o suspensión de los ayuntamientos.

Por ejemplo, el Artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, establece como causas para la desaparición de un Ayuntamiento, las siguientes:

“I. Cuando sea imposible el funcionamiento del Ayuntamiento, por falta absoluta de la mayoría de la totalidad de sus integrantes, si conforme a la ley no haya suplentes que puedan integrarla.

II. Cuando se susciten entre los integrantes de un Ayuntamiento o entre éste y la comunidad, conflictos reiterados que imposibiliten el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

III- Cuando el Ayuntamiento viole reiteradamente las Garantías Individuales y Sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Local.

IV. Cuando el Ayuntamiento promueva o adopte formas de Gobierno o de organización política distintas a las establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. Cuando el Ayuntamiento incurra en violaciones graves a las normas jurídicas que rigen los procesos electorales.

VI. Cuando el Ayuntamiento realice reiteradamente actos que alteren los presupuestos de egresos, planes y programas de desarrollo municipal.

VII. Cuando el Ayuntamiento disponga de bienes del patrimonio municipal, sin sujetarse a los procedimientos previstos en la presente Ley.

VIII. Cuando el Ayuntamiento permita que extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del Estado o de los Municipios.

IX. Cuando el Ayuntamiento rehúse cumplir con una orden de suspensión conforme lo dispone este ordenamiento.

X. Cuando habiendo sido suspendido conforme lo dispone el artículo siguiente, el Ayuntamiento se encuentre nuevamente en dichos supuestos.”⁹

De acuerdo con el Artículo 48 del referido ordenamiento, la suspensión de los ayuntamientos procede en los siguientes casos:

“I. Cuando el Ayuntamiento ejerza atribuciones que las leyes no le confieran o rehúse cumplir obligaciones que la ley le impone.

II. Cuando el Ayuntamiento promueva formas de gobierno o bases de organización política distintas a las señaladas en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. Cuando se susciten entre los integrantes de un ayuntamiento o entre éste y la comunidad algún conflicto que imposibilite el cumplimiento de los fines del mismo, o el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.

IV. Cuando el Congreso, conforme a los requisitos que se establecen en esta ley, determine el inicio del procedimiento para desaparecer a un Ayuntamiento, hasta el momento en que tome la resolución que corresponda.”¹⁰

En nuestra opinión, la mayor parte del texto de los dos artículos citados, contiene un lenguaje vago, que deja en estado de indefensión al municipio. En este sentido, el reconocimiento constitucional del municipio como nivel de gobierno, hace necesario legislar al respecto, para eliminar este tipo de lagunas jurídicas.

Por otra parte, los agregados a la Fracción II del citado numeral, son los siguientes:

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN
II. ...

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

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

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

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

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

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

Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes.

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

Con la adición de un segundo párrafo a la referida fracción, se amplía el concepto de autonomía jurídica del municipio y se delimita el objeto y los alcances de las leyes estatales en materia municipal, como son las leyes orgánicas municipales o los códigos municipales. Para ello se sustituye el concepto *bases generales* por el de *leyes estatales en materia municipal*, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general, donde se incluya la participación ciudadana y vecinal.

De acuerdo con las consideraciones que anteceden al Decreto de reforma del artículo que nos ocupa, la intención del legislador es que las leyes estatales en materia municipal, establezcan: *“un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada ayuntamiento.”* ¹¹ Por lo tanto, *“queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal.”* ¹²

Consideramos que al quedar perfectamente delimitados los ordenamientos que competen a los ayuntamientos y las leyes en materia municipal que estarán a cargo de las legislaturas, los municipios tendrán mejores condiciones para actualizar o en su caso elaborar la normatividad interna que mejor les acomode, de acuerdo con sus condiciones particulares.

En este contexto, se puede tomar como ejemplo lo que establece el Artículo 173 del Código Municipal del Estado de Coahuila: *“Los ayuntamientos tienen facultades para formular, expedir, reformar y adicionar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias y procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de conformidad con las bases generales que establece este Código.”* ¹³

Las bases generales a que se refiere el artículo anterior, se detallan en el diverso 174 del citado Código, donde se establece que:

“I. El respeto absoluto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la particular del Estado y en general a la legislación ordinaria federal y local, con estricta observancia a las garantías individuales.

II. La delimitación expresa de la materia que regula.

III. La determinación expresa de los destinatarios del ordenamiento jurídico en cuestión.

IV. La manifestación clara del objeto o fin que se persigue, propiciando siempre la seguridad, el bienestar, la tranquilidad de la población y el fortalecimiento del municipio libre.

V. El respeto a la opinión de la comunidad, en aquellos casos que proceda la participación ciudadana para la formulación de ordenamientos jurídicos, de conformidad con este código.

VI. El establecimiento preciso de los supuestos y consecuencias legales que originan los derechos y obligaciones de los sujetos destinatarios de las normas.

VII. La determinación de la autoridad responsable de la aplicación legal.

VIII. El establecimiento expreso de las facultades y obligaciones de las autoridades que aplican y sancionan los ordenamientos municipales.

IX. El establecimiento de las sanciones y el procedimiento correspondiente para su imposición.

X. La previsión del ejercicio del recurso de inconformidad, el cual se tramitará en los términos establecidos por este código.

X. Los artículos transitorios, en los cuales habrán de preverse las condiciones específicas para la entrada en vigor del ordenamiento que se trate, tomando en consideración, entre otros posible aspectos, los relativos a la no retroactividad de las disposiciones legales en perjuicio de persona alguna, y la fecha a partir de la cual empieza la vigencia.”¹⁴

Por otro lado, la adición del primer párrafo de la fracción II, particularmente el último renglón, eleva por primera vez, a rango constitucional, la participación ciudadana y vecinal en los municipios. Esta disposición la consideramos sumamente importante, ya que los ayuntamientos no sólo podrán ser vigilados en su actuación, sino además, recibir propuestas sobre la prestación de los servicios públicos y consultar a la ciudadanía respecto de asuntos trascendentes para la vida municipal.

En esta tesitura, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, contiene un capítulo con dos artículos, para dar cumplimiento a esta nueva disposición en la forma siguiente:

"Artículo 23. Con el propósito de fomentar y garantizar la participación responsable de los vecinos y ciudadanos en las acciones del gobierno municipal, los ayuntamientos establecerán y regularán, en los reglamentos correspondientes, los siguientes mecanismos:

I. Consultas populares para la elaboración de planes y programas o para la toma de decisiones;

II. Contraloría social;

III. Consejos y comités municipales para tareas comunitarias y vecinales.

IV. Instituciones de democracia directa: iniciativa popular, plebiscito y referéndum, de conformidad con la ley de la materia; y

V. Las demás que establezcan las autoridades municipales." 15

"Artículo 24. El ayuntamiento convocará y tomará parte en la conformación, organización y funcionamiento de los organismos de participación ciudadana con apego a las siguientes disposiciones:

I. Se conformarán en las regiones y localidades comprendidas dentro de su jurisdicción del municipio, cuando sea necesario y sus actividades serán permanentes o transitorias según corresponda a la consecución de determinada obra, programa o proyecto.

II. Se integrarán por vecinos del municipio, por designación de ellos mismos, conforme a las convocatorias y requisitos que expida el ayuntamiento; y

III. Contribuirán al cumplimiento de los planes y programas del municipio, impulsarán la colaboración y participación de sus habitantes, gestionarán la atención de demandas y propuestas de interés general, propondrán al ayuntamiento medidas para la prestación de servicios públicos, para la realización de obra pública y para la preservación y restauración del ambiente, así como de alternativas de solución para los problemas de sus localidades o regiones." 16

Por otra parte, la adición de un segundo párrafo con cinco incisos, a la fracción II del numeral en análisis, busca precisar el objeto y alcances de las leyes estatales en materia municipal, como se indica a continuación:

En el inciso a) se prevé que las leyes municipales contengan las bases generales de la administración pública del municipio, en cuanto a su organización y funcionamiento, que ahora con su nueva atribución, podrá desarrollar en detalle, a través de bandos de policía y gobierno, así como por los reglamentos que expidan los ayuntamientos. Asimismo, se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes para dirimir las controversias entre los particulares y la administración pública.

A este respecto, Miguel López Pérez y Juvenal Núñez Mercado, expertos municipalistas, señalan que los medios de impugnación a que se refiere la reforma, deben considerarse de manera amplia, ya que: *“La reforma municipal de 1999 hace referencia a los medios de impugnación, que no sólo se refieren a los que se desarrollan mediante el proceso administrativo (como es el caso del recurso administrativo), sino que debe entenderse con amplitud y abarcar a cualquier otro medio de protección de los derechos de los particulares, sea jurisdiccional, principalmente a través de los tribunales de lo Contencioso Administrativo, o no jurisdiccional, como son los órganos protectores de los derechos humanos previstos en el Apartado “B” del Artículo 102.”*¹⁷

Por lo tanto, la nueva disposición establece la necesidad de observar los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad en el desenvolvimiento de la función administrativa.

Por otra parte, en el inciso b) se fija el requisito de mayoría calificada de los miembros de un ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que excedan el periodo constitucional del ayuntamiento.¹⁸

Esta disposición la consideramos de suma importancia, ya que la decisión sobre el destino de sus bienes inmuebles le corresponderá al ayuntamiento, sin intervención de las legislaturas.

A este respecto, es pertinente señalar que los párrafos séptimo, noveno y décimo del Artículo 23 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, derivados del Decreto No. 49, expedido el 26 de marzo del 2001 y publicado en el Periódico Oficial del Estado el 11 de mayo del mismo año, son violatorios al contenido del inciso b) antes citado, al disponer que:

“El estado de Nuevo León y sus municipios tienen derecho para adquirir, poseer y administrar bienes raíces, y esta clase de bienes solo podrán enajenarse, gravarse o desincorporarse, cualquiera que sea su origen, su destino y carácter, mediante Decreto del Congreso del Estado que así lo autorice.”

“Los convenios mediante por los cuales se comprometa el libre uso de los bienes inmuebles municipales, se sujetarán a los términos que fijen las leyes, y requerirán de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes de los Ayuntamientos.”

“Serán inexistentes las enajenaciones, actos, convenios y contratos que no se ajusten a lo preceptuado por este artículo y la Ley.”¹⁹

Claramente se advierte la intervención de la legislatura estatal en asuntos que sólo le compete al ayuntamiento resolver. Por ello, el municipio de Monterrey promovió el 20 de junio del 2001, la Controversia Constitucional 18/2001. También el municipio de Santa Catarina promovió el 26 de junio 2001, la Controversia Constitucional 19/2001. Ambas controversias fueron resueltas favorablemente por el máximo organismo de justicia del país, el 18 de marzo del 2003, publicándose en el Periódico Oficial del Estado el 12 de mayo del 2003.

En el Considerando DÉCIMO SEGUNDO, la Suprema Corte de Justicia establece que:

“En torno al artículo 23 de la Constitución de Nuevo León reformado por el decreto recién mencionado;

- a) Es inválido el párrafo séptimo del mismo, en la porción normativa del mismo que dispone que los municipios sólo podrán enajenar, gravar o desincorporar bienes*

raíces mediante decreto del Congreso del Estado que así lo autorice; invalidez que deberá relacionarse en lo conducente con lo dispuesto en el párrafo décimo del mismo artículo, en tanto que la invalidez de éste último deriva de relacionarlo con la norma cuya invalidez aquí se decreta;

- b) Es valido el párrafo noveno del mismo artículo*
- c) Es valido el párrafo décimo, sólo en lo tocante o para efecto de relacionarlo con el diverso párrafo séptimo, según explica el inciso a) precedente, como también se explica en los últimos párrafos del considerando séptimo de esta resolución.”²⁰*

Por otra parte, la votación por mayoría calificada que se exige para cierto tipo de resoluciones del ayuntamiento, tiene la intención de proteger los bienes inmuebles del municipio, ya que para desincorporarlos, mediante venta, comodato o donación, se requerirá de al menos el voto favorable de dos de los partidos políticos representados en el cabildo. Con esta disposición, se frena la voracidad de ciertos alcaldes que se dedican a la venta indiscriminada de terrenos municipales y al final de su gestión resultan prósperos agentes inmobiliarios. Adicionalmente, se establece un candado legal, para *“evitar que quienes resulten electos para una gestión no tengan que enfrentar cargas o gravámenes que comprometan seriamente su desempeño. También se evita que las legislaturas locales intervengan en cualquier forma en una decisión que corresponde de forma exclusiva a los ayuntamientos.”²¹*

A este respecto, veamos lo que establece la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes:

“Artículo 71. Los ayuntamientos deberán aprobar por las dos terceras partes de sus integrantes, además de los casos ya señalados por la presente ley, los siguientes y actos jurídicos:

I.- La obtención de empréstitos;

II. El arrendamiento de sus bienes, por un término que exceda el periodo constitucional de su gestión;

II. La celebración contratos(sic) para la realización de obras públicas y servicios relacionados con ellas, así como de prestación de servicios públicos, cuando excedan el periodo constitucional de su gestión;

IV. El cambio de destino de los bienes inmuebles dedicados a un servicio público de uso común;

V. La donación de bienes muebles e inmuebles, siempre que se destinen a la realización de obras de beneficio colectivo; y

VI. Los demás casos establecidos por las leyes.”²²

Continuando con el análisis de la reforma al Artículo 115, en el inciso c), se establecen las normas que regirán los convenios de asociación y coordinación entre municipios de uno o varios municipios.

Esta disposición la desarrolla de una manera precisa, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, al establecer que:

“Artículo 92. Los municipios a través de sus ayuntamientos, podrán celebrar los convenios a que se refieren las fracciones III y IV del artículo 115 y VI del artículo 116, de la Constitución General, de conformidad con las bases y los requisitos siguientes:

I. Cuando se trate de asociación entre municipios para la prestación de servicios públicos o para el ejercicio de funciones:

a) La comisión correspondiente presentará ante el cabildo el proyecto de convenio de asociación a celebrar, acompañado de la documentación técnica y financiera que acredite la necesidad del mismo y que establezca, entre otros, los métodos de operación y aplicación, el programa de costos y la forma de solventar éstos, así como las causas de terminación, rescisión y suspensión;

b) El convenio de asociación será aprobado por cuando menos las dos terceras partes del total de los miembros que integran el cabildo;

- c) *De ser aprobado el convenio, la comisión correspondiente dará seguimiento a su ejecución e informará periódicamente al ayuntamiento;*
- d) *Los convenios que se celebren con municipios de otros Estados, deberán ser remitidos al Congreso para su aprobación;*
- e) *Los convenios de asociación se harán del conocimiento del gobierno del Estado, con el propósito de garantizar la coordinación procedente con los programas de carácter regional y estatal.*

II. *Cuando se trate de convenios de coordinación que celebren los municipios con el gobierno del Estado para que aquellos o éste se hagan cargo de la prestación de servicios públicos o el ejercicio de funciones estatales o municipales, ya sea de manera temporal o coordinada:*

- a) *La comisión correspondiente presentará ante el ayuntamiento el proyecto de convenio a celebrar, acompañado de la documentación técnica y financiera que acredite la necesidad del mismo y que establezca, entre otros, los métodos de operación y aplicación, el programa de costos y la forma de solventar éstos, así como las causas de terminación, rescisión y suspensión. En caso de que sea el gobierno del Estado quien proponga al municipio la prestación de un servicio o el ejercicio de una función estatal, la solicitud respectiva y la documentación que la soporte se dirigirá al ayuntamiento, turnándose a la comisión referida;*
- b) *Este tipo de convenios procederá únicamente cuando con la operación propuesta en el convenio, los beneficios sean mayores para el municipio o cuando exista imposibilidad real de éste para ejercitar dichos servicios o funciones;*
- c) *El convenio será aprobado por cuando menos las dos terceras partes del total de los miembros que integran el cabildo;*
- d) *De ser aprobado el convenio, la comisión correspondiente dará seguimiento a su ejecución e informará periódicamente al ayuntamiento; y*

- e) *Si el gobierno del Estado, directamente o a través del organismo correspondiente se hace cargo de la prestación del servicio o el ejercicio de una función municipal, informará periódicamente al ayuntamiento.*

Los convenios a que se refieren las fracciones anteriores no eximen a los ayuntamientos del cumplimiento de sus facultades y obligaciones, con respecto a los usuarios de las funciones y servicios municipales.”²³

Por otra parte, el inciso d) contempla el procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, cuando no exista convenio con el ayuntamiento, siempre y cuando la legislatura considere que el municipio carece de infraestructura técnica y humana para prestar el servicio y medie una solicitud del ayuntamiento, respaldada al menos por las dos terceras partes de sus integrantes.

Esta nueva disposición está contenida en la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, que establece para estos casos, lo siguiente:

“Cuando el ayuntamiento manifieste incapacidad real para la prestación de un servicio o el ejercicio de una función municipal y el gobierno del estado se niegue asumir mediante convenio, su prestación o ejercicio, el cabildo solicitará por escrito al Congreso la declaración correspondiente para que el gobierno del Estado se haga cargo temporalmente de dicha función o servicio.

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

La solicitud al Congreso aprobada cuando menos por las dos terceras partes del total de integrantes del cabildo, deberá acompañarse de la documentación técnica y financiera que la soporten. El cabildo deberá motivar suficientemente su petición.

El Congreso podrá ordenar los estudios y análisis técnicos para determinar lo conducente. De ser aprobada la solicitud del ayuntamiento, el Congreso establecerá las condiciones y modalidades para que el gobierno del Estado preste el servicio o ejerza la función municipal.”²⁴

Ahora bien, en el inciso e) se indica que las legislaturas estatales expedirán normas aplicables a los municipios cuando éstos no cuenten con los reglamentos correspondientes. A este respecto, el legislador menciona en los considerandos que anteceden al Decreto de la reforma en estudio, que esta medida será de *“aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate emita sus propios reglamentos.”*²⁵

Este punto es severamente criticado por Marlina Barona, al considerarlo ocioso y fuera de lugar: *“La disposición que se refiere a que las leyes municipales determinarán que ordenamientos legales se aplicarán cuando el municipio no tenga Bando de Policía y Buen Gobierno y reglamentos municipales, es tautológica e improcedente, porque en el esquema jurídico mexicano, a falta de reglamentos, se aplican las leyes del orden común.”*²⁶

Tenemos también que la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, aborda esta situación de la manera siguiente: *“Los municipios que no cuenten con bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general y obligatoria, aplicarán las disposiciones similares de los municipios de Colima o Manzanillo. En cada caso, el cabildo expedirá el acuerdo correspondiente, que deberá publicarse en el periódico oficial.”*²⁷

Por último, se adiciona un nuevo párrafo a la fracción II, a fin de que las legislaturas estatales establezcan el procedimiento para dirimir los conflictos que se presenten entre los gobiernos estatales y municipios por la celebración de los convenios, a que se refieren los incisos a) y c) antes mencionados.

Para estos casos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, incluye esta disposición en la siguiente forma: *“Los actos de las Autoridades Municipales, se registrarán por esta Ley y en lo conducente por la Ley del Procedimiento Administrativo del Estado de Aguascalientes en cuyos términos pueden recurrirse; pudiendo ser controvertidos de conformidad con la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado.”*²⁸

Llama la atención que la ley en cita, no señale, expresamente, que la parte inconforme con el fallo, puede optar por la vía de la controversia constitucional, prevista por el Artículo 105 de nuestra Ley Fundamental y su ley reglamentaria.

Por el contrario, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, si toma en cuenta lo anterior, al establecer que: "*Artículo 94. Los conflictos que se presenten con motivo de la aplicación de los convenios a que se refiere el este (sic) capítulo, serán resueltos por el Supremo Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio del derecho de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 de la Constitución General.*" ²⁹

Continuando con el análisis de la reforma, en la fracción III del referido artículo constitucional, se adicionan nuevos servicios públicos, que serán prestados exclusivamente por los municipios y se amplían las posibilidades de asociación y coordinación entre éstos. El nuevo texto quedó como sigue (las modificaciones se presentan en *itálicas*):

III...

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, *tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b)
- c) Limpia , *recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d)
- e)
- f)
- g) Calles, parques y jardines *y su equipamiento*
- h) *Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito ; e*
- i)

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

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

Es importante destacar que con la reforma a este apartado, se elimina el concurso de los Estados en la prestación de los servicios públicos municipales, para trasladarlos con el doble carácter de función y servicio público al espacio de competencias municipales exclusivas. De esta manera, *“el municipio no sólo podrá prestar el servicio, sino además podrá ejercer su función de autoridad, reglamentaria, de promoción de desarrollo y de participación comunitaria.”* ³⁰

La calidad de los servicios públicos tiene una relación directa con la percepción que tiene la ciudadanía de la eficiencia de gobernar por parte de la autoridad municipal, como lo señala José Mejía Lara, compilador del texto: Problemática y Desarrollo Municipal, editado por la Universidad Iberoamericana: *“En efecto, el ciudadano común en muchas ocasiones no se cuestiona sobre las grandes orientaciones de la política nacional, pero si se encuentra conciente de las deficiencias o aciertos de políticas públicas concretas que le permiten contar con mejores satisfactores. Así, la actuación de los ayuntamientos sobre la vida de los gobernados se percibe directamente en la cobertura y calidad de los servicios públicos.”* ³¹

Como se observa, la reforma modificó el catálogo de servicios públicos municipales de la siguiente manera:

En el inciso a) a la materia de agua potable y alcantarillado se agrega drenaje y lo relativo al tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c) al servicio de limpia se adiciona la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

En el inciso g) al concepto calles, parques y jardines, se agrega el “equipamiento”, entendido éste como la obra, mobiliario y accesorios correspondientes.

En el inciso h) se adiciona con un reenvío al artículo 21 constitucional y con la referencia a la policía preventiva municipal, de acuerdo con el siguiente texto: *“Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.”*³²

De esta manera, las funciones de seguridad pública se remiten al ámbito constitucional y las de la policía preventiva, quedan a cargo del municipio.

Para ubicar mejor, el contexto de la reforma, conviene transcribir los dos últimos párrafos del artículo 121 de nuestra Ley Fundamental, donde se establece que: *“La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.”*³³

Es pertinente señalar, que esta disposición forma parte del Artículo 66 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes: *“En cada Municipio se integrarán cuerpos de*

*seguridad pública, compuestos por el mismo número de miembros que sean indispensables para atender a sus necesidades y que se consignen en el Presupuesto de Egresos, incluyendo a los comandantes de los mismos.”*³⁴

Adicionalmente, el artículo 67 del referido ordenamiento, señala que los presidentes municipales tendrán el mando de los cuerpos de Policía Preventiva Municipal.

En relación a los servicios públicos a cargo de los municipios, La ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes, agrega las unidades deportivas y la promoción cultural. La Ley del Municipio Libre del Estado de incluye el registro civil, mientras que el Código Municipal del Estado de Coahuila, adiciona los servicios de bibliotecas públicas, educación, cultura y deportes, estacionamientos públicos, bomberos y transporte urbano entre otros.

Continuando con nuestro análisis de la reforma, se adiciona un segundo párrafo a la fracción III en estudio, para establecer que la competencia exclusiva de los municipios en materia de servicios públicos, no excluye la obligación de respetar las leyes federales y estatales que correspondan, aunque éstas no podrán desvirtuar la competencia del municipio. En los antecedentes que preceden al Decreto de reformas al Artículo 115

Constitucional, se señala que: *“si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante dichas leyes no podrán sustraer del ámbito municipal su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de Gobierno.”*³⁵

Adicionalmente, se amplía la posibilidad de coordinación y asociación entre municipios de dos o más estados, no sólo para la prestación de servicios, sino para el mejor ejercicio de la función pública que les corresponde, previa aprobación de las legislaturas (en el texto anterior, sólo podían coordinarse y asociarse municipios de un mismo Estado y únicamente para la prestación de servicios)

Esta disposición fue la que levantó más polémica en el Senado de la República, en razón de que el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, manifestó una serie de inquietudes sobre una posible interpretación que pudiera darse en cuanto a la asociación y coordinación de municipios. Por su importancia, y por que a nuestro juicio, tenían como destinatario al Frente Zapatista de Liberación Nacional, reproducimos textualmente sus argumentos:

“Estas Comisiones Unidas coinciden con el objetivo general de esta reforma, que es conceder mejores instrumentos para que los municipios pueda cumplir más eficazmente con las tareas que la propia Constitución les encomienda, en beneficio de la población.

Sin embargo, ven con preocupación la redacción propuesta por la Colegisladora para lo que sería el párrafo tercero de la fracción III del Artículo 115 Constitucional, ya que tal y como está redactado en la Minuta, pareciera ser que la asociación entre municipios de diferentes estados pueda darse al margen de los gobiernos de los mismos, con lo que se cambiará radicalmente la concepción originaria del Estado Federal, al hacer a los municipios y no los estados la base de esta organización política.

Los miembros de las comisiones de Dictamen entendemos entonces que el cabal alcance de la modificación al último párrafo de la fracción III del propuesto Artículo 115 es que los municipios puedan coordinarse y asociarse para conseguir la mejor prestación de los servicios públicos enunciados en la propia fracción III.

Que consecuentemente, no podrá interpretarse de otra forma y precisamente nunca entender que esta reforma pretende crear un nuevo y futuro orden administrativo y mucho menos de gobierno.

Que tal reforma no quiere decir que pueda crearse una estructura política distinta a las entidades y a los propios municipios.

Que la figura de municipios asociados nunca podrá afectar las instituciones fundamentales del pacto federal, que son los estados de la república.

Que las asociaciones de municipios no pueden ni deben tener una connotación política, que por si misma otorgue nuevas atribuciones a los municipios, y que por tanto éstas nunca desaparecerán, ni disminuirán, pero tampoco aumentarán por virtud del convenio de asociación.

Que por tanto, ni la asociación ni las propias facultades autónomas pueden dar lugar a autorizar una relación directa con otras entidades estatales o con la federación y mucho menos con organismos internacionales.

Que por tanto, las funciones asociadas no podrán utilizarse para distintos fines a los encargados por la Constitución a los municipios, y que son los servicios públicos a la comunidad de su territorio.

Que por tanto, la asociación no podrá darse para asumir funciones que la Constitución federal establece como concurrentes con los estados de la República, con la Federación, como son los educativos, los de salud, de protección al medio ambiente, de administración y uso de suelo, de transporte público, de seguridad pública, de agua, de otras materias similares y particularmente, los relativos a asuntos fiscales.

Que en suma, la reforma responde al propósito indudable de fortalecer al municipio en México, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el estado mexicano

Que por tanto, ningún otro objeto de la asociación que exceda la correcta intención de la reforma puede ser válido.

Consecuentemente, cabe decir finalmente, que para complementar y acotar en su perfecta dimensión este intento de mejorar la descentralización y el federalismo por la vertiente

municipalista, el Congreso de la Unión deberá abocarse enseguida a desarrollar la reforma al artículo 124 constitucional, para establecer con claridad los asuntos de competencia exclusiva de las entidades federativas y precisar los principios fundamentales de su soberanía y su régimen de relaciones entre el gobierno federal y el gobierno municipal

Por ello, estas Comisiones Unidas quieren dejar constancia de que se aprueba el contenido de la Minuta en el entendido de que, sin permitir otras interpretaciones que se pudieran dar a estas reformas, es indudable la asertación de que seguirán siendo los Estados y no los Municipios el eje del pacto federal mexicano." ³⁶

Para nosotros resulta evidente que toda esta palabrería, tenía como destinatario el movimiento zapatista, que ese momento contaba con una gran aceptación nacional. Por ello, la insistencia de algunos Senadores de que la asociación entre municipios podría darse únicamente para la prestación de servicios, omitiendo la parte que se refiere a la coordinación y asociación de municipios, *para el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.*

Existía una clara preocupación de que los municipios indígenas pudieran unirse y formar un gran movimiento, aprovechando este resquicio constitucional, lo que pondría en peligro las instituciones de la república, de acuerdo con la óptica del gobierno federal.

Dejando fuera interpretaciones sesgadas, consideramos que la reforma beneficiará principalmente a los municipios metropolitanos, que tienen problemas comunes, de recolección de basura, ecología y transporte público, entre otros, ya que podrán convenir acciones comunes para solucionar estas problemáticas. Además, se abren amplias posibilidades para que municipios de diferentes estados de la república, se asocien para desarrollar programas de beneficio común, Salvador Valencia comenta que: *"Indudablemente, es muy aconsejable que en las leyes locales de carácter local municipal y en los propios ordenamientos que expidan los ayuntamientos se establezcan*

procedimientos jurídicos pertinentes para la coordinación e intercambio de experiencias. ¹³⁷

Siguiendo con el análisis de la reforma, la fracción IV del artículo 115, que corresponde a la parte hacendaria del municipio, presenta las siguientes modificaciones:

IV. ...

a) a c).....

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribución de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen conforme a la ley;

En el primer párrafo transcrito, se establece que los organismos descentralizados, empresas paraestatales y fideicomisos, serán causantes del impuesto predial cuando utilicen bienes de dominio público, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. La razón que esgrime el legislador es que: *“dichos bienes e instituciones o personas que los utilicen, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes de dominio público y que sin embargo si tributan impuesto público.”* ³⁸

Sin embargo, al decir de Marlina Barona, no es de esperarse que estas contribuciones impacten de manera importante en las finanzas municipales, ya que pueden ser combatidas legalmente, además del reducido número de casos donde se puede aplicar, en este sentido, señala lo siguiente : *“ Suponiendo que la intención es positiva, y que busca incrementar la recaudación, es necesario aclarar que:*

- *Como la redacción no es muy precisa puede dar lugar a controversias entre las partes lo que, en el mejor de los casos, retrasaría su pago.*
- *Si tomamos en cuenta que las instalaciones de esas empresas con mayor valor catastral continúan exentas del pago del predial, y que son pocos los municipios del país donde se asientan estas instalaciones administrativas de empresas paraestatales, podemos concluir que el cambio es poco significativo; así, salvo algunas excepciones, la recaudación por este concepto será escasa.”* ³⁹

Desde nuestro punto de vista, una manera de fortalecer las finanzas municipales, es legislar para obligar al gobierno federal y a los gobiernos estatales, al pago correspondiente del impuesto predial por todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio publico como de dominio privado, sean de las dependencias de la administración publica centralizada o de las entidades de la administración publica paraestatal.

Continuando con nuestro análisis de la reforma, en el segundo párrafo adicionado, se otorga derecho de iniciativa a los municipios para proponer a las legislaturas estatales, las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribución de mejoras, así como las tablas

de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

No podemos negar la importancia de que sean los ayuntamientos, en base a su realidad socio- económica, quienes propongan en el presupuesto de ingresos, la cantidad que estiman recabar en cada uno de los rubros que integran las haciendas públicas municipales.

Especial atención deben dedicar al cobro del impuesto predial, que sin considerar las participaciones federales, es el que mayor impacta en sus finanzas, sobre todo en las grandes ciudades, por lo que esta nueva atribución, sustentada en estudios técnicos y manejada con responsabilidad, significarán mayores recursos para la hacienda pública municipal.

Hacemos el comentario, por que al poner en vigencia esta parte de la reforma (dos años después, porque así lo estableció el Artículo Quinto Transitorio del Decreto), generó molestias entre la población ya que el pago del impuesto predial se disparó, en algunos municipios del Estado de Nuevo León, más de 400 por ciento, por que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, sin estar actualizados, se equipararon a los valores de mercado en forma intempestiva y sin mediar un estudio técnico.

Siguiendo con el análisis de la reforma, en el tercer párrafo de la fracción IV, se establece que las legislaturas de los estados no sólo revisarán sino que también fiscalizarán las cuentas públicas en los municipios.

Consideramos que la fiscalización de los recursos públicos, es después de la elaboración de leyes, la atribución más importante que tiene el Congreso del Estado, por lo que la revisión de las cuentas públicas de los municipios, no afecta la autonomía hacendaria del municipio, consagrada en nuestra Carta Magna. Además, esta medida sirve de contrapeso a la atribución que tienen los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos.

En el cuarto párrafo de la referida fracción, se establece que la libertad de hacienda implica el ejercicio exclusivo de los recursos que corresponden al ayuntamiento. El razonamiento del legislador no deja duda de la facultad de los ayuntamientos para manejar libremente su hacienda: *“serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.”*⁴⁰

A este respecto, hemos de señalar que la Constitución Política del Estado de Nuevo León, restringe el libre manejo de la hacienda pública de los 51 municipios que conforman este Estado, como lo indica la siguiente disposición:

“Artículo 128. Los Ayuntamientos, en los primeros días del mes de noviembre de cada, presentarán al Congreso sus proyectos de Presupuestos de Ingresos para que, con su aprobación se pongan en vigor durante el año siguiente.

Los recursos que integran la Hacienda Municipal serán ejercidos en forma directa por las administraciones públicas municipales.

Los presupuestos de egresos de los municipios serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles

*Los Ayuntamientos acordarán anualmente las remuneraciones para sus integrantes de acuerdo a los lineamientos que determine la Ley y las someterán al Congreso del Estado para su aprobación o rechazo.”*⁴¹

Como se observa, el párrafo cuarto del citado artículo, impide el ejercicio pleno de los ayuntamientos, en cuanto al libre manejo de la hacienda municipal, al condicionar el pago de las remuneraciones a los integrantes de los ayuntamientos, a *lineamientos* por parte del

Congreso; lineamientos que se obtienen a partir de una fórmula que combina parámetros tales como: extensión territorial del municipio, número de habitantes, eficiencia administrativa y presupuesto de ingresos, ejercido el año anterior, donde a cada parámetro se le da una ponderación distinta.

Por ello, los municipios de Monterrey y Santa Catarina interpusieron las controversias constitucionales 18/2001 y 19/2001, contra el Decreto No. 49 a las que nos referimos anteriormente, mismas que fueron resueltas favorablemente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y publicadas en el Periódico Oficial del Estado del 12 del 2003.

En el Considerando DÉCIMO SEGUNDO, último párrafo, que precede a la sentencia se establece que:

"En torno al Artículo 128 de la Constitución de Nuevo León, también reformado por el mismo decreto, éste es invalido en la porción normativa del mismo que impone a los municipios someter, para su aprobación o rechazo, al Congreso del Estado los acuerdos tomados por el ayuntamiento respecto de las remuneraciones de los integrantes." ⁴²

Continuando con el análisis de la reforma, la fracción V del artículo que nos ocupa, se dividió en nueve incisos, reforzando su contenido a favor de la intervención del municipio en materias que son concurrentes con la Federación y el Estado. De esta manera, el municipio podrá participar en los planes de desarrollo regional; manejo, control y autorización del uso del suelo; creación y administración de zonas de reserva ecológica; elaboración y aplicación de programas de ordenamiento ecológico; formulación y aplicación de programas de transporte público y convenios para la administración y custodia de zonas federales. El texto quedó como sigue:

- V. *Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*
- a) *Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
 - b) *Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
 - c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
 - d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización el suelo en el ámbito de competencia, en sus jurisdicciones territoriales ;*
 - e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
 - f) *Otorgar licencias y permisos para construcciones*
 - g) *Participar en la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
 - h) *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial ; e*
 - i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios

Es importante destacar que con la reforma, los municipios por primera vez, son reconocidos constitucionalmente como interlocutores con la federación y el estado, para buscar soluciones a la problemática del desarrollo ordenado de sus localidades. *“Es saludable que aumente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente, la cual hasta hora ha sido insuficiente, a pesar de los buenos deseos de la norma constitucional. Con estas nuevas facultades, los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los serios desafíos que plantean el crecimiento y preservación de nuestras ciudades.”* ⁴³

Por último, en la fracción VII con una nueva redacción, se establece que en los municipios particularmente las capitales de los estados, el mando de la policía preventiva corresponderá al presidente municipal. El texto quedó como sigue:

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII.....

(...)

IX.....

X.....

Consecuentemente, la nueva redacción del Artículo 115 Constitucional quedó como sigue (en *itálicas* se destacan las reformas y adiciones):

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

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado.

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

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

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

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

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de

policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

- a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*
- b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para elaborar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*
- c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución ;*
- d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate está imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada cuando menos por las dos terceras partes de sus integrantes; y*
- e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuentan con los bandos o reglamentos correspondientes.*

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

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

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*
- b) Alumbrado público;*
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*
- d) Mercados y centrales de abasto.*
- e) Panteones.*
- f) Rastro.*
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento*
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito ; e*
- i) Las demás que las legislaturas determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

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

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

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

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

de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribución de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien por quien ellos autoricen conforme a la ley;

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*
 - b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*
 - c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*
 - d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización el suelo en el ámbito de competencia, en sus jurisdicciones territoriales ;*
 - e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*
 - f) Otorgar licencias y permisos para construcciones*
-
- g) Participar en la creación y administración de las zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*
 - h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial ; e*
 - i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

VII. *La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios.

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

IX. Derogada; y

X. Derogada.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ARTÍCULO PRIMERO. El presente decreto entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes:

ARTÍCULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto, a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

ARTÍCULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios; éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de noventa días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.

ARTÍCULO CUARTO. *Los estados y municipios realizarán los actos conducentes a efecto de que los convenios que, en su caso, hubiesen celebrado con anterioridad, se ajusten a lo establecido en este decreto y a las constituciones y leyes estatales.*

ARTÍCULO QUINTO. *Antes del inicio del ejercicio fiscal de 2002, las legislaturas de los estados, en coordinación con los municipios respectivos, adoptarán las medidas conducentes a fin de que los valores unitarios de suelo que sirven de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria sean equiparables a los valores de mercado de dicha propiedad, y procederán, en su caso, a realizar las adecuaciones correspondientes a las tasas aplicables para el cobro de las mencionadas contribuciones, a fin de garantizar su apego a los principios de proporcionalidad y equidad.*

ARTÍCULO SEXTO. *En la realización de las acciones conducentes al cumplimiento del presente decreto, se respetarán los derechos y obligaciones contraídos previamente con terceros, así como los derechos de los trabajadores estatales y municipales.*

REFERENCIAS:

1. *Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputados* año II número 41, sesión del 15 de junio de 1999, p,82. El dictamen aparece también publicado en la *Gaceta Parlamentaria* de la Cámara de Diputados de la misma fecha.
2. *ABC del gobierno municipal*. Grupo Parlamentario del PRD/ Cámara de Diputados LVII Legislatura/ Congreso de la Unión. Instituto de Desarrollo Municipal, p,49
3. OLMEDO, Carranza, Raúl, *Crónica Legislativa* No Tercera época, 16 de julio/ 31 de agosto de 1999, p,93
4. OLMEDO, Carranza, Raúl. Op. Cit. p,93
5. Olmedo, Carranza, Raúl. *ibid* ,93
6. *Diario Oficial de la Federación*, 31 de diciembre de 1994
7. *Ley del Municipio Libre del Estado de Colima*, p,8

8. Diario de los Debates. Op. Cit. p, 82
9. Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, p,15
10. ibid. p,16
11. Diario de los Debates. Op. Cit. p, 83
12. ibid. p, 83.
13. Código Municipal del Estado de Coahuila, p,30
14. ibid. p,30
15. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, p,12
16. ibid. p,12
17. PÉREZ López Miguel y NUÑEZ, Mercado, Juvenal. La nueva estructura del derecho municipal mexicano, notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999. Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana de Derecho Constitucional, No. 4, enero-junio de 2001. p,259.
18. Diario de los Debates Op. Cit. p,
19. Constitución Política del Estado de Nuevo León p,
20. Periódico Oficial del Estado No. 60 del 12 de mayo del 2003.
21. PÉREZ, López, Miguel y NUÑEZ, Mercado, Juvenal. Op. Cit. p,264
22. Ley del Municipio Libre del Estado de Aguascalientes, p,23
23. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, p,28
24. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. p,29
25. Diario de los Debates Op. Cit. p,83
26. ABC del Gobierno Municipal Op. Cit. p,52
27. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, p, 34
28. Ley del Municipio Libre del Estado de Aguascalientes, p,24
29. Ley del Municipio Libre del Estado de Colima. p,29
30. Diario de los Debates, p,84
31. MEJÍA, Lara, José, *Problemática y Desarrollo Municipal*. México. Universidad Iberoamericana. Edit. Plaza y Valdés, S.A. de C.V. p, 27
32. Diario de los Debates Op. Cit. p,88
33. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Pac. S.A. de C.V. p,19
34. Ley del Municipio Libre del Estado de Aguascalientes, p,23
35. Diario de los Debates Op. Cit. p,85
36. Dictamen de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, p,
37. VALENCIA, Carmona, Salvador, Op. Cit. p,
38. Diario de los Debates. Op. Cit. p, 85
39. ABC del gobierno municipal. Op. Cit. p, 54
40. Diario de los Debates Op. Cit. p,

41. Constitución Política del Estado de Nuevo León. p,
42. Periódico Oficial del Estado No. 60 del 12 de mayo del 2003.
43. VALENCIA, Carmona, Salvador., Op. Cit. p,36



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Después de abordar la parte doctrinaria del municipio; comentar las etapas de nuestra historia donde el municipio ha sido factor de cambio y analizar las diez reformas al Artículo 115 Constitucional, particularmente la última, por ser la más importante, para el objeto de este trabajo, pasaremos al apartado de las propuestas y conclusiones. Al efecto, formulamos las siguientes propuestas:

- a) Elección de regidores por distrito electoral municipal;
- b) Referéndum y Plebiscito municipal;
- c) Reelección de los integrantes del Ayuntamiento; y
- d) Administrador Municipal.

Elección de regidores por distrito electoral municipal

Siendo el municipio el ámbito de gobierno responsable de atender las necesidades básicas e inmediatas de la población, así como de realizar todas aquellas acciones que permitan una sana convivencia social, es menester que el ayuntamiento refleje lo más fielmente posible, la pluralidad de las fuerzas políticas de su circunscripción.

En esta tesitura, consideramos pertinente modificar la forma de elegir a los integrantes del ayuntamiento a fin de que en este órgano de gobierno estén representadas las diferentes secciones geográficas del municipio. La alternativa que proponemos es eliminar la elección por planilla, de manera que el presidente municipal y el síndico o síndicos, se asignen al partido político que obtenga la mayoría de votos, mientras que los regidores serían electos por distrito electoral municipal, a efecto de lograr una mayor pluralidad en el ayuntamiento.

De esta manera, se lograrían entre otras, las siguientes ventajas:

- Eliminar el control que ejerce el presidente municipal sobre el ayuntamiento, en razón de que la mayoría de los regidores pertenecen a su mismo partido.
- Mayor independencia de las decisiones colegiadas del ayuntamiento, respecto de las individuales del presidente municipal.
- Asegurar la representación territorial y política en el ayuntamiento.
- Vincular el ayuntamiento a grupos específicos de la sociedad.
- Rendir cuentas de las acciones del municipio a determinados grupos de la población.
- Dar al elector la posibilidad de votar por candidatos que verdaderamente representen a su comunidad.
- Acercar más el municipio para resolver los problemas de servicios en los barrios, colonias y sectores.

Para nosotros es fundamental, que el compromiso de los regidores sea con los ciudadanos que los eligieron, y no con los partidos políticos que los postularon, como sucede ahora.

Adicionalmente, para dar cumplimiento a la fracción VIII del Artículo 115 Constitucional, donde se establece que en la integración de los ayuntamientos se aplique el principio de la representación proporcional, estamos planteando que los candidatos a presidente municipal que no sean electos por mayoría, pero obtengan la segunda y tercera votación, especialmente en los municipios con más de 100 mil electores inscritos en la lista nominal, se integren como regidores del ayuntamiento por el principio de representación proporcional, siempre y cuando sus partidos obtengan el porcentaje mínimo de votación que establezca la legislación electoral del Estado.

Hacemos esta propuesta, en razón de que en los candidatos a presidente municipal recae el peso de la campaña; son o llegan a ser las figuras más conocidas de la planilla que participa en la elección; por su labor de proselitismo logran el apoyo, aunque no mayoritario, de algunos sectores de la población, y en algunos casos, sus plataformas políticas, resultan mejores que la de la planilla ganadora. Sin embargo, con todo y esto, al perder la elección

se van a su casa, no obstante haber obtenido una votación que rebasa el porcentaje mínimo para tener derecho a regidores de representación proporcional. Todo su esfuerzo es capitalizado por el candidato a regidor que ocupa el primer lugar de la lista, y en su caso por los que le siguen en el orden, quienes pasan a ocupar los cargos en el ayuntamiento, algunas veces sin hacer campaña.

Esta disposición nos parece a todas luces injusta. Por ello, estimamos adecuado que los candidatos a presidentes municipales cuya votación represente la segunda y tercera fuerza, se integren al ayuntamiento como regidores de representación proporcional, para que dicho cuerpo colegiado tenga una mayor pluralidad.

Conviene señalar que por disposición constitucional, en la integración de todos los ayuntamientos debe aplicarse el principio de la representación proporcional, sin embargo, las legislaturas de los estados le han dado un sesgo que no corresponde al espíritu con la que fue concebido este principio, veamos por que:

Como ya lo hemos mencionado, la séptima reforma al artículo 115 Constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, particularmente la adición de un último párrafo a la fracción III, estableció que : *“ 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 300,000 o más habitantes”* (el subrayado es nuestro)

La reforma, ya de por sí insuficiente, por que sólo beneficiaba a 36 de 2,337 municipios de aquella época, se aplicó en los Estados de Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz, pero únicamente en el caso de los regidores, dejando fuera a los síndicos, lo que en nuestra opinión implicó una grave violación a la disposición constitucional recién aprobada. Cabe señalar que algunos estados como Puebla , Oaxaca, Durango y Tlaxcala, en uso de su soberanía, aplicaron la representación proporcional en

municipios con poblaciones de 100 a 200 mil habitantes y de menos de 100 mil moradores, pero solo para la elección de regidores. ¹

Por otra parte, la octava reforma al artículo 115, enviada al Congreso por el presidente Miguel de la Madrid, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, pretendió ampliar la representación proporcional en todos los ayuntamientos del país. En la parte que nos interesa destacar, adicionó la fracción VIII, con el siguiente texto: *“Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los municipios.”*

En la exposición de motivos de la referida iniciativa, se expresaba que:

“En lo tocante a la fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto tal y como se encuentra 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 alcanzada por los ciudadanos hace 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, máxime que algunas constituciones locales reconociendo esta circunstancia, han eliminado o disminuido aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.” ²

Tampoco este mandato constitucional se ha cumplido a la letra, por que las legislaturas lo interpretaron en forma sesgada, para restringir el acceso de la oposición en la conformación del ayuntamiento.

Blanca M. Acedo, en un interesante estudio denominado: *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*, menciona que todas las legislaciones electorales estatales han incorporado el sistema mixto, es decir, se combinan el sistema mayoritario con el de representación proporcional, excepto donde utiliza el método de usos y

costumbres. Refiere que en todos los casos, el partido que gana la elección le corresponde la presidencia municipal y la sindicatura. Sólo en Campeche, México y Querétaro puede darse el caso de una de las sindicaturas sea ocupada por un partido minoritario.³

Señala además, que: “en 25 estados se establece la diferencia entre regidores de mayoría relativa y de representación proporcional y que al partido que gana la elección se le asignan el total de regidurías de mayoría relativa y las de representación proporcional se distribuyen entre los partidos que cumplieron con los requisitos contemplados en la legislación local, de acuerdo con el método establecido en la misma, que van desde la fórmula de cociente natural y resto mayor hasta la asignación automática de regidurías a los partidos que cubrieron el porcentaje mínimo, lo que genera una gran inequidad en la representación de los partidos minoritarios. En estos 25 estados, la proporción entre mayoría relativa y representación proporcional está definido de antemano, por el número de puestos que se reparten por este principio.”⁴

Por último, menciona que en 6 estados, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Tlaxcala y Veracruz, todas las regidurías se asignan mediante la representación proporcional pura. La presidencia municipal y la sindicatura le corresponden al partido político que gana la elección, por lo que de acuerdo con este sistema de designación, puede darse el caso de que el partido ganador no tenga mayoría en el ayuntamiento, siendo a su juicio, el modelo con el que se logra una mayor equidad entre votos y cargos de representación proporcional.⁵

Estamos de acuerdo en que el partido político que gane la elección obtenga la presidencia municipal y la o las sindicaturas, pero diferimos en aplicar el principio de la representación proporcional pura, ya que puede dar lugar a que algunas regiones importantes del municipio no estén representadas en el ayuntamiento.

Estamos ciertos que no existe un sistema electoral que refleje con absoluta fidelidad la voluntad popular en la integración de los órganos de gobierno. Por ello, consideramos importante buscar mecanismos alternativos que garanticen lo más aproximadamente

posible, la expresión de las diferentes corrientes políticas en los ayuntamientos. Es en este contexto, en el que se formulan estas dos propuestas.

Referéndum y plebiscito municipal

A la par que proponemos fortalecer el gobierno municipal a fin de que sus resoluciones tengan la mayor legitimidad, es necesario implementar mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentes en la vida de la comunidad. Para ello, consideramos necesario instituir las figuras de *Referéndum* y *Plebiscito* municipales. Veamos en que consisten estas figuras de consulta directa a la población:

Una de las características fundamentales del estado moderno es la de atribuirle ser soberano. Esta discusión planteada por los teóricos del estado, respecto de quien es titular de la soberanía, fue resuelta por el teórico francés, Jean Bodino, otorgándosela al monarca.

Juan Jacobo Rosseau en su obra: *El Contrato Social*, otorgó la titularidad de la soberanía al pueblo, con la característica de ser indivisible, inalienable e imprescriptible. La tesis de Rosseau se sustenta en un pacto político que excluye la subordinación de una persona u órgano. El contrato es la idea de un principio de legitimación del ejercicio del poder político, en que el consenso es el instrumento fundamental para la toma de decisiones.

Lo anterior, se traduce por ejemplo, en la aplicación del sufragio, bajo el principio de que: a cada hombre un voto, independientemente de su condición social, económica o cultural. ®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Previo al inicio de la Revolución Francesa, bajo el influjo de las ideas de Emmanuel Sieyes, se traslada la titularidad de la soberanía del pueblo a la Nación. De esta manera, la soberanía se identifica con el cuerpo colegiado de representantes populares que se arrogan el derecho de hablar por la nación y decidir quienes pueden contribuir a formar su voluntad por medio del voto.

La Constitución de Cádiz, influenciada por la ilustración francesa, recoge este principio en el Artículo Tercero, al postular que: “ *La soberanía reside esencialmente en la Nación...* ”⁶

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán, el 22 de octubre de 1814, en su artículo 5 preceptuaba lo siguiente: *“La soberanía reside originalmente en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional compuesta de Diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que preescriba la Constitución.”*⁷

Por otra parte, El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, señalaba en su Artículo Tercero que: *“La soberanía reside radical y esencialmente en la Nación, y por lo mismo pertenece a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente.”*⁸

La Constitución liberal de 1857, plasmó el concepto de soberanía en el Artículo 39, donde se establecía que: *“La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de gobierno.”*⁹

El constituyente de 1917, mantuvo prácticamente el mismo texto del artículo que nos ocupa: *“La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar y modificar la forma de su gobierno.”*¹⁰

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, expedida el 16 de diciembre de 1917, retoma este mismo planteamiento, en el artículo 29, al señalar que: *“El Estado de Nuevo León, es libre, soberano e independiente de los demás Estados de la Federación y de cualquier otro extranjero. Como parte integrante de la República está ligado a ella del modo prevenido en la Constitución Federal promulgada el 5 de febrero de 1917 y sujeto a las leyes generales de la Nación, en todo lo que no afecte su régimen interior, pues retiene la libertad de gobernarse y administrarse por si mismo.”*¹¹

Esta disposición se complementaba con el artículo 30, al disponer que: *“El gobierno del Estado es republicano, representativo y popular, se ejercerá por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, siendo la base de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Estos poderes derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución.”*¹²

Ahora bien, no obstante que nuestra Carta Magna otorga la titularidad de la soberanía al pueblo y le reconoce la facultad de alterar o modificar su forma de gobierno, se impide que el pueblo participe directamente en la decisión y ejecución de las acciones políticas, ya que de acuerdo con el artículo 41 Constitucional: *“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión en el caso de la competencia de éstos y por los de los Estados en lo que toca a su régimen interior.”*¹³

Consecuentemente, para ser efectivo el espíritu del artículo 39 de nuestra Ley Suprema, en relación con los diversos 29 y 30 de la Constitución Política del Estado, proponemos establecer las figuras de referéndum y plebiscito, tanto en el ámbito federal, como en el estatal, de manera que puedan ser aplicados a nivel municipal.

El *referéndum* es el procedimiento mediante el cual los ciudadanos de una Nación, o de algún Estado en particular, expresan su aprobación o rechazo, a las reformas, adiciones o derogaciones de la Constitución Política Federal o Estatal en su caso, o a las leyes que expida el Congreso Federal o Estatal, según corresponda.

Dicha figura trasladada al campo municipal, tendría como propósito recoger la opinión de la comunidad, respecto de la aprobación, reforma y abolición de reglamentos y bandos municipales.

Existen diferentes tipos de referéndum: *obligatorios o facultativos*, según si el resultado de la consulta tiene efectos vinculantes o informativos; *sucesivos o preventivos*, en referencia a si la consulta se realiza una vez que la ley o reglamento empieza a producir efectos o antes de que esto ocurra; *constitutivos o abrogatorios*, según si la consulta se requiere para el

proceso de creación legislativa o si representa una causa de extinción de la vigencia de una ley; *generales o especiales*, si la consulta se aplica a cualquier materia o sólo a algunas y *nacionales o locales*, según se aplique a todo el país o sólo a la localidad.

Nuestra propuesta es instituir el referéndum obligatorio, sucesivo, abrogatorio o derogatorio, especial y estatal, con aplicación a los municipios.

El referéndum se aplica en muchos países para consultar directamente a los ciudadanos sobre cuestiones trascendentes. Por ejemplo, España lo utilizó para su ingreso a la OTAN; Suecia, Dinamarca, Finlandia, Austria, Francia, Noruega y Suiza, para ratificar el Tratado de Maastricht, que dio origen a la Unión Europea; Brasil para decidir entre la República y la Monarquía y entre el sistema presidencial o parlamentario en 1993; la provincia de Québec en dos ocasiones lo aplicó para separarse de Canadá; la república de Irlanda lo implementó acerca de la figura de divorcio; Sudáfrica para adoptar una nueva Constitución; también lo hizo Inglaterra para revisar sus regiones en 1988.

Por otra parte, el *plebiscito* es una figura muy similar al referéndum porque también se trata de una consulta popular sólo que éste se hace sobre actos no legislativos. Es de carácter preventivo, es decir, la consulta tiene lugar antes de que se realice el acto administrativo, con efectos vinculantes para la autoridad. Generalmente se utiliza en asuntos de excepcional importancia, por ejemplo, problemas de extensión territorial, uniones entre estados y decisiones políticas que comprometen el destino de un estado o de un país, y por lo tanto, es conveniente que cuenten con la más amplia consulta y respaldo ciudadano.

También esta figura está legislada en otros países. El ejemplo que se nos viene a la mente es el del plebiscito chileno de 1985, por el que el pueblo logró la salida del General Augusto Pinochet y retornó al sistema democrático.

En un proceso plebiscitario, los ciudadanos votan por un *SÍ* o por un *NO*, para expresar su aceptación o rechazo al acto de decisión de gobierno sometido a su consideración.

Con el plebiscito municipal se consultaría a los ciudadanos para que expresen su aprobación o rechazo respecto a decisiones o medidas administrativas relacionadas con el progreso, bienestar e interés social del municipio.

No debemos perder de vista que el referéndum y el plebiscito no niegan ni suplantán el régimen representativo de gobierno, sino que contribuyen a la ampliación del poder decisorio del pueblo bajo determinadas condiciones establecidas en la ley. Se trata, en suma, de avanzar a la democracia participativa mediante el establecimiento de la posibilidad regulada por la ley y dentro del régimen representativo de gobierno, de apelar a la fuente misma de la soberanía y someter a su aprobación determinadas leyes o actos que revisten especial trascendencia.

Para nosotros, lo ideal es reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir estos mecanismos de consulta que abren nuevas causas a la participación ciudadana y elevan la cultura democrática.

De no ser así, entonces deberá seguirse el ejemplo de Chihuahua, San Luis Potosí, Zacatecas Jalisco Tlaxcala, Baja California, Veracruz y Baja California Sur, entidades que incluyeron en sus Cartas Magnas locales, el referéndum y el plebiscito.

El siguiente paso, es promulgar una ley que desarrolle los requisitos, procedimiento, materias, efectos legales del resultado, así como la parte contenciosa de estas importantes herramientas de consulta.

Un ejemplo en este caso es la *Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí*, que en su artículo 12, faculta al gobernador del estado y a los ciudadanos para someter a referéndum las reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución Política del Estado o a las leyes que expida el Congreso; dentro del plazo de cuarenta y cinco días naturales posteriores a la publicación del ordenamiento en el Periódico Oficial del Estado, indicando los artículos controvertidos y las razones por las cuales éstos deben someterse a la consulta ciudadana. ¹⁴

El artículo 13 de la ley en comento, señala los requisitos cuando el referéndum lo solicite un ciudadano o un grupo de los ciudadanos:

"I. Tratándose de reformas o adiciones a la Constitución Política del Estado, deberá anexarse a la solicitud el respaldo, con los nombres y apellidos completos, firma y clave de elector, de cuando menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores de Estado; y

II. En los demás casos, en los términos de la fracción anterior, el porcentaje requerido será por lo menos el siete punto cinco por ciento del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado o del Municipio.

En ambos supuestos, los promoventes designarán a las personas que los representen en común." 15

De la misma manera, el artículo 15 de la referida ley, precisa los supuestos para convocar a referéndum:

"I. En caso de controversia, los actos o decisiones de carácter general del titular del Ejecutivo Estatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública de la Entidad;

II. En caso de controversia, los actos o decisiones de gobierno de los ayuntamientos municipales que se consideren trascendentes para la vida pública del Municipio que se trate; y

III. En los términos de la Constitución Política del Estado, los actos del Congreso del Estado referentes exclusivamente a la formación de nuevos municipios dentro de los límites de los ya existentes o la supresión o fusión de alguno o algunos de éstos.

Tratándose de formación de un nuevo municipio, el plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos que habiten en todo el territorio del Municipio o Municipios del que pretenda segregarse.

Tratándose de supresión, el plebiscito deberá aplicarse a los ciudadanos de todo el territorio del Municipio afectado, y si se trata de fusión de dos o más municipios, éste deberá aplicarse en cada uno de los mismos.”¹⁶

El plebiscito lo puede solicitar el titular del ejecutivo, los ayuntamientos, el Congreso del Estado y los ciudadanos de la Entidad.

Cuando se trata de este último supuesto, el artículo 18 del citado ordenamiento, exige un mínimo de veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, si se trata de actos a que se refiere la fracción I del artículo 15; cuando menos el veinte por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, para el caso a que refiere la fracción II del mismo artículo, y cuando menos el veinticinco por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del municipio o municipios de que se trate, en el supuesto contenido en la fracción III del artículo en comento.

En todos los casos, deberán anexarse los nombres y apellidos completos, firma y clave de elector de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, que den su respaldo a la solicitud.

Por otra parte, en Nuevo León, el referéndum y el plebiscito, estuvieron a un paso de incluirse en la Constitución Política local. Sin embargo, por un error de ubicación en el texto de la propia Constitución, no pudieron ponerse en práctica.

Por la importancia que esto pudo representar en el fortalecimiento de la democracia en esta importante entidad de la república, es pertinente recordar este acontecimiento:

El 2 de diciembre de 1999, el licenciado Fernando de Jesús Canales Clarión, gobernador constitucional del estado, envió una iniciativa con proyecto de decreto, para reformar diversos artículos de la Constitución Política local, a fin de establecer las figuras del referéndum y plebiscito.

El 20 de diciembre del mismo año, se aprobó por unanimidad someter a discusión la iniciativa, con lo que se dio el primer paso que establecen los artículos: 138,139 y 140 de la propia Constitución para su reforma. ¹⁷

El 13 de octubre de 2000, en periodo extraordinario, la LXVIII legislatura que concluía sus funciones el 15 de octubre, aprobó también por unanimidad, el Decreto No 398 en los términos propuestos en la iniciativa en mención, enviándose al ejecutivo para su publicación en el Periódico Oficial del Estado, para su correspondiente entrada en vigor. ¹⁸

Sin embargo, por las prisas, algunos artículos del referido decreto, no correspondían al contexto en que fueron colocados, por lo que el 27 de octubre de 2000, cuando la actual legislatura (LXIX) iniciaba sus funciones, la autoridad encargada de la publicación del Periódico Oficial del Estado, devolvió dicho decreto al Congreso del Estado.

Aunque el error podía subsanarse, mediante una “fe de erratas”, válida porque se había cumplido legalmente con el procedimiento para reformar la Constitución Política local, el 30 de enero la diputación panista aprovechó su mayoría y en alianza con algunos diputados priistas, derogó dicho decreto. ¹⁹

De esta manera, Nuevo León perdió la oportunidad de contar con estos dos valiosos instrumentos de consulta popular, para elevar la conciencia cívica de los ciudadanos.

Reelección de los integrantes del ayuntamiento

La Constitución de Cádiz en su artículo 110, permitía la reelección de los diputados a las Cortes, siempre y cuando hubiere pasado un periodo, al establecer que: “ *Los diputados no podrán volver a ser elegidos, sino mediando otra diputación.* ” ²⁰

Esta misma restricción se planteó en el artículo 57 del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como la Constitución de Apatzingán, expedida el 22 de octubre de 1814, que no llegó a aplicarse. Adicionalmente, en el artículo 29 el Reglamento para el Congreso de Chilpancingo, elaborado por Morelos y expedido el 11 de

septiembre de 1813, se limitó la duración en el cargo de representantes a cuatro años, a menos que su provincia los reeligiera.²¹

En la Constitución de 1824, el tema de la reelección no se discutió. Tampoco formaría parte del articulado de la Constitución de 1857.

En la Constitución de 1917, el tema se incluyó en el artículo 83, para permitir la reelección únicamente a los Presidentes de la República substitutos o interinos.

El 22 de enero de 1927 se publicó la reforma constitucional a este artículo que permitió la reelección del Presidente pasado un periodo inmediato y solamente por un periodo más. Al año siguiente, después del asesinato de Obregón, se volvió a reformar el artículo para establecer un periodo de presidencial de seis años y la no reelección absoluta tanto del Presidente Constitucional como del interino.

Como ya lo hemos narrado, el Comité Ejecutivo del Partido Nacional Revolucionario, presidido por el general Manuel Pérez Treviño, presentó el 16 de noviembre de 1932, una iniciativa de reforma a dicho artículo dictaminada favorablemente, para prohibir la reelección en todos los cargos de elección popular.

El 13 de octubre de 1964, los diputados del Partido Popular Socialista de la XLVI Legislatura, presentaron una propuesta de reforma para permitir la reelección indefinida de los diputados, contenida en siete consideraciones, que en síntesis decían:

“Desde el Plan de Palo Blanco de 1876, hasta la Constitución de 1917 el principio de no reelección se ha planteado para el titular del Ejecutivo federal estatal y municipal, no fue sino hasta 1933 que se estableció para los diputados y senadores; el objetivo de dicho principio ha sido, históricamente, impedir la continuación del presidente de la República, pero la de los miembros del Congreso, respecto de los que debe entenderse como una cuestión de tiempo y no de principio; la reforma que permitió la incorporación de los diputados de partido ha cambiado la concepción tradicional del mandato de los

representantes populares, ahora pueden serlo también de partido y representar a éste; el propósito de la reforma no se cumplirá si cada tres años debe reemplazarse a los representantes de los mismos, en todos los países la reelección de los representantes es ley y costumbre porque sólo los partidos que los proponen pueden saber quienes merecen su confianza y porque la actividad parlamentaria requiere capacidad y experiencia; el actual periodo de sesiones de cuatro meses es insuficiente para que los representantes adquieran la experiencia que el cargo requiere, si la reforma ha de trascender, será a condición de que sus representantes estén altamente capacitados y fieles a sus principios por lo que, al término del ejercicio los evaluarán, al igual que los ciudadanos, por lo que con el tiempo irá aumentando los cuadros del Poder Ejecutivo, proponiendo, finalmente, se adicionara una nueva sexta fracción al artículo 54, que dijera: " los diputados y senadores podrán ser reelectos." ²²

La iniciativa fue aprobada en la Cámara de diputados por 162 votos y 28 en contra. Sin embargo, en el Senado no corrió con la misma suerte, ya que fue rechazada, sin discusión, por unanimidad de 47 votos.

En el caso de los ayuntamientos, no sólo se prohíbe expresamente la reelección inmediata de presidentes municipales, regidores y síndicos, sino que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha interpretado esta disposición en términos absolutos, es decir, que están impedidos para aspirar a ocupar cualquiera de estos cargos en el periodo inmediato, según se desprende de la siguiente tesis de jurisprudencia:

NO REELECCIÓN, ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO EN LOS AYUNTAMIENTOS:

" De una interpretación funcional del artículo 115, fracción I, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con atención especial a la finalidad perseguida por el poder revisor de la constitución, dentro de la prohibición de reelección para el periodo inmediato de los presidentes municipales, los regidores y los síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por votación directa o de los demás

funcionarios a que se hace alusión en el mandato de la Carta Magna, no sólo se encuentra la de ocupar el mismo cargo de presidente municipal, síndico, regidor ó los demás indicados sino también la de ocupar otro de tales cargos, ya sea que se pretenda que el regidor propietario ocupe el puesto de síndico, el síndico el de presidente municipal, el presidente municipal el de regidor, etcétera, con el objeto de renovar totalmente los ayuntamientos y evitar que el mismo electorado vote dos o más veces consecutivas por una misma persona para integrar un mismo órgano colegiado.....”²³

En este sentido, estamos a favor de la reforma al segundo párrafo de la fracción I del Artículo 115 Constitucional, para permitir la reelección inmediata de los presidentes municipales, regidores y síndicos, manteniendo el periodo actual de tres años.

Cabe señalar que el texto original del artículo 115 Constitucional permitía la reelección inmediata de los ediles municipales. Esta práctica fue prohibida expresamente, al reformarse dicho artículo el 29 de abril de 1933.

Es necesario que los planes y proyectos municipales sean de largo plazo. La experiencia en la gestión del gobierno municipal, debe ser aprovechada. El buen desempeño y eficacia de los integrantes del ayuntamiento, debe ser estimulado con la continuidad de sus cargos.

Consideramos que las condiciones están dadas para eliminar este tabú y entrar de lleno al concierto de las democracias modernas, donde la reelección de parlamentarios está permitida, por lo que una vez reformada con esta orientación, nuestra Ley Suprema, puede abrir la puerta para que también se permita la reelección directa de los integrantes del ayuntamiento.

En este orden de ideas, el 10 de abril de 2003, un grupo de Senadores de la República de los partidos PRI, PAN y PRD, presentaron una iniciativa de reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir la reelección inmediata de diputados federales, senadores y diputados locales.

De la exposición de motivos de la iniciativa, perfectamente aplicable a la esfera del ayuntamiento, tomamos los siguientes párrafos:

“En el México actual, donde la competencia electoral permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, oponerse a la reelección de Diputados, Senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los ciudadanos. Además, bajo una nueva realidad política, la reelección no podría llegar a favorecer la formación de pequeñas élites parlamentarias y mucho menos eternizar a los legisladores, como han llegado a pensar algunos.”

“La reelección será un factor importante para profesionalizar la carrera legislativa. No debemos olvidar que los legisladores sólo se vuelven expertos mediante su trabajo constante. Cuando los miembros de las cámaras tienen la posibilidad de permanecer en sus funciones, son capaces de profundizar en el conocimiento de las materias con las que tratan y tienen mayor dominio de las funciones propiamente legislativas y de control que se llevan a cabo desde sus órganos de representación. Como señalan algunos, ‘ Los legisladores profesionales acuden a las reuniones interparlamentarias a aprender a discutir, a intercambiar información, datos, evidencias, argumentos. Los legisladores profesionales son los guardianas de la institución parlamentaria: consultan archivos de comisiones (no permiten que los archivos desaparezcan en cada legislatura) y tienen incentivos para organizar cuerpos permanentes de asesores especializados. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o de las materias sobre las que legislan.

“Además, la reelección legislativa permitiría que dentro de la agenda política y legislativa aquellos proyectos de largo plazo como por ejemplo, la Reforma Energética, Federalismo, Política Social de Estado, Reforma Fiscal, y la Reforma del Estado pudieran desahogarse con mayor profundidad, ya que se fomentaría la consolidación de consensos de largo plazo. La continuidad misma de los trabajos legislativos se vería estimulada, generando en esos temas verdaderas políticas de Estado.”

“ Cabe señalar que una reforma de esta naturaleza debe acompañarse de otras reformas fundamentales. En tal sentido, resulta indispensable fortalecer los mecanismos de difusión y comunicación del Poder Legislativo, a fin de que los representantes populares puedan tener un mayor diálogo y cercanía con los ciudadanos. La realidad es que tiene que existir un equilibrio en la disponibilidad en los medios electrónicos de comunicación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.”

“ Finalmente, deseamos resaltar que no estamos de acuerdo con la reelección del Titular del Poder Ejecutivo y que la presente propuesta de reforma no debe ser tomada como argumento para promoverla.” ²⁴

Firman la iniciativa los senadores Demetrio Sodi de la Tijera, Genaro Borrego Estrada, Jorge Zermeño Infante, Raymundo Cárdenas Hernández, Emilio Gamboa Patrón, Juan José Rodríguez Prats, Rodimiro Amaya Téllez, Netzahualcoyotl de la Vega, Javier Corral Jurado, María del Carmen Ramírez García, Óscar Luebbert Gutiérrez, Felipe de Jesús Vicencio Álvarez, Jesús Ortega Martínez, Silvia Hernández, Fauzi Hamdam Amad, Rutilio Escandón Cruz, Georgina Trujillo Zentella, César Jáuregui Robles, Armando Cavaría Barrera, Ismael Alfredo Hernández Deras, María Luisa Calderón Hinojosa, Elías Miguel Moreno Brizuela, César Camacho Quiroz y Guillermo Herrera M.

Para no ser acusados de beneficiarse de la reforma, los promoventes incluyeron un Artículo Segundo Transitorio con el siguiente texto: *“ Los legisladores federales y los miembros de las legislaturas locales que participen en el proceso de esta reforma constitucional no podrán ser reelectos para la legislatura inmediata a la aprobación del presente Decreto.”* ²⁵

Estamos ciertos que por la gran representatividad que tienen los firmantes al interior de sus partidos políticos, la iniciativa tiene muchas posibilidades de ser aprobada, antes de que los actuales senadores concluyan sus funciones, con lo que abrirían posibilidades para permitir también la reelección indefinida de los integrantes del ayuntamiento. Sin embargo, de darse

la reforma en el ámbito municipal, consideramos que tres periodos son suficientes, para no dar lugar a la formación de cacicazgos.

Administrador municipal

4. Gobierno y Administración en el Nuevo Municipio Mexicano

Nuestra *cuarta propuesta central* para construir el nuevo municipio en México parte del siguiente fundamento: una cosa es *gobernar* y otra *administrar*, funciones que el municipio tiene de manera explícita en rango constitucional.

Como se anota en páginas anteriores, conforme a la última reforma constitucional el municipio es una instancia de gobierno, término que se deriva de *gobernar*, mismo que proviene del latín *gubernare* que quiere decir: regir, conducir, guiar o dirigir una colectividad, dictando las disposiciones para su marcha ordenada y haciéndolas cumplir para mantener la cohesión del grupo.

En un municipio, la función anterior recae en el Cabildo, Consejo o Ayuntamiento, instancia que preside el Alcalde o Presidente Municipal, quien debe ser el que *gobierna* a través de diferentes órganos que se crean para el efecto, y cuyo origen más remoto se encuentra en las ciudades-estado de la clásica democracia griega, localidades que reciben tal denominación por que, además de poseer una circunscripción territorial determinada, poseen su propio gobierno.

Si tomamos en cuenta la doctrina de la división de poderes, tenemos entonces que el *gobierno* coincide con el poder ejecutivo, o bien, con los órganos de decisión de este poder, “con exclusión de todo el aparato de funcionarios que tiene la tarea de colaborar en el funcionamiento de los servicios públicos, dando cumplimiento a las decisiones del gobierno, o sea la administración pública.”²⁶

Tal y como se puede apreciar en el párrafo anterior, y en lo que fundamentamos nuestra propuesta, *gobernar* es distinto a *administrar*, esta es una acción que en todo caso se deriva de la primera, pero que conforme se han ido desarrollando los municipios en nuestro país, la administración municipal se ha ido confundiendo con el arte de gobernar, llegando en ocasiones a controlar, dificultar o inclusive demeritar, el ejercicio de gobierno. La administración, en todo caso, debe tener institucionalmente sólo funciones de ejecución.

Debemos considerar que conforme la sociedad se fue desarrollando y creciendo la población, que pasa a vivir en sociedades predominantemente urbanas, se fueron perdiendo las características esenciales de las formas de vida de una sociedad rural, como son:

- Comunidades relativamente pequeñas.
- Relaciones cara a cara
- Domicilio conocido
- Actividades productivas relacionadas con el campo

En una sociedad con el perfil mencionado, *gobernar* era todo, el alcalde era la *autoridad* en los diferentes órdenes junto con el cuerpo edilicio, y se encargaba de dar cumplimiento a las normas que el mismo dictaba para bien de la comunidad misma, mas con el tiempo, dicho sentido de comunidad se fue perdiendo, hasta contar ahora con grandes ciudades que llegan a constituir verdaderas megalópolis, donde sus habitantes reclaman servicios por parte de personas especializadas.

Así es como, los cuerpos encargados de la administración de las funciones esenciales que están a cargo, legalmente, de las autoridades municipales, fueron creciendo hasta hacerse sustancialmente necesarias, llegando a confundir la tarea de gobernar con la de administrar, aspectos que difícilmente pueden ser diferenciados por el ciudadano común.

Es por lo que consideramos, que en el plano municipal, como es el caso que nos ocupa, debe ubicarse debidamente lo que significa *administrar*, vocablo que proviene del latín “administrare”, función que debe esta a cargo de una persona responsable de tales *menesteres*, llámesele: administrador, gerente, intendente o superintendente, quien viene a

ser un empleado, en este caso del gobierno municipal, que tiene a su cargo la administración de los intereses de una comunidad.

Estas bases son en las que se funda nuestra propuesta, que es la creación de la figura del *Administrador Municipal*, instancia de la administración pública que ya existe en algunas importantes ciudades del mundo, inclusive con este mismo nombre, como son, por ejemplo, en la ciudad de Mcallen (lugar cercano a nosotros geográficamente), o en Santiago de Chile.

El Administrador Municipal, en nuestra propuesta, deberá ser una persona destacada y con experiencia en el servicio público, particularmente conocida y conocedora de los asuntos del municipio donde sean contratados sus servicios profesionales. Deberán ser personas que por su carrera, *conocen* a detalle los problemas de determinado lugar, tanto en su etiología como en sus manifestaciones contemporáneas, contando con la *capacidad* para resolverlas de la mejor manera y al menor costo.

El encargado de la administración municipal, deberá ser contratado por el Ayuntamiento mediante convocatoria pública, en la cual se especificará debidamente el perfil profesional y valorativo que deberá cubrir, así como las funciones que tendrá a su cargo, pudiendo volverse a contratar con base a su desempeño.

Partimos de la idea de que el Administrador Municipal tendrá a su cargo el desarrollo de un conjunto de *actividades directamente preordenadas* y que son de *inmediato auxilio* para el ejercicio del gobierno mismo, por lo tanto serán actividades dependientes o subordinadas, pero a la vez con funciones *ejecutivas* en el sentido de llevar a la práctica los acuerdos de quienes tienen a su cargo el gobierno y de ejecutar las normas para la satisfacción de los intereses generales.

Lo complejo de las estructuras políticas y administrativas, es una de las características de los estados modernos y contemporáneos, por lo que con nuestra propuesta, basados en lo que establece nuestra Carta Magna, estaríamos en posibilidad de otorgar a la estructura

administrativa, (o burocrática en el buen sentido del término), el lugar que le corresponde en una sociedad como la nuestra, que requiere tener al servicio de los municipios a personas que se contratan por la posesión de competencias técnicas, las cuales son empleadas de manera profesional y permanente, lo cual viene a ser lo que se ha llamado en nuestro medio *personal profesional de carrera*, con lo cual se busca, que los municipios no se vean afectados por los cambios de gobierno, máxime ahora, cuando, en nuestro país ya quedó para la historia, el sistema político del partido prácticamente único.

Conforme a como lo concibe nuestra propuesta, en la vida municipal existe la necesidad de ir forjando una nueva cultura política, donde la comunidad se vuelva a integrar para la defensa de su patrimonio, ya sea éste de carácter histórico, artístico, cultural o natural; en la cual las autoridades tengan funciones muy diferenciadas y sobre todo con índices mensurables de eficiencia en su quehacer.

Es por lo anterior que en la nueva etapa del municipio mexicano, el alcalde habrá de tener funciones de fondo, dedicarse plenamente a gobernar conforme a los postulados de nuestra Carta Magna, leyes derivadas y reglamentos; quizás funciones no nuevas, pero ahora con un sentido diferente, como son las siguientes:

- Presidir las sesiones del Cabildo
- Representar al municipio en ceremonias protocolarias y en relaciones con otras entidades.
- Crear los Comités que se consideren necesarios para la buena marcha de la vida municipal, como los siguientes:
 - a) Artes, educación y bibliotecas
 - b) Finanzas y comercio
 - c) Contraloría
 - d) Salud, ecología y desarrollo humano.
 - e) Organizaciones vecinales
 - f) Asuntos jurídicos.
 - g) Atención a las minorías
 - h) Seguridad pública
 - i) Transporte y telecomunicaciones
 - j) Atención a grupos de la sociedad civil.
 - k) Informar anualmente de su gestión.

La función de estos comités es, de manera deliberativa y participativa, analizar los problemas más importantes de la municipalidad y como resultado de dicha reflexión *dictar las políticas* necesarias para la superación de los mismos y mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Esta acción de gobernar, sobre cuestiones de fondo, el Alcalde será el responsable de que las políticas se lleven a cabo.

De ese marco jurídico y reglamentario de la política municipal, es del que se desprende el papel de la instancia que se propone para que se encargue de *atender los asuntos de la manera en cómo le señalen* los que tienen a su cargo el quehacer de *gobernar*, figura a la que denominamos como: *Administrador Municipal*, mismo que en concreto se encargará de:

- Ejecutar los acuerdos de los Comités Ciudadanos.
- Aplicar los correctivos necesarios cuando las normas establecidas se violenten o infrinjan.
- Administrar los diferentes rubros a cargo del municipio, como:
 - a) Servicios públicos (alumbrado, recolección de basura, selección de desechos, confinación de los mismos, alcantarillado, seguridad, vialidad y tránsito, conservación de parques y jardines, áreas recreativas, etc.)
 - b) Cementerios municipales.
 - c) Conservación del ambiente.
 - d) Mercados y comercios.
 - e) Servicios educativos y deportivos (Conservación y mantenimiento de los edificios escolares)
 - f) Programas de salud.

El conjunto de actividades anteriores, mas las que se establezcan por los Consejos Municipales y el H. Ayuntamiento, se desarrollarán por personal que cuente con las competencias necesarias para el caso, mismo que estará bajo la responsabilidad de esta instancia de la gestión municipal.

REFERENCIAS

1. MADRAZO, Jorge. *La reforma municipal en la Constitución*. Edit. Porrúa. México. p. 109
2. ibid, p.111
3. ACEDO, Blanca M. *Representación Política y Sistemas Electorales*. www.municipio.org.mx/Blanca M-Acedo.htm. marzo 2003, p,5
4. ibid. p,5
5. ibidem. P,6
6. Constitución de Cádiz-1812. *Constitución de la Monarquía Española*. www.tlahui.com/libros/ccadiz12.htm, abril 2003
7. Derechos del Pueblo Mexicano. *México a través de sus Constituciones*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Tomo VI, p,146
8. Constitución de Apatzingán-1814. *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*. www.tlahui.com/libros/conmx814.htm, abril 2003
9. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos-1824*. www.tlahui.com/libros/cm824.htm, abril 2003
10. *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos-1857*. www.tlahui.com/libros/cfm824.htm, abril 2003
11. QUROGA Madero, Adalberto A. *Nuevo León a través de sus Constituciones*. H. Congreso del Estado. 1ª ed. 1998. p,446
12. ibid .p,446
13. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Pac, S.A de C.V México p,47
14. *Ley de Referéndum y Plebiscito para el Estado de San Luis Potosí*, p,6.
15. ibid. P,6
16. ibid. P,7
17. Diario de debates del H. Congreso del Estado. LXIX Legislatura. p
18. ibid. p.
19. ibidim. p.
20. Constitución de Cádiz-1812. Op. Cit.
21. Constitución de Apatzingán-1814. Op. Cit.
22. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo VII, pp, 276 a 281.
23. Jurisprudencia sobre aplicabilidad del principio de No Reección del Artículo 115 Constitucional entre municipios. www.ideamunicipal.com
24. Gaceta Parlamentaria No . Cámara de Senadores del Congreso de la Unión
25. BOBBIO, Norberto, *Et. Al. Diccionario de Política*. Siglo XXI Editores, Barcelona, 1984. Editorial Andrómeda, México, 1988. p,144.

CONCLUSIONES:

Dentro de las diversas teorías sobre el origen del municipio, consideramos que es la *teoría jurídica* que sostiene que el municipio es posterior al Estado, la que mejor explica la génesis de la institución municipal.

Como resultado de la última reforma al Artículo 111 constitucional, el municipio deja de ser considerado como un organismo administrativo descentralizado por región, ente autárquico territorial, o ente autónomo, para transformarse en un nuevo nivel de gobierno, equiparable a los gobiernos federal y estatal.

La naturaleza jurídica del municipio queda implícita al reconocerlo como nivel de gobierno. Es decir, el municipio será ahora *gobernado* y no *administrado* a través del ayuntamiento, con atribuciones propias y exclusivas, como la prestación de los servicios públicos y el manejo autónomo de su hacienda pública.

Los antecedentes prehispánicos del municipio los encontramos en el *capulli* azteca, forma de organización comunal, con autoridades político – administrativas y una marcada influencia religiosa. Algunos tratadistas lo equiparan al municipio, opinión que no compartimos.

Con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, mediante una maniobra jurídica de Hernán Cortés, para sacudirse la tutela de Diego de Velázquez, se inicia la conquista de México, donde la figura de los ayuntamientos, fue clave para fortalecer los territorios conquistados.

El municipio colonial al principio se gobernó por métodos democráticos. Los vecinos elegían anualmente a los regidores y éstos designaban a los alcaldes. Después estuvo sometido a los intereses de familias poderosas, especialmente los criollos, mediante la compra de cargos en los cabildos.

La Constitución de Cádiz consolidó al municipio como instancia básica de gobierno y eliminó las regidurías perpetuas, sin embargo, creó la figura de *jefes políticos*, que bajo distintas denominaciones, tuvo una influencia negativa para el desarrollo democrático del país y del propio municipio, hasta antes del estallido de la revolución mexicana.

En la independencia de México, lo mismo que en el movimiento insurgente que dio lugar a la primera Constitución Política Federal, expedida el 4 de octubre de 1824, la problemática municipal no fue considerada dentro de las demandas políticas.

Fueron los gobiernos conservadores a través de las *Siete Leyes* en 1835 y las *Bases Orgánicas* de 1843, quienes bajo la influencia de la Constitución de Cádiz, organizan la vida municipal, de la misma manera que lo había hecho el régimen imperial de Agustín de Iturbide, 1822, a través del *Reglamento Provincial Político del Imperio Mexicano*.

La constitución liberal de 1857 tampoco abordó los aspectos municipales y remitió a los estados la regulación correspondiente, con excepción del Distrito Federal y Territorios, no obstante el planteamiento certero del Dip. Castillo Velasco, en defensa de la autonomía de los municipios.

Durante la monarquía de Maximiliano, a través del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, se regularon funciones importantes a cargo del municipio, sin embargo, la verdadera autoridad la tenían los *prefectos imperiales*, quienes designaban directamente a los alcaldes y ejercían sobre ellos un fuerte control. La misma situación de sojuzgamiento frente a autoridades externas, sucedió durante el porfiriato, donde los *prefectos políticos*, eran los superiores jerárquicos de los ayuntamientos.

Los planes revolucionarios se caracterizaron por incluir la supresión de los jefes políticos y por la reorganización de los municipios y su plena autonomía. El Congreso Constituyente no pudo plasmar completa esta demanda en el texto constitucional, porque la cuestión hacendaría la dejaron en manos de las legislaturas de los estados.

El primer texto del Artículo 115 constitucional incluyó aspectos concernientes a los estados y municipios. Posteriormente éste se reformaría en *once* ocasiones, la última con motivo de la reforma constitucional indígena, que no se aborda en este trabajo, por lo que sólo se mencionan las primeras diez reformas.

Cabe señalar que tres de las diez reformas nada tienen que ver con aspectos municipales. De las demás, destacan la octava y la décima. La primera de ellas, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, estableció requisitos para la suspensión y desaparición de los ayuntamientos; incluyó la potestad reglamentaria de los mismos; precisó los servicios públicos que tiene a su cargo el municipio; definió los bienes que integran la hacienda municipal; dejó explícita la facultad de los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos; amplió la representación proporcional en todos los ayuntamientos sin límite poblacional, además incluyó el marco laboral para regular a los servidores públicos municipales.

Por su parte, la décima reforma al Artículo 115 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999, por primera vez, fue el resultado de una serie de iniciativas formuladas por los partidos políticos PAN, PRI, PT y PRD, a diferencia de las anteriores, que habían sido presentadas por el ejecutivo federal en turno.

Las modificaciones al Artículo 115 Constitucional, incluyeron el reconocimiento del municipio como nivel de gobierno; el fortalecimiento de su autonomía jurídica; leyes estatales en materia municipal, que comprenderán aspectos genéricos, dejando las cuestiones específicas al marco reglamentario del municipio; la modificación y precisión de los servicios públicos; el fortalecimiento de la hacienda municipal y la reformulación del desarrollo urbano, la ecología y la planeación regional de los municipios.

Se analizaron a profundidad, la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima, el Código Municipal del Estado de Aguascalientes y el Código Municipal de Coahuila, para conocer la manera en que las legislaturas de dichos estados, plasmaron en la respectiva ley o código municipal, el contenido de la reforma constitucional al Artículo 115, obteniendo a nuestro

juicio, resultados satisfactorios. No fue el caso, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del 17 de octubre de 1987, que no sólo se encuentra completamente desfasada, sino que contiene disposiciones inconstitucionales, que afectan la vida del municipio.

La elección de regidores por distrito electoral, constituye nuestra primera propuesta de reforma al Artículo 115. Consideramos importante que las distintas zonas o regiones del municipio tengan representación en el ayuntamiento, facilitando así, la rendición de cuentas, además de una mayor independencia en las decisiones del ayuntamiento, porque se asegura una mayor pluralidad en la integración en este órgano de gobierno. En esta misma vertiente, se propone que en los municipios de más de cien mil electores, los candidatos a presidente municipal que pierdan la elección, pero que rebasen el porcentaje mínimo de votación, se integren al ayuntamiento como regidores de representación proporcional.

La segunda propuesta es la instauración en todos los municipios del *referéndum* y *plebiscito*, convencidos de que estas figuras de consulta directa a la población, en asuntos trascendentes en vida municipal, deben formar parte de nuestra vida democrática. Lo anterior, tiene plena validez, porque diversos estados como Chihuahua, San Luis Potosí, Zacatecas, Jalisco, Veracruz y Baja California Sur, ya legislaron a este respecto.

La tercera propuesta tiene que ver con la reelección de los integrantes del ayuntamiento, acotada a tres periodos, para no dar lugar a cacicazgos de ninguna especie. En este planteamiento no estamos solos. Diversas voces se pronuncian por aprovechar la experiencia de ayuntamientos exitosos, es necesario establecer el marco legal que les permita a las autoridades municipales no sólo planear el desarrollo del municipio a corto, mediano y largo plazo, sino tener la posibilidad de constatar los resultados, todo ello, en beneficio de la comunidad asentada en su territorio.

La importancia de no confundir las funciones de *governar* y *administrar* el municipio, así como que las mismas se desarrollen de manera coordinada, aunque por mandos distintos, engloba la cuarta propuesta. Al ayuntamiento como autoridad suprema del municipio, le

corresponde conducir, guiar o dirigir a la comunidad, dictando las medidas adecuadas al caso, siendo atribución del presidente municipal, constatar su cumplimiento. La figura del *administrador municipal* que proponemos, tendría a su cargo una serie de actividades directamente preordenadas, de inmediato auxilio al gobierno municipal en turno, es decir, serán actividades dependientes o subordinadas, pero a la vez de carácter ejecutivo, para llevar a la práctica los acuerdos del cabildo.

El administrador municipal, figura que existe en otros países, vendría a reforzar el espíritu con el que fue concebida y aprobada la reforma constitucional de 1999 al Artículo 115. La premisa es que el municipio se dedique a *gobernar* y que las cuestiones administrativas en su conjunto, queden en manos de un experto en estos menesteres, contratado por el ayuntamiento.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Bibliografía

1. Acosta Romero Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. México. Editorial Porrúa, 1981.
2. Acosta Romero Miguel. Et. Al. *La Reforma Municipal en la Constitución*. México. Editorial Porrúa, 1986.
3. Álvarez, Eréndira y Óscar Castro Soto. *Participación ciudadana y gobierno local. Agenda de la Reforma municipal en México*. México: Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C., 2000.
4. Arellano Gault, David. *El municipio y las políticas sociales. Agenda de la Reforma municipal en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
5. Arteaga Nava, Elizur. *Derecho Constitucional Estatal y Municipal, Tomo II Libro IV Derecho Constitucional Municipal*. México: UNAM.
6. Arteaga Nava, Elizur. *Derecho Constitucional Estatal*. México: Editorial Porrúa, 1988.
7. Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa. Segunda Edición. 1986.
8. Carpizo Jorge. *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. México. Editorial Porrúa, 1983.
9. Carrillo Flores, Antonio. *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987.
10. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *Gobierno y Administración Municipal en México*. México: Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1993.
11. Centro Nacional de Estudios Municipales. *El Desafío Municipal*. México: Centro Nacional de Estudios Municipales Secretaría de Gobernación, 1985.
12. Diario de los Debates de la H. Cámara de Diputado. año II número 41, sesión del 15 de junio de 1999.
13. Fix Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona. *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México: Editorial Porrúa
14. García del Castillo, Rodolfo. *La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. Agenda de la Reforma municipal en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.

15. Geraldo Venegas, Rubén. *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*. México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1986.
16. Grupo Parlamentario del PRD. *ABC del gobierno municipal*. México: Centro de Producción Editorial Grupo Parlamentario del PRD, 2000.
17. Guerrero Amparán, Juan P. y Tonatiuh Guillén López. *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica, 2000.
18. Hoyo d'Addona, Roberto, Carmen E. Beyer de Roalandini y otros. *Estudios Municipales No. 1*. México: Centro Nacional de Estudios Municipales, 1985.
19. Hurtado, Javier. *Derechos políticos en el orden municipal. Agenda de la Reforma municipal en México*. México: Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A. C., 2000.
20. M. Rowland, Allison. *Los municipios y la coordinación intergubernamental. Agenda de la Reforma municipal en México*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2000.
21. Ochoa Campos, Moisés. México. *La Reforma Municipal*. Editorial Porrúa, 1985.
22. Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*. México: Fondo de Cultura Económica, 1994.
23. Pontifes Martínez, Arturo. *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos en el gobierno y la administración municipal*. México: Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1988.
24. Quintana Roldan, Carlos F. México. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, 1987.
25. Rendón Huerta Barrera, Teresita. México. *Derecho Municipal*. Editorial Porrúa, 1985.
26. Robles Martínez, Reynaldo. México. *El Municipio*. Editorial Porrúa, Segunda Edición, 1987.
27. Ruiz Massieu, José Francisco. *Derecho Municipal*. México: Editorial Porrúa.
28. Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. México: Editorial Porrúa.
29. Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*. Editorial Porrúa, 1985.

