El derecho municipal es una rama jurídica de especial relevancia en México y en cualquier país de habla hispana, ya que el municipio es una institución con raíces comunes heredadas por las colonias españolas.

J. Eduardo Andrade Sánchez, autor de Teoría general del Estado y de Introducción a la Ciencia Política, retoma los conceptos generales expuestos en las obras mencionadas para analizar la estructura del gobierno municipal y las normas jurídicas que se aplican en ese ámbito. Con la claridad de quien tiene amplia experiencia en el ejercicio político y académico, además de un estilo directo y sintético, Andrade divide el texto en 11 capítulos con el propósito de facilitar a docentes y alumnos el estudio de la materia. Inicia con la exposición de los hechos históricos, desde la Antigüedad y la época colonial hasta nuestros días, para después explicar la sustancia de la organización municipal, los elementos que la constituyen y las consecuencias de tal integración, como son las subdivisiones, la relación entre el gobierno municipal y su territorio, los conflictos por disputas territoriales, el órgano que ejerce el gobierno de esta entidad, su configuración y sus competencias, cómo funciona y de qué manera se organiza, los servicios que presta, la personalidad jurídica del municipio, la libre administración de su hacienda y el sistema electoral. En el último capítulo hace un análisis comparativo del derecho municipal en diversos países europeos.

Así, los estudiantes de derecho, economía, administración pública o ciencia política, y cualquier persona interesada en el tema, tendrán las bases necesarias para comprender la teoría y práctica jurídicas relativas al municipio. Como dice el autor: "se recogieron los aspectos principales del derecho municipal y se atendió a esa diferenciación regional y conceptual que está contenida en la producción legislativa de las diferentes entidades federativas de la República."





Andrade Sánchez

ш

Derecho municipa

J. Eduardo Andrade Sánchez

'erecho municipal



erecho@oupmex.com.mx

J. EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ



Nació el 29 de julio de 1948 en Coatzacoalcos, Veracruz, ciudad donde cursó sus estudios hasta la preparatoria. Hizo su licenciatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, en la que obtuvo el título de abogado con

el promedio más alto de su generación.

En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la propia UNAM alcanzó el grado de doctor en Ciencia Política, con mención honorífica. Es profesor titular por oposición de las materias Teoría general del Estado, Ciencia política y Derecho constitucional. También ha impartido esta última cátedra en la Universidad Veracruzana.

Además de esta obra, es autor de Teoría general del Estado, Introducción a la Ciencia Política, Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Comentado, Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado, Reforma política de 1996 en México, Deficiencias del sistema electoral norteamericano, Dos años de engaños y El desafuero en el sistema constitucional mexicano. Ha publicado innumerables artículos de Derecho político y penal. Es articulista de la Organización Editorial Mexicana y sus colaboraciones aparecen en 40 diarios de todo el país.

Entre sus múltiples experiencias profesionales está la de haberse desempeñado como comentarista de radio y televisión en el ámbito deportivo y de noticias generales. Sus tempranas inquietudes políticas lo llevaron a la vicepresidencia de la Asociación Nacional de Locutores de México. En 1977 fue presidente de la Confederación Deportiva Mexicana, organismo que agrupa a todas las federaciones deportivas nacionales.

El doctor Andrade es uno de esos casos excepcionales en que se conjugan la investigación y docencia académicas con la práctica de la política. A los 27 años fue por primera vez diputado federal y durante su gestión intervino activamente en el proceso legislativo de Reforma Política de 1977. Profundo conocedor del Derecho político electoral, ha dictado conferencias sobre este tema en diversas universidades del país y del extranjero.

De 1994 a 2000 fue senador de la República por el estado de Veracruz, de cuya mesa directiva fue OXFORD DXFORD OXFORD OXFORD OXFORD Derecho municipal KFORD OXFORD OXFORD OXFORD FORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD RD OXFORD OXFORD OXFORD DOXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFOR DOXEORD OXFORD OXFORD OXFOR OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD OXFORD

OXFOR

Derecho

municipal

J. Eduardo Andrade Sánchez Universidad Nacional Autónoma de México

OXFORD UNIVERSITY PRESS

OXFORD UNIVERSITY PRESS

Antonio Caso 142, San Rafael, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06470, México, D.F. Tel.: 5592 4277, Fax: 5705 3738, e-mail: oxford@oupmex.com.mx

Oxford University Press es un departamento de la Universidad de Oxford. Promueve el objetivo de la Universidad relativo a la excelencia en la investigación, erudición y educación mediante publicaciones en todo el mundo en

Oxford New York
Auckland Cape Town Dar es Salaam Hong Kong
Karachi Kuala Lumpur Madrid Melbourne Mexico City
Nairobi New Delhi Shanghai Taipei Toronto

Con oficinas en Argentina Austria Brazil Chile Czech Republic France Greece Guatemala Hungary Italy Japan Poland Portugal Singapore South Korea Switzerland Thailand Turkey Ukraine Vietnam

Oxford es una marca registrada de Oxford University Press en el Reino Unido y otros países. Publicado en México por Oxford University Press México, S.A. de C.V.

> Área de Derecho y Ciencias Sociales Colección Textos Jurídicos Universitarios

Academic consultant: Leonel Pereznieto Castro
Commissioning editor: Flor María Díaz Soto
Dirección editorial: Mario Andrés Aliaga Valenzuela
Edición: Lilia Guadalupe Aguilar Iriarte
Producción: Paula Sosa Jiménez
Supervisión: Rutilo Olvera Argüello
Portada: Brenda Reyes Coix
Ilustraciones: Enrique Márquez Cortés

DERECHO MUNICIPAL

Todos los derechos reservados © 2006, respecto a la primera edición por Justino Eduardo Andrade Sánchez.

Ninguna parte de esta publicación puede reproducirse, almacenarse en un sistema de recuperación o transmitirse, en ninguna forma ni por ningún medio, sin la autorización previa y por escrito de Oxford University Press México, S.A. de C.V.

Las consultas relativas a la reproducción deben enviarse al Departamento de Derechos de Autor de Oxford University Press México, S.A. de C.V., al domicilio que se señala en la parte superior de esta página.

Miembro de la Cámara Nacional de la Industria
Editorial Mexicana, registro número 723.

ISBN 970-613-836-6

Impreso en México Agosto de 2006

En la composición de esta obra, realizada por Silvia Plata Garibo, Aragón 87-6, Col. Álamos, 03400, México, D.F., se utilizaron las fuentes Minion (11/13 pts.) y Scala (20 y 14 pts.). Se terminó de imprimir en agosto de 2006 en Reproflo, S.A. de C.V., Calle Chipiona Núm. 115, Col. Cerro de la Estrella, 09880, México, D.F., sobre papel Bond Editor Alta Opacidad de 75 g.

El tiraje fue de 2,000 ejemplares.

Índice de contenido

	A. A.	1. Presentación	1
	1.1. 1.2.	Propósito del curso Metodología	3 6
		2. Antecedentes históricos	11
	2.1.	La prehistoria	11
	2.2.	Roma enfotures ennotationate and A.A.	12
	2.3.	España solgishum sovous alembrasa.) .E.A	13
	2.4.	Francia	22
	2.5.	La Nueva España	23
	2.6.	El papel de los municipios en la Independencia	31
W	3.1	3. Antecedentes jurídicos	36
	3.1.	Elementos constitucionales, de López Rayón	36
	3.2.		37
	3.3.	the appropriate process with the control of the con	39
	3.4.	Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	40
	3.5.	Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana	41
	3.6. 3.7.	Acta Constitutiva de la Federación Mexicana La Constitución Federal de 1824	42 43
	3.8.	La Constitución de 1836	43
	3.9.	Proyecto de reformas de 1840	46
	3.7.	Proyectos de Constitución de 1842	47
	3.11.	Las Bases Orgánicas de 1843	49
	3.12.	Las Bases para la Administración de la República	49
	3.13.		54
	3.14.	El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano	54
	3.15.	La gestación de la normatividad revolucionaria	55
	3.16.		57
	3.17.		60
	18	El voto femenino en los municipios	61

3.19.	7	62
3.20.		63
3.21.	Las reformas de 1987 y 1999	69
3.22.	La reforma de 2001 en materia indígena	75
U	4. El marco jurídico federal	78
4.1.	Concepto y alcances del sistema federal	78
4.2.	La distribución de competencias en el federalismo	83
4.3.	La regulación federal sobre los estados	84
4.4.	Las constituciones estatales	88
4.5.	Creación de nuevos municipios	91
4.6.	Requisitos para ser miembro de un ayuntamiento	92
4.7.	Las leyes orgánicas municipales	93
4.8.	Relación del municipio con el estado y la Federación	96
5.1.	y del derecho municipal Enfoque sociológico	99
5.2.	Enfoque jusnaturalista	101
5.3.	Enfoque legalista	101
5.4.	Enfoque mixto	102
5.5.	Definición del municipio	102
5.6.	Derecho municipal	106
5.7.	Su autonomía científica y didáctica	109
5.8.	Relaciones con otras ramas jurídicas	114
5.9.	Relaciones con otras ciencias	115
Bir	6. Los elementos del municipio	116
6.1.	Concepto de territorio municipal	118
6.2.	Su relación con el territorio estatal	118
6.3.	Su relación con el territorio nacional	121
6.4.	Naturaleza jurídica del territorio municipal	124

6.6.	La Ley General de Asentamientos Humanos	125
6.7.	Subdivisiones del territorio municipal	127
6.8.	Conflictos territoriales entre municipios	128
6.9.	La población municipal. Concepto	129
6.10.	La vecindad of the shall dominate the same control of the same con	129
6.11.	Categorías de las poblaciones	131
6.12.	Compatibilización entre la regulación federal y la estatal	132
6.13.	Ciudadanía municipal. Derechos y obligaciones	133
6.14.	El gobierno municipal. Concepto	136
6.15.	El ayuntamiento y sus integrantes	138
6.16.		
	intermedias 1998 1998 1998 1998 1998 1998 1998 199	141
nan l	Perueriminators constitucionales va al	
	Elección, suspensión y desaparición	
	de ayuntamientos	146
7.1	Cur manner insufdice	146
7.1. 7.2.	Su marco jurídico Segunda vuelta electoral	148
7.2.	Las planillas	152
7.3.	Requisitos de elegibilidad y no reelección	153
7.4.	La representación proporcional	155
7.6.	Problemas en la asignación	159
7.7.	Agrupaciones políticas municipales	160
7.7.		161
7.9.	Autoridades electorales	162
7.10.	Usos y costumbres	162
	La suspensión de ayuntamientos	164
/.11.	Declaración de desaparición	170
7.12.	Suspensión y revocación individual del mandato	174
7.13.	Procedimiento aplicable a los casos anteriores	176
7.14.	El concejo municipal	179
7.13.	El concejo municipal	1
-		
200	9 Personalidad jurídica y natrimania	
73	8. Personalidad jurídica y patrimonio	
	de los municipios	181
8.1.	Personalidad jurídica	181
8.2.	El patrimonio municipal	183
0.2.	Language	

ž	4.		(41)			
Ì	nd	CP	de	con	tenide	~

	Indice de contenido	i
4		
	10. Servicios públicos municipales	262
10.1.	Concepto de servicio público	262
10.2.	Caracteres esenciales del servicio público	264
10.3.	Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento	
	y disposición de aguas residuales	266
10.4.	Alumbrado público	268
10.5.	Limpia, recolección, traslado, tratamiento y	
	disposición final de residuos	271
10.6.	Mercados y centrales de abasto	273
10.7.	Panteones	276
10.8.	Rastros	278
10.9.	Calles, parques, jardines y su equipamiento	280
10.10.	Otros servicios públicos municipales	282
10.11.		282
10.12.	Formas de prestación de los servicios públicos municipales	284
4		
	11. Derecho municipal comparado	299
11.1.	Estados Unidos de América	299
11.2.	Gran Bretaña	306
11.3.	Alemania	307
11.4.	Bélgica	312
	Dinamarca	312
11.6.	Finlandia	312
	Irlanda	313

313

315

319

329

333

11.2. Gran Bretaña 11.3. Alemania 11.4. Bélgica 11.5. Dinamarca 11.6. Finlandia 11.7. Irlanda

11.8. Italia

11.9. Francia

Bibliografía

Índice analítico

11.10. España

	8.3.	La hacienda municipal	185
	8.4.	Facultades de las legislaturas estatales	190
	8.5.	Facultades hacendarias municipales	191
	8.6.	Los diferentes tipos de ingresos	193
	8.7.	Limitaciones al legislativo federal y local en esta materia	205
	8.8.	Los presupuestos de egresos municipales	205
	8.9.		206
	8.10.	La deuda municipal	208
	8.11.	Defensa jurídica del municipio	209
	8.12.	El municipio en el juicio de amparo	210
	8.13.		211
	8.14.	La controversia constitucional actual	213
-	0	9. Requerimientos constitucionales para la	
A	1	legislación municipal y funciones públicas	
0	10		
- 3	5	municipales	215
	9.1.	Fundamento constitucional	215
	9.2.	Bases generales de la administración pública	216
	9.3.	Funciones y servicios públicos municipales	216
	9.4.	Convenios	218
	9.5.	Supletoriedad	219
	9.6.	Resolución de conflictos	219
	9.7.	Concepto de función pública	220
	9.8.	Caracteres básicos de la función pública	222
	9.9.	La función materialmente legislativa o reglamentaria	224
	9.10.	La función pública municipal materialmente jurisdiccional	233
	9.11.	Las funciones públicas municipales administrativas	239
	9.12.	La administración pública municipal	241
	9.13.	La figura del cronista municipal	248
	9.14.	Procedimiento de entrega-recepción	249
	9.15.	Planeación municipal	252
	9.16.	La participación ciudadana	255
	9.17.	La relación laboral entre el municipio y sus trabajadores	257
	9.18.	El servicio profesional de carrera municipal	258

262		- dequirement designates accurate designates accurate designates accurate designates accurate de la companion	
		Limpis, recolection, trisks do, testamientos	
		Commerce bissons de la firmacon púbban. MosmolA	
	9.9	ta fektają materialmente legislames o regionalitik	
	9.11		

Derecho municipal

La plan que el lectro trent en sus prages se pérspere entraites no anacion mente para el entraite del dereche municipal y parele se útil en manacion de dereche acumentos administración público o cimeiro político en biécomo para templico belocir un presenta de entrainentes que parele arrentes al establece de este mediade en endiquer político habita hispana, entracido en el esta que la moneta marcia de como político acumento manacion que la moneta marcia de como el esta media de como el esta mente de como el esta manacion de como el esta mente de como el esta manacion que forma el esta manacion por la persona de como el esta manacion de como el esta de

Figure chique transport in the committee man fraction of the product relationship of the product relationship of the product relationship of the product relation to the produ

Derecho municipal



1. Presentación

La obra que el lector tiene en sus manos se propone constituir un instrumento para el estudio del derecho municipal y puede ser útil en primera instancia para el estudiante de derecho, economía, administración pública o ciencia política en México, pero también brindar un panorama general de conocimientos que puede orientar al estudioso de esta materia en cualquier país de habla hispana, tomando en cuenta que la institución municipal tiene raíces comunes sumamente importantes en territorio hispano que han sido heredadas por las colonias españolas en diferentes lugares.

El derecho municipal es una rama jurídica que adquiere cada día mayor relevancia y que tiene una de las expresiones más ricas en cuanto a la producción normativa porque, en el marco de una relativa uniformidad derivada de los temas que deben ser atendidos por el gobierno local, cada estado de la República ha ido desarrollando peculiaridades propias y adoptando soluciones institucionales que constituyen fórmulas avanzadas respecto de las cuales el derecho federal se ha mostrado particularmente conservador.

A diferencia de lo ocurrido en otras épocas, las aplicaciones jurídicas más modernas se están dando en este ámbito y el dinamismo que muestra lo hace muy interesante. Por citar algunos ejemplos, podemos considerar la existencia de instituciones como la segunda vuelta electoral en San Luis Potosí; las fórmulas de consulta popular como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular en estados como Veracruz o Baja California; la modificación del periodo de duración del cargo en los ayuntamientos que se ha ampliado a cuatro años en el estado de Coahuila; diversos mecanismos de participación ciudadana que permiten una interactuación más intensa de la comunidad en los asuntos de gobierno y otras muchas novedades que demuestran la evolución intensa que está teniendo este conjunto normativo en el que se manifiesta de manera singular la riqueza del federalismo mexicano. Las leyes orgánicas municipales, algunas ahora denominadas *códigos municipales*, contienen muy diversas fórmulas de solución para problemas similares y constituyen una fuente muy amplia de conocimiento en materia de derecho.

Precisamente por esa enorme extensión que implica el mundo normativo municipal en México, cuyo conocimiento es indispensable para quienes cursan las carreras a las que hemos aludido, se hacía necesario adoptar los procedimientos más adecuados para sintetizar los distintos mecanismos adoptados en la legislación municipal local de modo que la obra tenga dimensiones manejables para un curso universitario y permita enfrentar las necesidades didácticas del mismo. Para ello se recogieron los aspectos principales del derecho municipal y se atendió a esa diferenciación regional y conceptual que está contenida en la producción legislativa de las diferentes entidades federativas de la República.

De ahí que hayamos acudido a un mecanismo que permita ejemplificar con las soluciones que nos han parecido más imaginativas o adecuadas en los diferentes estados en torno a problemas específicos y al mismo tiempo brindar una visión general al estudiante, que dada la movilidad que se da en el país, no debe quedarse exclusivamente en el ámbito de conocimiento de su propia entidad. Si alguien conoce bien el derecho municipal y entiende las soluciones que se aplican en diferentes regiones estará mejor preparado para desenvolverse en esta materia, independientemente del estado donde se desarrolle profesionalmente o donde se haya formado en su profesión.

Por ello es necesario, para introducir al lector en el tema, la alusión a dos puntos iniciales: el planteamiento del objeto del curso, por una parte, y los métodos aplicados, por la otra.

1.1. Propósito del curso

Evidentemente, un libro de esta índole tiene la pretensión de que el estudiante conozca los conceptos básicos de la estructura del gobierno municipal y tenga el dominio del conjunto de normas jurídicas que se aplican en este ámbito de gobierno, así como el conocimiento sintético, pero claro y fundamental, de las diferentes materias que aborda la legislación municipal.

La obra se ha elaborado para lograr un conjunto de metas concretas, las cuales se inician con el conocimiento histórico de la institución. Para entender cualquier figura jurídica resulta indispensable tener una noción de la manera en que ésta surge y se desenvuelve a lo largo del tiempo, por eso nos ha parecido indispensable que el estudiante se adentre en un primer momento en las raíces del municipio como forma de gobierno, como organización política y como solución administrativa para atender la prestación de los servicios que reclama un asentamiento de tipo urbano.

Así pues, el objeto de estudio de esta primera parte del curso es el conocimiento de los orígenes del municipio desde la antigua Roma hasta su recepción en México y el papel que desempeñó en la obtención de la Independencia nacional.

En un segundo momento se pretende que el estudiante comprenda de manera específica las estructuras jurídicas que se desarrollaron en México desde la época colonial hasta nuestros días en cuanto a la forma de organizar el gobierno local, así como las distintas fórmulas constitucionales que se han aplicado al respecto tanto en los tiempos en que privó un sistema centralista como los que derivan de la estructura federal.

Este último elemento tiene un carácter fundamental y definitorio para comprender cómo está organizado el municipio en nuestros días, de ahí que una vez que el estudiante tenga el panorama general de los antecedentes históricos y el desarrollo jurídico de la institución debe pasarse a fijar los fundamentos teóricos sobre los cuales ésta se levanta.

Uno de esos fundamentos, de importancia capital, es la naturaleza federal del Estado mexicano, que determina la estructura gubernamental en cuanto a la distribución territorial del poder, dado que el municipio es una unidad básica en la organización política y tal organización está marcada por la estructura federal. Por esa razón es necesario que el estudiante comprenda cabalmente lo que significa esta forma organizativa del Estado y el conjunto de regulaciones normativas que derivan justamente de la naturaleza federal establecida en la *Constitución* mexicana para nuestra forma estatal.

La conceptuación del municipio en ese marco de Estado federativo debe ser también entendida a plenitud y para ello se hace necesario, a partir de los conocimientos históricos ya adquiridos, comprender la esencia teórica de la figura municipal a la luz de conceptos provenientes de la sociología o, estrictamente, la ciencia jurídica. A estas conceptuaciones teóricas se dedica un extenso apartado a fin de que el alumno tenga una amplia base de conocimientos de las razones que dan origen a nuestro objeto central de estudio: el municipio.

Es importante destacar que no se trata solamente de un desenvolvimiento de hechos históricos, sino de una interpretación de por qué esos hechos ocurrieron como ocurrieron y qué es lo que explica la sustancia de la organización municipal.

Una vez tratado el marco general de la estructura federal y la naturaleza sustantiva del municipio, el siguiente paso es la comprensión de los elementos que lo constituyen. Para ello se acude a la clásica acepción del Estado configurado por pueblo, territorio y gobierno. Se analiza sucesivamente cada uno de estos elementos a la luz de la existencia del municipio y se pone énfasis en que no basta, por ejemplo, examinar el asentamiento territorial sobre el cual opera el municipio sino, sobre todo, las consecuencias que de esto derivan, como pueden ser las subdivisiones que existen en el municipio, el tipo de relación que se establece entre el gobierno municipal y el territorio sobre el cual se asienta e incluso los conflictos que se producen por disputas territoriales.

Asimismo, el concepto de población si bien supone el conocimiento del grupo humano asentado en el territorio municipal, también implica la comprensión del tipo de vínculo jurídico que se da con el municipio, el cual sirve de base, por ejemplo, para determinar quiénes tienen la capacidad de gobernar a esta entidad. En cuanto al gobierno del municipio el estudiante debe comprender cómo se integra, cuál es el órgano que lo ejerce, su configuración y sus competencias, la manera en que funciona y se organiza, así como los servicios que presta.

Se dedica un capítulo especial a la forma de elección de las autoridades municipales y con ello se pretende que el alumno comprenda el sistema electoral aplicable y, sin desplazar al derecho electoral en sí mismo, cuáles son los métodos para la elección y cómo se distinguen los principios que se aplican en la misma, como es el de mayoría y el de representación proporcional.

Una vez que el estudioso del derecho municipal conoce las estructuras básicas que configuran sus elementos, debe también detenerse en la materia misma que estamos analizando, a fin de estar en condiciones de delimitarla respecto de otras ramas jurídicas y entender cuáles son los principales criterios de diferenciación, así como conocer la relación del derecho municipal con otras disciplinas ajenas al campo jurídico pero que son indispensables en la realización de las tareas asignadas al municipio.

Además de los elementos estructurales ya referidos, el siguiente paso es que el estudiante analice dos características teóricas que son de enormes consecuencias prácticas: la personalidad jurídica del municipio y la libre administración de su hacienda, y a partir de esas bases, el conjunto de funciones y de servicios públicos que corresponden al municipio, los cuales se sustentan sobre estos dos pilares de la teoría jurídica municipal, puesto que lo que le da un carácter distintivo y propio a esta organización política en el nivel básico del Estado mexicano es su reconocimiento como autoridad autónoma a partir del otorgamiento de una personalidad con todas las consecuencias que esto implica. Empero, el ejercicio de la autonomía resulta imposible si no se funda en la capacidad para administrar sus propios recursos y para obtenerlos. Si bien éste es todavía un propósito no cabalmente alcanzado, el conocimiento de la manera como percibe sus ingresos el municipio y la forma en que se organiza la administración de los mismos, su aplicación y su control constituyen un conjunto de factores indispensables para comprender la vida municipal. Por ello el estudiante debe alcanzar un conocimiento con cierto grado de profundidad de este aspecto económico financiero, al que se le dedica un buen número de páginas.

Posteriormente y una vez que se han sentado todos los conocimientos históricos y teóricos a los que hemos aludido, el alumno debe adentrarse en el desarrollo de las atribuciones y tareas que desempeña el municipio; para ello planteamos una distinción que debe ser perfectamente comprendida entre las funciones de autoridad pública que tiene el municipio como la seguridad pública o la impartición de justicia a ciertos niveles, y los servicios públicos propiamente dichos que la autoridad local presta prácticamente en cualquier país del mundo.

En el caso mexicano, los servicios públicos asignados al municipio están previstos en la *Constitución* y por eso conviene estudiar el contenido jurídico de la misma junto con las concepciones teóricas sobre lo que es el servicio público en el derecho administrativo y las distintas formas en que éste puede ser prestado, desde su ejercicio directo por parte del municipio hasta las concesiones a particulares, pasando por distintas modalidades que se revisan en un capítulo especial para que el alumno las conozca con el mayor detalle posible en el marco de un curso semestral.

Finalmente, el estudiante debe conocer otros métodos y fórmulas que se aplican en el mundo para la solución de los problemas del gobierno local. Éste es un instrumento importante para comparar los términos actuales de la legislación que rige al municipio y la manera en que éste atiende las labores que corresponden al gobierno local, con otras posibles soluciones aplicables o métodos que se usan en diferentes lugares, siempre en el entendido de que el estudio del derecho comparado es simplemente una guía de conocimiento y un punto de referencia, pero que cada país adopta las fórmulas que histórica y sociológicamente le han resultado más adecuadas para su propia evolución.

1.2. Metodología mos omelminoscom de la construm obstal les nose

Para alcanzar los propósitos planteados en los párrafos anteriores es necesario recurrir a diversos métodos de estudio o caminos que nos permitan acceder a nuestro objeto de estudio.

Método histórico

Este método es el primero que ponemos en aplicación y consiste en estudiar el fenómeno que nos ocupa a partir de su origen, a efecto de entender en qué situación temporal se inició, cuáles fueron las razones que impulsaron su formación y la evolución que ha sufrido a lo largo del tiempo, así como las transformaciones que ha experimentado hasta llegar a la forma en que lo conocemos actualmente. El método histórico supone la consulta de fuentes documentales del pasado y requiere no sólo describir el conjunto de los hechos sucedidos, sino comprenderlos en sus relaciones contemporáneas para entender, a su vez, el papel que desempeña la institución en el momento actual.

Metodo científico jurídico

La ciencia jurídica tiene su propia metodología basada en el estudio de las normas, las cuales constituyen reglas de conducta que obedecen a un conjunto de principios lógicos a partir de los que debe efectuarse su interpretación. Se reconoce la existencia de una jerarquía normativa en cuya cúspide se en-

cuentran las disposiciones constitucionales, así como principios generales de interpretación y de aplicación de las normas. Todo este acervo metodológico, que responde a una dinámica propia, hace posible la exigencia de los contenidos jurídicos, de modo que las hipótesis contenidas en las normas den lugar en la práctica a las consecuencias jurídicamente previstas para su realización.

De todo esto da cuenta el método jurídico, al que no se le puede disputar su carácter científico ya que las normas existentes en la vida real son hechos susceptibles de ser estudiados en los términos a los que nos hemos referido de manera muy general, pero que se supone que el estudiante domina con base en la Introducción al estudio del derecho.

Con ese conjunto de instrumentos teóricos se estudian las normas que rigen la vida municipal; por ejemplo, para entender la aplicación de los reglamentos en el ámbito de los municipios, el alumno debe comprender que en la estructura federal el órgano facultado para la emisión de leyes es la Legislatura local y que el cuerpo colegiado que gobierna el ayuntamiento tiene facultad de reglamentar esa legislación porque no puede actuar al margen o por encima de ella. Esto deriva del conocimiento de la pirámide normativa y de la jerarquía de las normas, que son conceptos clásicos de la teoría jurídica. En algunos casos es necesario hacer una combinación de elementos metodológicos para conocer mejor el objeto que se estudia. Así, por ejemplo, en el capítulo 2 se introduce una mezcla del método histórico, en cuanto al conocimiento de sucesivas soluciones normativas establecidas en diversos documentos constitucionales, con la metodología estrictamente jurídica para comprender cómo cada desarrollo, en diferentes etapas de la normatividad, responde a teorías jurídicas diferentes. No es lo mismo, por ejemplo, la manera en que se regula el gobierno local en un Estado central, que el grado de autonomía de que puede gozar dicho gobierno en un Estado federal. Esta combinación de conceptos es indispensable para poder tener una visión clara de cómo evoluciona históricamente el derecho, pero también de qué concepciones jurídicas informan cada momento histórico.

Como uno de los efectos más relevantes de la concesión de una personalidad jurídica propia está el de la defensa de los intereses del municipio a través de acciones jurídicas de diversa índole, el alumno debe conocer los instrumentos jurídicos de que dispone el municipio para la defensa de sus derechos y de sus atribuciones. Entre ellas se examina, por ejemplo, la controversia constitucional.

Método sociológico

Este método es indispensable para evitar que el estudio del municipio se convierta exclusivamente en un análisis de las estructuras jurídicas formales vacías de contenido. En cada paso del estudio de nuestra materia se hace necesario emplear herramientas del método sociológico, cuyo objeto es conocer las raíces de las instituciones colectivas a partir de la conducta social humana desenvuelta en la práctica. Precisamente una de las discusiones en cuanto a la naturaleza esencial del municipio es la que plantea si éste corresponde a una concepción filosófica jurídica de tipo jusnaturalista o si, por el contrario, es el resultado de fenómenos de convivencia e interacción humana al interior de un grupo asentado en un territorio determinado.

Evidentemente, no puede haber una respuesta única a esta pregunta, pero la aplicación del método sociológico nos permite conocer cómo opera la vida colectiva con independencia de las razones que puedan justificarla. Se trata de conocer qué fenómenos de interactuación de los seres humanos dan lugar a las instituciones jurídicas que estamos estudiando. Un ejemplo interesante de cómo se entrelazan los métodos tiene que ver con el surgimiento mismo del municipio en la Roma antigua. Es cierto que sociológicamente se observa la existencia de comunidades que se asientan en un lugar y que tienen que organizar su vida colectiva, pero también lo es que en un momento determinado del proceso histórico Roma, como Imperio, tiene que regular su relación dominante con los grupos ya asentados en un cierto territorio y otorgarles mayor o menor libertad para autogobernarse. Esas razones prácticas de la relación de poder de Roma y los territorios conquistados, y la dinámica misma de la formación de las estructuras de mando en una organización social asentada en un territorio van explicando por qué surge históricamente el municipio. Ésta es la mejor demostración de la necesidad de acudir a distintos métodos de análisis para comprender el resultado final de una institución compleja como la entidad municipal.

En lo que respecta al territorio, un planteamiento de importancia es el relativo a la regulación urbana que se hace a través de la legislación en materia de asentamientos humanos y que confiere al municipio facultades determinantes para el uso del suelo y la zonificación urbana. Así, el destino que puede darse al territorio municipal constituye una de las derivaciones más importantes en esta área de estudio que el alumno debe conocer.

Método científico político no use ab obresidad solagislamen acuntouriza dal ab

Un interesante ejemplo lo tenemos en el traslado de la organización municipal de tierras españolas a México, el cual encuentra su explicación en la lucha por el poder entre Cortés y Diego de Velázquez. El apelar a una institución jurídica ya existente en España que se relacionaba directamente con el rey le daba un margen de maniobra a Hernán Cortés para actuar en la conquista de México. A diferencia de lo que explica el surgimiento del municipio desde un punto de vista sociológico con motivo de la dinámica normal de una población que evoluciona y se asienta en un lugar determinado, el municipio fundado en Veracruz no correspondía a ninguna población preexistente: era sólo un artificio jurídico de Cortés. Desde el punto de vista de la ciencia política, Cortés lo que quería era desembarazarse de la tutela del gobernador de la isla de Cuba. Ahí podemos apreciar que no basta conocer la historia, sino también los fenómenos políticos en torno a ella y la estructura jurídica normativa que permitía a Cortés emplear esa fórmula y no otra, porque jurídicamente el municipio tenía una relación directa con el rey y eso le daba una base política sólida. La fórmula en que Cortés usó esa estructura jurídica sólo se puede comprender si se entiende la lógica normativa además de la historia, la sociología y la politología.

La ciencia política permite explicar algunos fenómenos que rebasan el marco estrictamente sociológico. Las causas basadas en las relaciones de poder explican algunos desarrollos institucionales al interior de la vida municipal. Por ejemplo, al estudiar los aspectos electorales el método jurídico permite entender básicamente la estructura normativa de una elección de mayoría o de una elección de representación proporcional, pero sólo el método científico político hace posible descifrar las relaciones de poder y entender por qué se avanza en la aplicación del método de representación proporcional en los municipios mexicanos a partir de sucesivas reformas políticas que se fueron plasmando en el art. 115.

Método didáctico

Esta conceptuación metodológica no se refiere tanto al conjunto de procedimientos que se aplican para la obtención del conocimiento, sino a la forma como se pretende impartir éste. En el caso de esta obra se trata de que el avance en los conocimientos adquiridos se dé en función de una combinación metodológica que introduzca gradualmente al alumno a la percepción

de las estructuras municipales partiendo de su origen histórico, su evolución jurídica y la estructura de los elementos teóricos que sustentan los distintos aspectos de la vida municipal, para luego estudiar el desarrollo concreto de las funciones operativas del municipio. Para conseguir la correcta enseñanza y un adecuado conocimiento de estos temas nos ha parecido didácticamente oportuno ejemplificar de manera constante con datos reales obtenidos de las legislaciones de diferentes estados de la República. Por lo general, hemos acudido a la que nos parece la más idónea, la más adecuada, la más completa, o en algunos casos la más imaginativa y novedosa, como la que se refiere a la aplicación de la segunda vuelta electoral en las elecciones municipales de San Luis Potosí. Además, hemos procurado que el conjunto de instrumentos didácticos que nos permitan transmitir cada uno de los elementos del municipio o de las formas en que desenvuelven sus funciones o prestan los servicios públicos, se extienda a todas las entidades del país, de modo que cada una de ellas aporte alguno de los ejemplos citados a fin de que el estudiante de cualquier estado de la República pueda ver en este texto algún elemento tomado de la legislación que corresponde a la región donde él habita.



2. Antecedentes históricos

2.1. La prehistoria

Los orígenes del gobierno de las comunidades locales son incluso anteriores al Estado como forma centralizada de organización del poder. Las investigaciones en antropología política han demostrado la existencia de sociedades preestatales en las que se realizaban asambleas cuya misión era discutir los asuntos de la comunidad y tomar resoluciones. Estas sociedades pertenecían a un estadio preestatal y en ellas aparecieron roles de jefes que actuaban en tiempos de paz o de guerra, alternativamente.¹

La comunidad territorial que convive de manera inmediata asentada sobre un territorio, aun antes de llegar a constituir una ciudad-Estado, conoce un mecanismo de autogobierno colectivo en el que participan todos los hombres

Véase Eduardo Andrade, Teoría general del Estado, 2a. ed., Oxford University Press, México, 2003, pág. 26.

adultos y en el que desempeña un papel importante un consejo de ancianos. Esta forma de organización puede considerarse el antecedente más remoto del municipio.

2.2. Roma

En la bibliografía hay coincidencia en cuanto a que Roma es la cuna del municipio, cuyas características sobreviven hasta nuestros días. Burgoa refiere que en latín la palabra municipio se componía de munus: oficio, y capere: tomar. Se otorgaba esa denominación a ciudades que habían sido sometidas por las legiones romanas y que formalmente quedaban incorporadas al Estado romano, si bien conservaban un margen considerable de libertad para autoadministrarse.2

Valencia Carmona reporta una etimología que se antoja más precisa: munus: carga, y capere: asumir o hacerse cargo.3 Efectivamente, las ciudades dominadas por Roma, a las que se concedía la capacidad de conservar su propio gobierno, estaban obligadas a pagar originalmente un tributo a la metrópoli, el cual se denominaba municipia.

Según este último autor las raíces del régimen municipal se remontan a la etapa en que Roma fue afirmando su poder sobre el resto de las ciudades del Lacio, a las que imponía tales cargas a cambio de las cuales se otorgaban determinados privilegios como el de que sus ciudadanos pudiesen adquirir tierras romanas.

El municipio era así un centro de población a cuyos habitantes Roma concedía ciertos derechos civiles y políticos.4 "Según Cicerón, el municipio era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana."5

En el desarrollo del municipio romano ocupa un lugar importante la lex Julia municipalis, expedida por Julio César el año 45 a.C., que ordenó la administración de las ciudades a las que se había otorgado la condición de municipios regulando y ampliando su autonomía.

Burgoa, idem.

En rigor Roma no fue, por tanto, un municipio, pero su organización era el modelo de la administración municipal, que alcanzó un alto grado de eficiencia. La urbe contaba con tres prefectos: el más importante de ellos era el de la ciudad (praefectus urbi), otro era el de abasto y uno más el de vigilancia.6

Estos funcionarios de tiempos del Imperio parecen haber sido resultado de la evolución de los ediles que existían desde la época de la República y eran de dos categorías: los ediles curules, de origen patricio que tenían derecho a usar la silla curul, asiento de marfil reservado para estos funcionarios; y los ediles plebeyos, que tenían a su cargo la distribución del grano para la gente.

La gestión gubernativa romana se caracterizó por la adecuada prestación de los servicios públicos que el municipio en su evolución histórica ha tenido a su cargo, como el de abasto, aprovisionamiento de agua, combate a incendios, conservación de edificios públicos, policía, drenaje e incluso espectáculos.

2.3. España de le ales en especies en especies de la legación de la companya de l

El territorio de la península ibérica fue conquistado por Roma y de ahí la estrecha vinculación entre la institución romana del municipio y su desarrollo en España, por cuyo intermedio llegó a nuestro país.

La expansión romana por el actual territorio español se inició varios siglos antes de Cristo en plena época de la República y se afirma en el año 133 a.C. con la caída de Numancia. A partir de entonces los romanos van imponiendo su organización sobre los núcleos urbanos ya existentes y durante los primeros tiempos del Imperio "concedieron privilegios a quienes habían colaborado con ellos en la etapa de la conquista, creando importantes diferencias entre las distintas ciudades. Así, a las que habían mostrado su adhesión desde el principio, se les premió con la máxima categoría urbana: la de municipio. Por el contrario, las que se resistieron a la conquista fueron consideradas como estipendiarias, es decir, estaban obligadas a pagar un tributo o stipendium".8 Según esta fuente, todo parece indicar que con el tiempo la "carga" que aparece en su origen etimológico fue aligerada considerablemente. Uno de los primeros municipios que se organizó en territorio hispano según los

Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, Porrúa, México, 1973, pág. 964. Salvador Valencia Carmona, *Derecho municipal*, Porrúa-UNAM, México, 2003, pág. 98. Véase Jorge Fernández Ruiz, *Régimen jurídico municipal en México*, Porrúa-UNAM, México, 2003, pág. 2.

Eduardo Andrade, op. cit., pág. 88.

Por ello los lugares en el Congreso actualmente se denominan curules y su género es femenino. Se dice la curul porque se trata de una silla.

Página web http/www.geocities.com/urunuela2/tricio/tritium/tritium.htm

2. Antecedentes históricos

términos de la lex Julia municipalis ya mencionada fue el de Gades, actual Cádiz. "Bajo Augusto, existían en toda España 50 municipios con derecho de plena ciudadanía." Este régimen se extendió a otros muchos centros urbanos en el año 74 d.C. en razón del censo general del Imperio bajo el emperador Vespasiano. The redul recognitive formula blocognistive by continuous and acuted

Estos municipios seguían el modelo de organización de Roma. Existían los duumviri iure dicundo, que equivalían a los cónsules, y los duumviri aediles, que correspondían a los ediles. Por lo general los magistrados eran electos popularmente, si bien por excepción los designaba el emperador. Los duumviri iure dicundo ejercían las funciones superiores de presidir las asambleas, administrar justicia y mandar al ejército; los duumviri aediles dirigían a la policía, guardaban el orden en calles y plazas y tenían a su cuidado los edificios públicos.10

A la caída del Imperio romano la forma de organización municipal permaneció en los reinos visigóticos existentes en territorio hispano durante la Alta Edad Media. En el siglo VIII prácticamente todo el territorio de la península cayó en poder de los árabes. Andalucía, para llamarla por su nombre árabe, tuvo enorme importancia en el mundo musulmán. Los árabes desembarcaron en España en 710 y crearon una provincia del califato que se extendió hasta el norte de la península. Al principio la dinastía Omeya gobernó con una estructura descentralizada, utilizando la manipulación política, pero se convirtió en un poder centralizado que gobernaba con base en el control burocrático.

Para sobrevivir, una dinastía necesitaba establecerse en las ciudades y requería la riqueza que se obtiene del comercio y la industria. El proceso de formación de las dinastías consistió en la conquista de ciudades, pero a su vez la creación y el crecimiento de las ciudades dependían del poder de las dinastías. A medida que una dinastía se fortalecía, trataba de designar gobernadores provisionales, pero no siempre tenía éxito.

El control del Imperio necesitaba una burocracia complicada. Había una cancillería donde se redactaban cartas y documentos en un lenguaje propio y preciso; un departamento especial llevaba las cuentas y los registros del ejército. El wazir era el funcionario que controlaba toda la burocracia civil; a su vez,

el chambelán de la corte (hajib) controlaba el acceso al gobernante y podía ser más importante que los demás funcionarios.

El wazir y otros funcionarios podían provenir de la elite militar, pero en general la administración civil era la esfera del gobierno en la que podía participar la población urbana local, pues poseía la educación necesaria para trabajar en la cancillería o el tesoro. De esta forma, los miembros de la sociedad local, gobernada por una dinastía o grupo extranjero, podían incorporarse a la elite dominante, por lo menos en cierto nivel. La administración de justicia era una de las obligaciones principales de un gobernante musulmán, quien designaba a los qadis, entre las personas educadas en las escuelas religiosas y pertenecientes a la doctrina legal que él deseaba promover; generalmente provenían de la población local.

La vida en las ciudades árabes era compleja. Debían regularse las actividades del mercado, iluminar las calles, limpiarlas y protegerlas contra los ladrones, mantener las cañerías de agua, etc., y para ello el monarca designaba un gobernador de la ciudad, que tenía diferentes títulos según el lugar. Contaba con una fuerza policial llamada shurta, por lo común reclutada localmente, y también guardias para los distritos y serenos en los mercados y las calles. El muhtasib era un funcionario especial que supervisaba los precios en los mercados, así como las pesas y medidas y la calidad de los artículos; su autoridad provenía de un versículo del Corán. Como veremos más adelante, todas estas funciones se desarrollaron también en los municipios de los reinos hispánicos cristianos.

El mantenimiento del orden y la recaudación de las ventas estaban estrechamente ligados. Los ingresos del gobernante provenían principalmente de los impuestos aplicados a la producción del campo, aunque lo recaudado en las ciudades era también importante. Además de la capitación aplicada a judíos y cristianos, había derechos aduaneros impuestos a los productos que entraban y salían de la ciudad.

No se podía gobernar sin cierto grado de cooperación entre el monarca y los habitantes; por eso, además de los funcionarios de la burocracia civil, había miembros de las ciudades a los que el monarca reconocía como sus voceros o representantes.

Había jefes de los diferentes grupos de artesanos o mercaderes, pero no hay pruebas de que estos grupos estuvieran organizados en "corporaciones" en el sentido europeo medieval. Un tercer tipo de grupos eran los formados por judíos o cristianos, que también debían tener sus voceros.

Salvador Valencia Carmona, op. cit., pág. 104. Toribio Esquivel Obregón, Apuntes para la historia del Derecho en México, 2a. ed., México, 1984, pág. 27.

En un nivel superior podría haber voceros de intereses más generales, como los que hablaban en nombre de los jefes de todos los oficios, o los representantes de los grandes mercaderes.

En un nivel aún más elevado estaban los que en ciertas circunstancias hablaban en nombre de toda la ciudad, en momentos críticos, como cuando una dinastía sucedía a otra. El principal gadi, además de su condición de funcionario designado por el gobernante, era el jefe de los que preservaban la sharia, lo que debía ser la vida en común y podía expresar la conciencia colectiva de la comunidad. En algunos lugares había un jefe o rais de toda la ciudad, pero no se sabe exactamente cuál era su función.11

Todas estas figuras implicaban un ejercicio representativo con raigambre en las antiguas tradiciones municipales. De cualquier modo, el estilo de centralización burocrática musulmana no favoreció la autonomía gubernativa de las ciudades; sin embargo, la palabra alcalde con la que todavía en nuestros días llamamos a los presidentes municipales, es de origen árabe. La raíz del término alcalde se encuentra precisamente en los qadis o caídes encargados de la administración de justicia en nombre del califa.

La lucha de los originales pobladores españoles contra los árabes musulmanes se conoce históricamente como Reconquista, y con motivo de ella se fortaleció considerablemente la institución municipal. En el proceso de recuperación del territorio los monarcas españoles concedían el dominio de las áreas ocupadas a quienes eran capaces de retenerlas, por medio de la institución medieval del vasallaje para constituir feudos¹² o mediante la concesión de autorizaciones para crear centros de población, o bien otorgar a los existentes determinados privilegios que garantizaran los derechos de sus pobladores frente a las pretensiones de la nobleza feudal a la cual los reyes necesitaban también tener bajo control.

El municipio español se convierte así, durante la Edad Media, en aliado de los reinos cuya estabilidad era precaria y los necesitaban, además, para expulsar a los árabes del territorio ibérico.

El documento real en el que constaban los privilegios concedidos a la población de un determinado asentamiento urbano se llamaba fuero o carta-puebla. Aunque su efecto resultaba muy similar ya que constituían una

garantía otorgada a los pobladores de contar con capacidad de autogobierno, jurídicamente eran de naturaleza distinta.

En términos genéricos, el fuero era "la ley, uso y costumbre de algún pueblo o provincia", cada uno de los privilegios y exenciones que se conceden a alguna provincia, ciudad o persona.¹³ El fuero en este último sentido era un pacto entre el rey y sus vasallos, del cual se desprendía para éstos un conjunto de derechos que les eran concedidos por aquél. Por este procedimiento las ciudades podían obtener su autonomía política y administrativa que caracteriza el régimen municipal.

Las cartas-puebla eran, en su origen, permisos reales para poblar o repoblar un lugar determinado. Las poblaciones amparadas por ellos quedaban exentas de obligaciones frente a los señores feudales y gozaban de un notable grado de independencia para organizarse, resolver sus asuntos internos e impartir justicia. "Estas legislaciones locales consignaban derechos especiales a cada ciudad o municipio rural, que no podrían desenvolverse dentro del ambiente arbitrario de los feudos ni de acuerdo con la ley general que no amparaba, dentro de sus especiales necesidades, a cada población."14

Un ejemplo de carta-puebla es la Carta Puebla de Mallén, ciudad reconquistada en el año 1119 por el rey aragonés Alfonso I el Batallador. Después de la ocupación, la mayoría de la población musulmana huyó hacia el Sur y así la ciudad quedó prácticamente desierta. Por ello Alfonso I implementó una política de repoblación de las zonas recuperadas, asentando en ellas a cristianos, ya fueran aragoneses o no: muchos eran mozárabes que llegaron de Granada. La forma más efectiva de asentarlos fue otorgarles privilegios o concesiones y así fue como se originó la Carta Puebla de Mallén. Este documento tenía una doble finalidad: defensiva y repobladora.

Esta Carta se divide en tres partes. En la primera parte se expone quién es la fuente emisora del documento y a quién va dirigido: "Yo Alfonso Rey por la gracia de Dios, hago esta carta donación, de confirmación y de ingenuidad (libertad) para todos vosotros Cristianos mozárabes de Mallén, a los que yo arranqué con la ayuda de Dios del poder de los paganos y os introduje al Cristianismo,"15

Albert Hourani, La historia de los árabes, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1992, pág.

Véase Eduardo Andrade, op. cit., cap. 3, págs. 91 y siguientes.

Joaquín Escriche, Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, UNAM, México, 1993. Voz "fuero".

Moisés Ochoa Campos, citado por Fernández Ruiz, op. cit., pág. 6.

http://www.terra.es/personal18/tomas88/puebla.htm, Asociación Cultural Belsinon, Mallén, Zaragoza.

En la segunda parte se exponen todos los privilegios que el rey otorga a los cristianos mozárabes y a los demás ciudadanos de Mallén, "como cultivar las tierras y recoger leña, ya fuera verde o seca, así mismo exento a los habitantes de la ciudad de pagar impuestos, peajes, ni derechos de hierbas". Los ciudadanos de Mallén también tenían derecho a juicio en la misma localidad, pero podían recurrir a la máxima instancia, el rey, si no estaban conformes con el veredicto del juez local.

El texto que componía una carta-puebla se remitía a unos fueros. En este caso, la Carta Puebla de Mallén se inspiraba en los fueros de Zaragoza; sin embargo, en ella no se contenía el *tortum per tortum*, que era un fuero otorgado en la ciudad de Zaragoza por el que se permitía a los habitantes de la ciudad hacerse justicia por propia mano en caso de sufrir algún agravio. En la tercera parte se ponía a los testigos asistentes a la concesión y la firma del rey con la señal de la cruz, que hacían que la carta fuera válida.

Pero además, la Carta Puebla de Mallén no sólo establecía las bases jurídicas y sociales de convivencia dentro de la población, sino que también delimitaba el espacio geográfico de la misma, de la siguiente manera: "os doy... para vosotros los de Mallén... los pastos para vuestros ganados hasta el monte del Monje, hasta el alto que están en la Muela mayor desde Samañas hasta la Valpisa, hasta la Calzada de la parte del bochorno con todos cuantos pudierais poblar y trabajar y ensanchar y desbrozar hasta lo alto que se llama Mont-Negret (Montenegro), hasta las Siete Cabezas." 16

Los fueros y las cartas-puebla llegaron a equipararse tanto porque ambos contenían disposiciones regulatorias del régimen aplicable a la población en cuyo favor se expedían, como por el hecho de que las cartas-puebla se emplearon también para dar determinados derechos a pueblos ya existentes.

Los derechos conferidos a las ciudades por esta vía las convertían en aliadas de los monarcas frente a los invasores musulmanes y también ante las pretensiones de los nobles. En este aspecto es importante establecer una precisión relativa a los fueros, que funcionaban como limitaciones de la autoridad real, en algunos casos en beneficio de los nobles y en otros a favor de las ciudades.

El Fuero de Zaragoza del 1118 se pactó entre el rey Alfonso y las Cortes del reino en las que estaba representada la aristocracia feudal. En ese documento el soberano acepta la restricción de sus atribuciones. Hay que destacar que este fuero tiene una naturaleza idéntica a la famosa Carta Magna inglesa del

Montan personal region of the composition of the co

rey Juan Sin Tierra, datada en 1215, así que el Fuero de Zaragoza, casi 100 años anterior, puede considerarse un valioso antecedente de la defensa de las libertades personales afincado en tierras españolas, aunque no en el sentido del liberalismo moderno, que supone la igualdad de todos los ciudadanos.

En cuanto a las libertades de las ciudades, tuvo particular relevancia el aún más antiguo Fuero de León de 1020. Los representantes de los municipios requirieron al rey Alfonso V de León el aseguramiento de sus privilegios frente al acoso de los señores feudales y de ahí surgió la emisión de este Fuero, que otorgaba amplias facultades a las poblaciones sujetas al régimen municipal para autoadministrarse y sirvió de modelo a otros que se emitieron con posterioridad en territorio español.¹⁷

Empero, la participación de las ciudades en la formación del naciente Estado nacional español no ocurre sino hasta 1188. Alfonso IX, monarca de León, convocó en ese año a una curia abierta que habría de propiciar el nacimiento de las Cortes, que constituyen la versión española del Parlamento. En esta reunión, "además de la acostumbrada presencia de miembros del clero y la nobleza, también participaron representantes de las ciudades, el tercer estado, en los que el monarca buscaba un mayor apoyo económico y político para consolidar su gobierno". Esta fue la primera ocasión en que los gobiernos de los burgos y las villas intervinieron en los asuntos del Estado.

La forma primigenia en que se adoptaban las decisiones en el municipio medieval español era mediante acuerdos de la asamblea de aforados, es decir, los vecinos beneficiados por el fuero, reminiscencia de la vida comunitaria preestatal. Se trataba de un procedimiento de democracia directa. Este método, denominado cabildo abierto, servía para tomar decisiones colectivas y elegir a los funcionarios municipales.

La mecánica directa del cabildo abierto solamente se preservó en comunidades de escasa dimensión y con el crecimiento urbano evolucionó hacia el cabildo cerrado o ayuntamiento.

La palabra *ayuntamiento* tiene la misma raíz que *junta* y por eso Escriche lo define como "el congreso o junta de las personas destinadas para el gobierno económico-político de cada pueblo. Se suele llamar también *Concejo*, *Cabildo* o *Regimiento*. Se compone del alcalde o justicia y de los regidores". ¹⁹

8 Enciclopedia Hispánica, tomo I. Voz: Alfonso IX de León. Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc. Impresa en Estados Unidos de América, 1994-1995.

19 Escriche, op. cit., págs. 62 y 89.

Véase Jorge Fernández Ruiz (coord.), Régimen jurídico municipal en México, Porrúa-UNAM, México, 2003, pág. 6.

Según Valencia Carmona,

existían en el ayuntamiento, además, otros concejiles. El alférez real o alférez mayor, que llevaba el pendón de la ciudad; dos fieles ejecutores, nombrados por el *regimiento* con el mandamiento de hacer cumplir las ordenanzas municipales; el procurador síndico, elegido anualmente por los regidores, para velar por los intereses de la comunidad en las cuestiones judiciales y administrativas; un mayordomo, que cuidaba de los bienes comunales; un escribano de concejo, nombrado por el rey. Se contaba también, por último, con dos porteros, el pregonero mayor y un corredor de la lonja.²⁰

Los datos históricos nos muestran que el municipio, como forma de organización con las características mencionadas, alcanzó su mayor auge en la península ibérica entre los siglos x y xIV, pero a medida que avanzaba la consolidación del Estado español la monarquía empezó a restar autonomía a las comunidades locales. Un primer síntoma de esa tendencia se observa desde 1255 en la codificación legislativa efectuada en Castilla durante el reinado de Alfonso X, el Sabio, denominada *Fuero Real*. En éste se hacía una sistematización de las regulaciones aplicadas a los municipios buscando dotarlas de uniformidad.

El reino castellano constituía el punto aglutinador del proceso de centralización del poder y fue Alfonso XI de Castilla quien dio un golpe decisivo contra la autonomía municipal. Este monarca castellano se propuso eliminar las prerrogativas de la nobleza a fin de fortalecer la autoridad de la Corona, "respaldado por la burguesía y los comerciantes, suprimió las hermandades y la autonomía de los municipios, sustituyó los antiguos concejos abiertos o asambleas generales de vecinos por concejos restringidos y, en 1343, creó el cargo de corregidor, funcionario real con atribuciones judiciales y gubernativas". De esta manera, la autoridad real desplazaba a las autoridades locales, que generalmente eran de origen electivo.

En Aragón, en 1340 se introdujo la figura del *justicia mayor*, quien habría de ejercer en nombre del rey las facultades jurisdiccionales antes atribuidas al alcalde.

El corregidor era un funcionario designado por la Corona para supervisar las actividades de las autoridades municipales y tenía la posibilidad de corregir en nombre del rey las medidas u ordenanzas dictadas por ellas. Significaba,

Valencia Carmona, op. cit., pág. 109.

pues, una franca intromisión en la vida política local por parte del poder central, lo cual era propio del proceso de concentración del poder político en manos de los monarcas absolutos que encarnaban al naciente Estado nacional.

El licenciado Jerónimo Castillo de Bobadilla escribió en 1597 la obra *Política para Corregidores y Señores de Vasallos*, en cuyos primeros capítulos describe el origen y las funciones del oficio de corregidor. Afirma que dicha designación no era muy antigua, ya que él no había encontrado mención al respecto en las leyes del Fuero ni en las *Partidas*, pues sólo se mencionaba a los alcaldes y jueces. El cargo apareció por vez primera en tiempos del rey Alfonso XI en las Cortes de León. En esa época los corregidores eran nombrados de manera especial por el rey para atender determinados asuntos, pero no tenían carácter permanente. "De manera que hasta entonces en España no avia ordinariamente Corregidores, como ahora los ay, sino alcaldes naturales de los pueblos y nombrados por ellos."²²

La obra de la que hemos tomado esta cita es una fuente de primera importancia por haberse escrito en 1597, época muy cercana a los hechos descritos por el autor. En una referencia clave, que muestra el avance de la autoridad central sobre las autoridades locales, nos dice: "Desde los Reyes Catolicos, don Fernando, y doña Ysabel, a esta parte, se embian a las ciudades y villas destos Reynos Corregidores, por governadores y juezes ordinarios dellas, con plenissima jurisdicion por tiempo de un año (o) y suele prorrogarse dos, y tres, y mas años, a voluntad de los Reyes: y hasta que ellos embian otros en su lugar. Y ya se han quitado casi todas las alcaldias que provehian por los ayuntamientos, y quedan suspendidas con los oficios de Corregimientos." 23

Los lectores seguramente tendrán presente a este funcionario al recordar los episodios de la preparación de la guerra de Independencia mexicana. En la conspiración de los primeros patriotas, encabezada por el cura Hidalgo, aparecía como protagonista la esposa del corregidor de Querétaro, doña Josefa Ortiz de Domínguez, quien por ello es conocida como *la corregidora*.

A medida que se robustecía el poder de la monarquía, la intervención en la vida comunitaria local se fue intensificando. El rey incluso nombraba directamente a los alcaldes. Como vimos, el proceso alcanzó su culminación

²¹ Enciclopedia Hispánica, op. cit. Voz: "Alfonso XI de Castilla".

Jerónimo Castillo de Bobadilla, Política para Corregidores y Señores de Vasallos, en Tiempo de Paz y de Guerra, Amberes, 1704. Edición facsimilar del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, pág. 15.
 Idem, pág. 16.

con la afirmación monárquica de los Reyes Católicos, Fernando e Isabel, bajo cuya égida culminó la Reconquista y se descubrió América, acontecimientos ambos que marcaron la aparición plena del Estado nacional en territorio español. En su reinado se generalizó la designación de funcionarios reales para efectuar tareas específicas en las ciudades. Los *pesquisidores* realizaban labores de investigación y, eventualmente, incluso tomaban el lugar de los alcaldes para resolver los asuntos locales. Los *veedores* o visitadores tenían a su cargo la revisión de las cuentas.²⁴

No es extraño que los habitantes de los municipios y los dirigentes desplazados se irritaran por la pérdida de sus antiguos privilegios. El malestar aumentó con motivo de la conducta de Carlos V, quien asumió su condición de soberano proveniente de Flandes, ni siquiera dominaba el castellano y llegó rodeado de colaboradores a los que otorgó funciones públicas de las que abusaban en su afán por alcanzar riquezas fáciles. En esa época se incrementó la venta de cargos concejiles y se aumentaron los impuestos.

La reacción no se hizo esperar. Primero el ayuntamiento de Toledo y luego otros empezaron a protestar contra los abusos e incluso en ocasiones atentaron contra los funcionarios reales. Por supuesto, hicieron también gestiones ante Carlos V, las cuales fueron ignoradas por éste que generalmente estaba en Alemania. Finalmente estalló la violencia, los comuneros de Castilla se rebelaron y libraron la batalla de Villalar (23 de abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Mas ya para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario, la nobleza, en el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esa alianza la contienda fue decidida a favor de la monarquía, que a partir de entonces se convirtió en absoluta.

2.4. Francia

En el actual territorio francés se dieron fenómenos semejantes a los que hemos observado en España. También ahí existieron las cartas que concedían el privilegio de autogobernarse a poblaciones determinadas. En algunos casos la autonomía obedecía a condiciones particulares. Así, por ejemplo el obispo de Noyon proclamó por su cuenta la formación del municipio en esa población

en 1108. Por la misma época el conde de Ponthieu vendió a los burgueses de Abreville los derechos para constituir un municipio dentro de su feudo. Una característica muy importante de la naturaleza de los derechos concedidos a los habitantes de los municipios tanto en Francia como en España era la condición de hombres libres; además, todos ellos eran considerados como iguales e incluso si algún noble se instalaba allí debía considerarse sujeto a las normas que regían para todos. En el caso francés se encuentra con frecuencia la concesión del autogobierno por parte de señores feudales, a quienes los pobladores de una villa les juraban fidelidad, pero de alguna manera se desligaban de su condición de vasallos. Ello también liberaba al titular del feudo de la ayuda y protección que por su condición debería brindarles y los beneficiados con la carta municipal se comprometían a prestarse ayuda mutua.

En las cartas se incluían derechos y obligaciones de los habitantes, entre ellas la de contar con alguna propiedad de valor suficiente para garantizar el cumplimiento de éstas o una posible violación a la ley, pero igualmente se protegía a los beneficiarios contra detenciones arbitrarias y exacciones fiscales indebidas. Como se advierte, estas instituciones constituyen antecedentes importantes de las garantías de igualdad, libertad y seguridad jurídica, las cuales habrían de inspirar el pensamiento liberal que se abrirá paso en siglos subsecuentes. Muchas veces se pone demasiado énfasis en los precedentes ingleses de esta filosofía, pero como hemos venido reseñando, también en España y en Francia existieron fórmulas que preservaban la libertad individual, así fuera solamente para quienes disponían de cierta fortuna, y que limitaban la autoridad regia o de los aristócratas.

Al igual que aconteció en suelo español, una vez que se afirmó el Estado nacional francés y se centralizó el poder en los monarcas absolutos, se suprimió la organización municipal, basada en la posibilidad de elegir a sus autoridades y que éstas ejercieran el gobierno de la comunidad y la administración de justicia.

2.5. La Nueva España

Mientras el municipio languidecía en la península ibérica, sus características propias habrían de propiciar un trasplante a tierras americanas que, en el caso de lo que habría de llegar a ser México, fue el resultado de una hábil estratagema de Hernando Cortés (que así era su nombre original) para dar visos de legalidad a la conquista que emprendió hacia el interior de las tierras a las que había arribado por la costa del Golfo de México.

Valencia Carmona, op. cit., pág. 111.

Desde la isla de Cuba se preparaban las nuevas expediciones para ampliar el territorio conquistado por los españoles. Diego de Velázquez gobernador de la isla, encomendó a Cortés una tercera expedición hacia las costas de Yucatán y la línea costera del Golfo, posterior a las de Francisco Hernández de Córdoba y Juan de Grijalva. Un antecedente interesante es que Cortés realizó algunos estudios en la Universidad de Salamanca y tuvo alguna práctica jurídica al lado de un escribano. Después, en Cuba desempeñó el cargo de alcalde de Santiago en 1518 y anteriormente, durante su estancia en la isla de La Española (actual República Dominicana), había fungido como escribano del Ayuntamiento de Azúa, una villa de fundación reciente.

Con suma rapidez se dedicó Cortés a preparar su salida desde Santiago, de donde zarpó el 18 de noviembre de aquel año, e hizo escalas en Trinidad y La Habana. Velázquez tenía ciertos recelos hacia Cortés, con quien había tenido previas disputas por líos familiares y ante la sospecha de que se le insubordinara le revocó la autorización para su partida, pero Cortés, se lanzó a la aventura pese a la oposición del gobernador.

Estos hechos son importantes porque explican en gran medida la fundación del primer municipio en suelo mexicano. Como en muchos acontecimientos de la historia de nuestro país, la simulación desempeñó un papel central en la fundación del primer municipio en tierra firme americana. Cortés había salido de Cuba el 19 de febrero de 1519 en situación irregular, ya que desafió la autoridad de Velázquez, y por tanto, había incurrido en insubordinación.

Por abril del mismo año se encontraba ya en las costas del Golfo y con el propósito de legitimar sus acciones fundó con sus soldados el 22 de ese mes la Villa Rica de la Vera Cruz. No pretendía establecer un centro de población permanente ni nada por el estilo, sino simplemente constituir un municipio para elegir en él un cabildo que lo dotara de la autoridad necesaria para emprender la conquista.

Como hemos visto, los municipios gozaban en la tradición castellana de considerable autonomía, de modo que el ayuntamiento recién constituido por Cortés y seis capitanes lo designó capitán general y justicia mayor.

El debilitamiento de la institución municipal en la península se había dado en razón de la expansión del poder real, pero en América podía resultar útil

para el proceso de ocupación de los nuevos territorios y "el gobierno podía tolerar irregularidades, anacronismos y hasta una que otra insubordinación si el proceso guardaba ciertas formas y conducía a lo que le importaba: sumisión o conquista de tribus, naciones o señoríos, tanto en el sentido más amplio de incorporación al imperio de España y a la cristiandad como en el más estrecho y peregrino de captación de riquezas y tributos".²⁶

Cortés era un buen conocedor de las realidades políticas y también tenía experiencia legal y práctica en la operación de ayuntamientos, de manera que conjugó todo esto para dar visos de legitimidad a su aventura iniciada contra la voluntad del gobernador de Cuba. Cuando entre su tropa surgieron inquietudes en torno a la forma como estaba conduciendo el asunto, Cortés recurrió a otro golpe de audacia inutilizando sus barcos (de donde deriva la expresión quemar las naves, aunque no las incendiara realmente), excepto uno en el que mandó a un pequeño grupo a España para informar a Carlos V de cómo estaba procediendo en su nombre, de acuerdo con la autoridad que formalmente le había concedido el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, el primero fundado en lo que sería la Nueva España.

Bernal Díaz del Castillo narra en su *Historia verdadera de la conquista de la Nueva España* cómo Cortés dispuso todo para la designación de los alcaldes y regidores del ayuntamiento recién creado y luego hasta se hizo rogar antes de que se le otorgaran los nombramientos ya mencionados, y lo más importante para él: hizo aprobar que se le entregaría "el quinto de lo que hubiese, después de sacado el quinto real".²⁷

En su avance hacia la Gran Tenochtitlan Cortés fundó un segundo municipio en 1520, llamado Segura de la Frontera, y posteriormente en marzo de 1521 el de Coyoacán, que en 1524 se trasladó a México.²⁸ El primer edificio que albergó al ayuntamiento de la ciudad de México estaba en la plaza principal, nuestro actual Zócalo, justamente en el mismo sitio donde ahora se ubican las oficinas del gobierno del Distrito Federal, y se inauguró el 10 de mayo de 1532. Esta edificación fue destruida durante un motín en 1692 y luego se le reconstruyó entre 1720 y 1724.

Las fuentes más antiguas para el conocimiento de la organización municipal en nuestro país son las *Ordenanzas* emitidas por Hernán Cortés en 1524

²⁵ Enciclopedia de México, Sabena International Investment Corporation, México, 1996, tomo IV, pág. 1848.

Bernardo García Martínez (coord.), Gran historia de México ilustrada, Planeta De Agostini, Conaculta, INAH, México, tomo II, pág. 8.

Enciclopedia de México, op. cit., tomo III, pág. 1732.
 Salvador Valencia Carmona, op. cit., pág. 113.

y 1525. En estas últimas se disponía que en cada villa habría dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano "nombrado por el mismo Cortés, su lugarteniente, o la persona designada al efecto por el rey, ya que en estos reinos no había fuero de poblaciones ni señores feudales en quienes se hubiere delegado esa facultad, pues aún no se creaba el Marquesado del Valle en favor de Cortés y sus sucesores". Los nombramientos de los funcionarios se hacían cada día primero del año.

Las Ordenanzas fueron expedidas por Cortés en su carácter de capitán general y gobernador que le fue otorgado por el rey Carlos V, quien en 1523 había expedido una Real Cédula en la que se regulaban algunos aspectos relativos al gobierno de las poblaciones. Así, se disponía que las ciudades importantes deberían contar con 12 regidores, en tanto que en las menores habría sólo seis.

Esas reglas básicas para la ordenación política de las ciudades abarcaban diversos aspectos concernientes a los distintos tipos de funcionarios, las tareas que deberían desempeñar y disposiciones para el ordenamiento de la actividad pobladora. Así, por ejemplo, en las *Ordenanzas de Cortés* se preveía que quienes llegaban de España deberían permanecer en tierras americanas por lo menos ocho años, para evitar que regresaran rápidamente una vez que habían hecho fortuna. La sanción para los que no respetaran esta norma era la pérdida de todo lo adquirido.

Los que fueran casados debían mandar por sus mujeres a la península y si no tenían recursos podían solicitar el apoyo de la autoridad, que les otorgaría lo necesario para ese fin. Los solteros deberían contraer nupcias en el plazo de año y medio contado a partir de la publicación de las *Ordenanzas*.³⁰

Se distinguía entre ciudades metropolitanas, diocesanas, sufragáneas y villas. Las primeras tendrían un juez que llevaría el título de *adelantado*, *gobernador* o *alcalde mayor*, *corregidor* o *alcalde ordinario*. Contarían también con "tres oficiales de la real hacienda, doce regidores, dos fieles ejecutores, dos jurados de cada parroquia, un procurador general, un escribano de concejo, dos escribanos públicos, uno de minas y registros, un pregonero mayor, un corredor de lonja, dos porteros". Es interesante hacer notar que para el tamaño de aquellas poblaciones, las cuales además estaban en proceso de

Toribio Esquivel Obregón, op. cit., pág. 327.

30 Ibidem, pág. 327.
 31 Idem, pág. 331.

formación, el conjunto de la burocracia del ayuntamiento parecía pesado si lo comparamos con las estructuras modernas. Una ciudad actual de aproximadamente 400 mil habitantes cuenta con unos 12 regidores como los previstos para las metropolitanas de los primeros tiempos de la Colonia. Las condiciones en que se fundaban esos centros de población las describe también Esquivel Obregón:

Resuelta la fundación de una población, se convocaba a las personas que quisieran ir a establecerse en ella, excluyendo a los que ya tuvieran solares en otra población, sin distinguir entre españoles e indios. Si no hubiere pobladores en la tierra, se traerían de España, y si aún así se alistaba gente para el objeto, debía hacerse un asiento o contrato, con persona que se obligara a fundar la población con título de adelantado, o alcalde mayor, corregidor o alcalde ordinario, señalándole un plazo para que fundara por lo menos tres ciudades: una provincial o diocesana y sus sufragáneas, si fuere alcalde mayor; y una ciudad sufragánea y los lugares de su jurisdicción que basten para la labranza y cría de ganados que requiere la ciudad, si fuere alcalde ordinario.³²

La cita anterior nos permite tener una idea de la relación entre los nombres de los funcionarios y la categoría de la ciudad que aspiraban a gobernar. Como se advierte, en aquellos tiempos y cuando se trataba de extender la colonización las alcaldías no se ganaban con votos de los pobladores, sino con el traslado y la colocación misma de éstos en el sitio que habría de gobernarse. El adelantado que cumplía con su contrato de población gozaba de un conjunto de privilegios que incluso eran hereditarios. Empero, si el obligado a fundar una población no cumplía, debía pagar una multa de 100 pesos oro y además perdía todo aquello que hubiese edificado o cultivado. Para que estos deberes se pudieran hacer efectivos, el compromiso se garantizaba con una fianza.

Las ciudades diocesanas o sufragáneas tendrían ocho regidores y los demás oficiales mencionados, en tanto que en las villas y lugares se preveía la existencia de un alcalde ordinario, cuatro regidores, un alguacil, un escribano del concejo, uno público y un mayordomo.

Para fundar una ciudad, los conquistadores generalmente procedían de esta manera: se repartían una fracción de terreno entre los vecinos españoles, y se les daban indios para que hicieran las casas; las calles se tiraban a cordel, partiendo de un centro donde se dejaba un gran cuadrado sin construcciones (la Plaza de Armas). A los lados de ese cuadrado se construía la iglesia principal,

hecha a manera de fortaleza, y las casas del Ayuntamiento (Casas Reales). Ésta era la traza, o sea la población en que vivían los españoles. Los indios estaban separados de ellos y formaban una ciudad aparte. Así se edificó la ciudad de México,33

Las actividades de los ayuntamientos eran muy diversas "pues conocían de cuestiones de planificación urbana, de obras públicas, aguas, salubridad y hospitales, policías, abastos, pesas y medidas, fiestas y ceremonias, emergencias y previsión social, entre otras". ³⁴ Los fieles ejecutores, por ejemplo, tenían a su cargo los abastecimientos, así como el cuidado y la supervisión de las pesas y medidas de los comerciantes. Conjuntamente con los regidores tenían que vigilar que los productos en el mercado se vendiesen a los precios que ellos hubieren establecido, de modo que se ejercía un dirigismo económico por la autoridad.

La Real Cédula de Carlos V de 1523 fue sustituida por las Ordenanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de las Indias de 1573, de Felipe II; durante su vigencia y a lo largo de la Colonia la organización municipal nunca significó realmente un ejercicio democrático propiamente dicho, pues ya hemos visto que los principales cargos se asignaban a los fundadores que realmente actuaban como empresarios y requerían disponer de un capital para ello. A cambio recibirían ganancias y reconocimientos. De cualquier manera disponían de un margen de autonomía que en la propia metrópoli se había reducido drásticamente, sobre todo después del episodio de Villalar que ya hemos narrado. No obstante, esa situación duró poco, ya que el mismo fenómeno de sujeción a la autoridad real y específicamente a la virreinal fue ocurriendo con rapidez en el Nuevo Continente.

Podemos identificar tres aspectos negativos principales en el desenvolvimiento de la institución municipal en los tiempos de la Colonia: a) el racismo, b) la injerencia de la autoridad virreinal, y c) la venta de cargos.

El racismo se manifestó por la separación y marginación de los indígenas, de modo que llegó a hablarse de la existencia de repúblicas de españoles y repúblicas de indios. A éstos se les segregaba incluso geográficamente en las poblaciones. Pese a la existencia de disposiciones emitidas por los reyes españoles para que participaran en los gobiernos de los ayuntamientos, aquéllas

no eran cumplidas. El primer mestizo que tuvo un puesto en el cabildo de la ciudad de México fue Martín Cortés, hijo del conquistador y la Malinche, quien ocupó el cargo de alguacil mayor interino en 1564.

En un principio solamente los pueblos de españoles tenían derecho a organizarse políticamente en la forma de ayuntamiento, pero a partir de 1531 se le otorgó a los pueblos de indios la misma posibilidad. En las comunidades exclusivamente indígenas los españoles dejaron margen para cierto grado de autogobierno local sujeto, por supuesto, a las autoridades coloniales, pero los indios ejercían sus tradiciones para la elección de los cargos de responsabilidad en la comunidad, los cuales recaían en sus autoridades tradicionales. Esto supuso una forma de participación democrática basada en sus antiguos métodos consuetudinarios, circunstancia que se ha mantenido hasta nuestros días. En Oaxaca, por ejemplo, para la elección de gran cantidad de autoridades municipales se aplica el sistema denominado de usos y costumbres.

En cuanto a la injerencia de las autoridades centrales, era lógica consecuencia del reforzamiento de la autoridad real sobre la vida comunitaria, un fenómeno común en España. En las nuevas tierras el virrey se aseguró también la supervisión sobre las decisiones de los ayuntamientos. Muchos cargos eran de designación real y las asambleas las presidían normalmente funcionarios de las entidades de mayor tamaño. Los gobernadores y alcaldes mayores intervenían abiertamente en las decisiones de las ciudades de menor jerarquía e incluso en el ayuntamiento de la ciudad de México siempre estaba presente un representante del rey. Ante esta situación se resistieron considerablemente los miembros de los cuerpos colegiados municipales. Valencia Carmona señala que "en el propio cabildo de la ciudad de México se pidió durante muchos años la eliminación del representante real, pero lo más que logró fue que careciese de voto". ³⁵ Por estos motivos, la reclamación de una mayor libertad por parte de las autoridades municipales viene de mucho tiempo atrás y de ahí que la pretensión de hacer realidad el municipio libre tuvo eco en el movimiento revolucionario de 1910.

Finalmente, la venta de cargos fue también una realidad en la Colonia, reproduciendo lo que sucedía en la metrópoli. Las necesidades de recaudación de la hacienda real legitimaban esta práctica por virtud de la cual muchos cargos podían comprarse en subasta pública.

Ciro González Blackaller y Luis Guevara Ramírez, Síntesis de historia de México, Herrero, México, 1962, pág. 171. Jorge Fernández Ruiz, op. cit., pág. 13.

Op. cit., pág. 116.

En el siglo XVIII España pasó a ser gobernada por la dinastía de los borbones a partir del acceso al trono de Felipe de Anjou, con el nombre de Felipe V, ocurrida formalmente en 1700, si bien hasta 1713 fue reconocido internacionalmente en virtud del Tratado de Utrecht que puso fin a la Guerra de Sucesión española. El reinado de Felipe V se caracterizó por la adopción de medidas políticas y administrativas tendientes a la racionalización de la función pública y a una mayor centralización del poder en la figura del monarca. Al conjunto de medidas dirigidas a conseguir esas finalidades se le conoce como reformas borbónicas, las cuales se aplicaron a lo largo de todo el siglo XVIII por el propio Felipe V y sus sucesores. En lo relativo a los ayuntamientos de la península, mediante estas reformas se reforzó el control de los mismos por la Corona a través de la figura del corregidor. El impacto de todas estas medidas fue considerable en la vida política de la Nueva España. A este respecto desempeñó un papel trascendental la conocida como Ordenanza de Intendentes emitida por Carlos III el 4 de diciembre de 1786.

Los antecedentes de estas Ordenanzas se remontan décadas atrás a la península, donde se habían establecido entre 1718 y 1749 las llamadas *intendencias*, a cargo de los intendentes que en nombre del rey administraban las finanzas y el ejército en las provincias.

En América, las provincias coloniales se habían manejado con bastante laxitud y la Corona no ejercía el debido control sobre las autoridades locales ni sobre los ingresos fiscales que en su mayor parte se arrendaban a particulares. Para tratar de corregir esa situación Felipe V envió tres visitadores entre 1710 y 1729, cuyas misiones fracasaron frente a la obstaculización de funcionarios coloniales, que se beneficiaban con el estado de cosas existente. No fue sino hasta 1765 cuando Carlos III, hijo de Felipe V, mandó a José de Gálvez como visitador general con amplísimos poderes y se avanzó notablemente en la centralización de la recaudación de rentas. Fue precisamente el visitador Gálvez quien influyó en la designación como virrey de Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix, a partir de 1760, quien ante la resistencia de diversos sectores sociales a las reformas que se estaban poniendo en práctica dijo a los habitantes novohispanos: "de una vez para lo venidero deben saber los vasallos del gran monarca que ocupa el trono de España, que nacieron para callar y obedecer y no para discurrir ni opinar en los altos asuntos del gobierno."

A su regreso a España en 1772 Gálvez fue designado secretario de Indias y desde ahí trabajó para extender en territorio americano el sistema de intendencias a fin de consolidar la administración colonial bajo el poder del rey español. La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España se emitió, como ya señalamos, el 4 de diciembre de 1786. De acuerdo con ella se establecieron 12 intendencias: Arizpe, Durango, San Luis Potosí, Zacatecas, Guadalajara, Valladolid de Michoacán, Santa Fe de Guanajuato, Veracruz, Puebla, Antequera de Oaxaca, Mérida de Yucatán y México.

Esta *Ordenanza* golpeó en el centro mismo al poder municipal y a los intereses de quienes lo ejercían, al crear la figura del subdelegado. Este funcionario habría de ejercer en el ámbito de la comunidad local, por delegación, la función de intendente y su propósito era "finalizar con las actividades mercantiles que, en beneficio propio y de comerciantes asociados, realizaban los alcaldes mayores; éstos perdieron sus encargos con motivo de la reforma intendencial".³⁷

2.6. El papel de los municipios en la Independencia

Los acontecimientos vividos en España a principios del siglo xix habrían de generar una coyuntura para que los gobiernos municipales participaran como protagonistas importantes de las luchas políticas. Napoleón Bonaparte impulsaba la expansión del poder de Francia por Europa y los españoles aparecían como sus aliados, en cuya condición permitieron el paso de sus tropas por el territorio ibérico a fin de someter a Portugal, que se había alineado con el bando británico. Pero a su paso por tierras españolas el ejército francés se fue ubicando en posiciones estratégicas y pronto fue evidente que se disponía a mantenerse como fuerza de ocupación.

El emperador francés supo explotar hábilmente las diferencias entre Carlos IV y su hijo Fernando VII, quien disfrutaba de amplia popularidad, de manera que primero forzó la abdicación de aquél en favor de éste y posteriormente ambos abdicaron en beneficio de Napoleón. Pese a que Fernando VII había nombrado una junta de gobierno antes de su renuncia al trono, ésta no asumió la defensa de la Corona y más bien se le vio consecuente con los

Véanse al respecto los datos que aparecen en la Gran historia de México ilustrada, op. cit., pág. 45.

2. Antecedentes históricos

invasores, de modo que no se legitimó frente a una población que de manera directa, con el levantamiento de Madrid del 2 de mayo, retratado en dramáticas imágenes por Goya, había asumido la resistencia frente a la monarquía espuria de José Bonaparte, hermano de Napoleón.

Se produjo, en consecuencia, un vacío de poder que se fue llenando por juntas de gobierno que se formaron en las poblaciones primero, y después en las provincias. Estas juntas, nombradas con participación popular y, por tanto, surgidas de procesos más o menos democráticos, sustituyeron a las autoridades tradicionales y asumieron decisiones prácticamente soberanas en materia gubernativa y hacendaria, e incluso en asuntos de relaciones internacionales. No obstante, todo este proceso estuvo lleno de ambivalencias. Por una parte, aunque parezca paradójico, había ciertos sectores liberales que simpatizaban con las reformas que pretendía introducir la dominación francesa, inspiradas en las ideas que impulsaron la Revolución en el país invasor. Por otra, pese a que las juntas tenían origen popular, generalmente estaban integradas por representantes de las elites locales que tendían a mantener las instituciones del régimen monárquico.

Adicionalmente las juntas provinciales, pese a representar intereses regionales, tenían necesidad de centralizar la contienda contra los ocupantes y para ello crearon la Junta Suprema Central Gubernativa, que una vez formada se encargó de ir restando atribuciones a las juntas locales. Empero, por otro lado, buscaba la afirmación de su poder frente al denominado *Consejo Supremo de España e Indias*, que pretendía encarnar la legitimidad de las autoridades tradicionales del reino.

En la Nueva España no fue menor el impacto de la invasión napoleónica a la metrópoli. También ahí se conjugaron una serie de factores. Los criollos habían sido considerablemente relegados de las responsabilidades gubernamentales, sobre todo con motivo de las reformas borbónicas que ya hemos reseñado, además de que habían sufrido afectaciones económicas por la misma causa y el único espacio donde conservaban cierta presencia era en los ayuntamientos. Éstos reaccionaron en distintas partes del territorio americano de manera similar a como lo habían hecho las autoridades locales en la península y en varios lugares constituyeron juntas que sustituyeron a las autoridades coloniales. Así ocurrió en diversas ciudades de lo que actualmente son Colombia, Venezuela, Chile y Argentina, entre otros sitios.³⁸

³⁸ Véase Valencia Carmona, op. cit., pág. 121.

En la ciudad de México se conoció la noticia de la abdicación de Carlos IV en favor de su hijo Fernando VII el 8 de junio de 1808, y las autoridades virreinales estaban en espera de la notificación oficial cuando el 14 de julio del mismo año se supo que ambos soberanos habían cedido sus títulos a Napoleón. La Real Audiencia encabezada por el virrey Iturrigaray se limitó a dar a conocer públicamente los hechos; pero el ayuntamiento en el que estaba representado fundamentalmente el interés de los criollos tomó de inmediato la iniciativa y redactó una *Representación*, que en el lenguaje de la época significaba una petición o propuesta, apoyada en razones, que se dirigía a un superior.

En este caso el destinatario era el propio virrey, a quien se solicitaba permaneciese provisionalmente en el gobierno de la Nueva España

sin poderlo entregar a Potencia alguna extrangera, ni á la misma España aun quando para ello se le presenten ordenes ó del Señor Carlos quarto ó del Principe de Asturias bajo la denominacion de Fernando Septimo antes de salir de España... ó aunque sean dadas por los mismos dos Señores desde la Francia, o por el señor Emperador de los Franceses... que no entregue tampoco el Virreynato y Gobierno del Reyno á ningún Virrey que hayan nombrado el mismo Señor Carlos quarto ó Principe de Asturias... ó por el Señor Emperador... que aun quando S. E. mismo sea continuado en el Virreynato por Real orden... no la obedesca ni cumpla, sino que continúe encargado provicionalmente en el mando del Reyno por el nombramiento que esto hace de su Persona representado por sus Tribunales y Cuerpos, y esta Metropoli como su cabesa... (las cursivas son nuestras).³⁹

Tena Ramírez reproduce íntegramente esta *Representación* por "haber sido el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y a nombre del rey cautivo". El mencionado criterio efectivamente inspiraba todo el texto, como hemos visto, y se reafirma claramente en otro pasaje en el que se indica que el fundamento de la Representación es la insubsistencia de la abdicación de los reyes hispánicos en favor del emperador de los franceses, "que es contra los derechos de la Nación á quien ninguno puede darle Rey sino es ella misma por el consentimiento universal de sus Pueblos y esto en el único caso en que por la muerte del Rey no quede sucesor lexitimo, de la Corona…" Más diáfanamente no podía expresarse el ayuntamiento en pro de la soberanía popular,

40 Idem, pág. 3.

Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México. 1808-1994, 18a. ed., Porrúa, México, 1994, pág. 8.

de la cual dicho cuerpo se hacía vocero por medio de la activa participación del síndico Juan Francisco de Azcárate y el regidor Francisco Primo de Verdad y Ramos.

Los peninsulares se percataron de los peligros que para su posición entrañaba el pronunciamiento del ayuntamiento, a cuyo lado se había puesto el virrey Iturrigaray que sentía debilitada su posición, pues como se lo había hecho notar el cabildo, seguramente sería relevado si se aceptaban las órdenes de las nuevas autoridades. El virrey inició las actividades a fin de formar una junta gubernativa para la conducción de la Nueva España, pero un grupo de acaudalados comerciantes peninsulares organizó un golpe de Estado para apresarlo junto con su familia y destacados miembros del ayuntamiento, la noche del 15 de septiembre de 1808. El licenciado Primo de Verdad murió sospechosamente en su celda.

La discusión de filosofía política que se había desarrollado, en la que cada bando defendía su posición, giraba en torno a la naturaleza de la relación entre la Nueva España y la metrópoli. Los criollos sostenían que constituía un reino anexado por conquista y a semejanza de los otros reinos peninsulares que habían existido, tenía el derecho de formar una junta. Los peninsulares afirmaban su carácter de colonia absolutamente dependiente de la autoridad hispánica sin ningún derecho original de sus pueblos.

Líneas atrás indicamos que la Junta Suprema Central Gubernativa en España andaba necesitada de apoyos, de manera que el 22 de enero de 1809 convocó a los reinos americanos para que designaran representantes que formaran parte de ella, "considerando que los vastos y preciosos dominios que España posee en las Indias no son propiamente colonias o factorías como los de otras naciones sino una parte esencial e integrante de la monarquía española". Esta afirmación venía a dar la razón a los partidarios de la tesis de que la Nueva España era un reino por derecho propio.

La convocatoria para seleccionar a los representantes de las posesiones americanas era bastante desigual, pues los virreinatos contarían solamente con un representante cada uno, pero una cuestión muy importante para nuestro estudio es la mecánica que debería seguirse para seleccionar a tales representantes, pues se instruía al virrey para

que en las capitales cabezas de partido del virreinato de su mando, inclusas las provincias internas, procedan los ayuntamientos a nombrar tres individuos de notoria probidad, talento e instrucción, exentos de toda nota que pueda menoscabar su opinión pública, haciendo entender V.E. a los mismos ayuntamientos la escrupulosa exactitud con que deben proceder a la elección de dichos individuos, y que prescindiendo absolutamente los electores del espíritu de partido que suele dominar en tales casos, sólo atiendan al riguroso mérito de justicia vinculado en las calidades que constituyen un buen ciudadano y un celoso patricio. Verificada la elección de los tres individuos, procederá el ayuntamiento con la solemnidad de estilo a sortear uno de los tres, según la costumbre, y el primero que salga se tendrá por elegido.41

Si bien los ayuntamientos eran la base de la selección, la Real Audiencia presidida por el virrey, constituida en Real Acuerdo, tenía a su cargo la designación del representante del virreinato. Entre todos los propuestos por los cabildos debía escoger a los tres que le pareciesen más recomendables y por sorteo, el primero que saliese quedaría nombrado diputado del reino correspondiente y vocal de la Junta Suprema Central Gubernativa. Los ayuntamientos tenían además la posibilidad de darle instrucciones al diputado, ya que en la orden con que se instruía a los virreyes se decía: "Inmediatamente procederán los ayuntamientos de ésa y demás capitales a extender los respectivos poderes e instrucciones, expresando en ellas los ramos y objetos de interés nacional que haya de promover."42

Por esta vía los integrantes de los ayuntamientos de tierras americanas recuperaron un medio de participación política y de distintas maneras intervinieron en el proceso que culminó con la Independencia de las colonias. A ese efecto coadyuvó igualmente la convocatoria a Cortes para los dominios de América y Asia expedida el 14 de febrero de 1810. Para formar parte de las mismas cada ayuntamiento de las capitales de las provincias debería elegir, mediante el procedimiento antes descrito, a un diputado que lo representara, al cual daría instrucciones el cabildo correspondiente. En este caso, a diferencia de la elección para los miembros de la Junta Central, los electos tenían que ser necesariamente naturales de las provincias representadas; por tanto, las designaciones no podían recaer en peninsulares y ello hizo que los representantes de los municipios americanos estuvieran más vinculados a los intereses locales.

Luis Malpica de la Madrid, La Independencia de México y la Revolución Mexicana, Limusa, México, tomo I, págs. 173 y 174. Reproducido en la Gran historia de México ilustrada, op. cit., tomo III, pág. 66. Ibidem.



3.1. Elementos constitucionales, de López Rayón

La primera referencia al *ayuntamiento* en los antecedentes del Derecho constitucional mexicano la encontramos en los *Elementos constitucionales*, de Ignacio López Rayón, de 1811. A la muerte de Hidalgo, este personaje asumió la conducción de la lucha independentista y en agosto de aquel año instaló la Suprema Junta Nacional Americana en Zitácuaro. Dicha Junta debería encargarse del gobierno que, en su momento, se ajustaría a una *Constitución* cuyos lineamientos estableció López Rayón en el referido documento.¹

En este primer precedente de los textos constitucionales en nuestro país, el ayuntamiento aparece como la fuente primigenia de la representación nacional. Si bien los grandes trazos dispuestos en los *Elementos* no desarrollan

íntegramente el esquema institucional que se pretendía llevar a la práctica, se puede concluir que habría representantes de las provincias y que éstos serían designados por los ayuntamientos, como claramente se establecía en el punto 230., el cual estaba redactado de la manera siguiente: "los representantes serán nombrados cada tres años por los Ayuntamientos respectivos, y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las Capitales, sino de los pueblos de Distrito."

La disposición reproducida permite observar, además, que López Rayón se preocupaba de indicar los atributos que era conveniente tener para ocupar los cargos concejiles y que los ayuntamientos no sólo debían ser los cuerpos dirigentes de las ciudades principales, sino también de poblaciones de menor tamaño.

Es interesante observar igualmente que los *Elementos* contenían otra disposición referente a los ayuntamientos: en el punto 20 se les atribuía la función de aprobar la emisión de las *cartas de naturaleza* que, en su caso, se concedieren por la Suprema Junta a los extranjeros que optaran por la ciudadanía americana.

3.2. Constitución de Cádiz

El vínculo más sólido entre los antecedentes hispánicos del ayuntamiento surgido en la metrópoli y su posterior desarrollo en nuestro país lo encontramos en la *Constitución Política de la Monarquía Española* de Cádiz, del 19 de marzo de 1812. Este texto no solamente influyó en textos constitucionales mexicanos de años posteriores, sino que fue también un cuerpo normativo que tuvo vigencia en la Nueva España y según el cual se realizaron incluso elecciones de ayuntamientos, de manera que en la práctica operó sobre la materia que nos ocupa. Igualmente, sus normas se aplicaron para elegir diputados a las Cortes de España y representantes para las Juntas Provinciales.

Dado el contenido liberal de esta primera *Constitución* española, su aplicación en México padeció diversas vicisitudes. Originalmente fue jurada por las autoridades coloniales el 30 de septiembre de 1812. El virrey Venegas la suspendió, pero Calleja restableció su vigencia en 1813. A la vuelta de Fernando VII al trono español, el soberano emitió un decreto en el que abolía dicha carta constitucional el 4 de mayo de 1814. Seis años después, en 1820 fue restablecida en la península y en México la reconocieron nuevamente las provincias de Campeche y Veracruz. La reacción conservadora contra esta

Véase Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México. 1808-1994, 18a. ed., Porrúa, México, 1994, págs. 23 y siguientes.

Constitución, de hecho impulsó la independencia mexicana entre los sectores privilegiados que anteriormente se oponían a ella, ya que estaba inspirada por modernas ideas democráticas.

El título sexto de este importante precedente constitucional estaba dedicado al gobierno interior de las provincias y los pueblos. Éste es un rasgo propio del constitucionalismo hispano radicalmente diferente del criterio adoptado por la *Constitución* de Estados Unidos de América, la cual sirvió de guía a los redactores nacionales en el esquema de organización gubernamental que adoptaron para nuestro país. Los fundadores del sistema federal estadounidense hubieran visto como una verdadera herejía la regulación de cuestiones locales, que deberían corresponder a los estados de la Unión, pero para el Estado unitario español resultaba natural establecer previsiones relativas al gobierno de las provincias y los pueblos. Esta tendencia que matiza particularmente el federalismo mexicano influyó notoriamente en nuestros ordenamientos constitucionales y por eso reviste especial importancia en lo relativo al estudio de las instituciones municipales.

El capítulo primero de la *Constitución* gaditana regula a los ayuntamientos. Éstos se compondrían del "alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico", estarían presididos por el "jefe político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre éstos, si hubiere dos".

La Constitución establecía que cualquier pueblo de por lo menos mil habitantes debería contar con un ayuntamiento y los miembros de éste serían nombrados "por elección en los pueblos, cesando los regidores y demás que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título y denominación".

La elección era indirecta y se hacía anualmente; los ciudadanos elegían a un determinado número de electores y éstos a su vez decidían quienes ocuparían los cargos del ayuntamiento, cuyo ejercicio se iniciaba el primero de enero.

Los alcaldes debían cambiar cada año. Los regidores se renovaban por mitad cada año y donde existían dos procuradores síndicos se procedía de la misma manera. Si sólo había uno de éstos, tenía que cambiar cada año. No se permitía la reelección inmediata; concluido el encargo debían pasar dos años para poder elegir nuevamente al mismo ciudadano.

Se decretaba la incompatibilidad de los puestos del ayuntamiento con los empleados públicos nombrados por el rey y el desempeño de aquéllos era obligatorio.

Resulta interesante reproducir el art. 321 de aquel texto constitucional que asignaba minuciosamente a los ayuntamientos diversas tareas de toda índole:

Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

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

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

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

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

Se regulaba también la posibilidad de acudir a la aplicación de derechos o impuestos extraordinarios para la ejecución de obras "u otros objetos de utilidad común", pero en ese caso los ayuntamientos deberían obtener la aprobación de las Cortes, esto es, del Poder Legislativo central a través de la diputación provincial. A esta última tenían que rendir "cuenta justificada cada año de los caudales públicos que haya recaudado e invertido".²

3.3. Constitución de Apatzingán

El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocido también como Constitución de Apatzingán, por haberse dictado en esa loca-

Todas las citas de este documento constitucional están tomadas de Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, op. cit., págs. 59 y siguientes.

lidad el 22 de octubre de 1814, no contenía ningún capítulo específico en relación con la organización y el gobierno de los municipios. Esta *Constitución* no alcanzó a tener vigencia real dada la pérdida de ímpetu del movimiento de Independencia.

3.4. Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Aunque no se le puede reconocer el rango de documento constitucional en la historia del país, este *Reglamento* constituye un texto de referencia cuyo valor consiste en que a partir de él se verifica cómo la tradición centralista tiende a incorporar en los instrumentos organizacionales del gobierno la cuestión municipal, en tanto que los federalistas dejan este asunto para que sea resuelto por las respectivas constituciones estatales.

El enfoque diferenciado se explica a la luz de los principios que orientan una y otra solución gubernativa. Como en el caso español, ya referido, de la *Constitución* gaditana, la decisión de constituir un Estado unitario o centralista implica la necesidad de sentar las bases del gobierno local por parte del Poder Constituyente, en cambio, una fórmula federal en su expresión más pura exige que la solución de la administración interna de los Estados se deje a las normas fundamentales de cada uno de ellos. Esta tendencia se corrobora en los distintos documentos constitucionales según su inspiración sea centralista o federalista, por lo menos en la primera fase de nuestra vida independiente. Los que se orientan por la primera determinan detalladamente las bases normativas del gobierno municipal; los pertenecientes al segundo grupo no se refieren al tema.

Como una muestra de la solución de compromiso que significó el federalismo mexicano, en la evolución subsiguiente encontraremos como aun habiéndose adoptado de manera definitiva el régimen federal, las constituciones posteriores resolvieron acogerse al modelo original de la *Constitución de Cádiz*, que en este aspecto había sido seguido por los centralistas, de incorporar un capítulo destinado a regular los fundamentos del sistema municipal imponiendo así, desde la Carta Magna, los criterios rectores aplicables al gobierno de los municipios.

El intento imperial de Iturbide pretendió sustituir la mencionada *Constitución* hispana por el *Reglamento Provisional Político* aprobado en febrero de 1823 por la Junta Nacional Instituyente. En dicho documento se hacía una referencia explícita a las elecciones de ayuntamientos para ese año, que debe-

rían efectuarse con arreglo al decreto de la referida Junta en tanto se emitía la ley de elecciones. La Sección Séptima del Reglamento estaba dedicada al "gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al supremo del imperio". Se establecía la permanencia de las diputaciones provinciales y éstas se comunicarían con los ayuntamientos y pueblos por medio de su respectivo "jefe político", excepto cuando se tratase de quejas dirigidas contra tales jefes. El jefe político sería la autoridad superior de cada provincia y las diputaciones provinciales debían emplear ese medio para comunicarse con el gobierno supremo.

En el art. 91 de aquel *Reglamento* se preveía la subsistencia de los ayuntamientos de las capitales de provincia, los de cabezas de partidos y los de aquellas poblaciones considerables, "en que a juicio de las diputaciones provinciales y jefes políticos superiores, haya competente número de sujetos idóneos para alternar en los oficios de ayuntamiento y llenar debidamente los objetos de su institución". Estos ayuntamientos serían de elección popular en los términos de la legislación que habría de emitirse.

Debe reconocerse un sentido democrático local en el documento que analizamos, el cual se extendía incluso a las poblaciones de menor tamaño. El art. 92 rezaba: "en las poblaciones que carezcan de la idoneidad requerida habrá, sin embargo, a discreción de las mismas diputaciones y jefes políticos, uno o dos alcaldes; uno o dos regidores, y un síndico, elegidos a pluralidad de su vecindario."

Se preveía también la emisión de un reglamento provisional para regular las tareas del gobierno local, el que debía adaptarse a la situación y circunstancias de cada pueblo. En él se autorizaba a los alcaldes "para conciliar desavenencias, despachar demandas de poca entidad, evitar desórdenes de toda especie, imponer arrestos y correcciones ligeras". Se establecía también para los alcaldes la obligación de aprehender a los delincuentes y ponerlos a disposición del jefe político de su partido. Debemos tener en cuenta que las referencias a los "partidos" aluden a circunscripciones territoriales de la época y no a organizaciones políticas.

3.5. Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana

En los proyectos encaminados a organizar políticamente a nuestro país después de la caída de Iturbide, se mantuvo presente el papel de los ayuntamientos en la vida institucional. Las convulsiones políticas estaban a la orden del día y pese a que se encontraba sesionando el Congreso electo en 1822, las provincias no le reconocían atribuciones constituyentes y algunas de ellas como Nueva Galicia, Oaxaca, Yucatán y Zacatecas se habían proclamado como estados dispuestos a integrarse en una federación. Presionado por las tendencias separatistas, el Congreso ya había emitido en mayo de 1823 la convocatoria para un Congreso Constituyente y había iniciado los trabajos para elaborar un Proyecto de Constitución. En este documento, denominado Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana,³ se preveía que los ciudadanos elegirían de modo indirecto a los diputados federales, los senadores, los diputados de los congresos provinciales y a los miembros de los ayuntamientos.

En el art. 20. se pormenorizaba que en los pueblos de menos de 1 000 "almas" habría un alcalde, dos regidores y un síndico; en los de "más de 3 000 almas": dos alcaldes, cuatro regidores y un síndico; en los de más de 16 000: dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos; en los de más de 24 000: tres alcaldes, 10 regidores y dos síndicos; en los de más de 40 000: cuatro alcaldes, 12 regidores y dos síndicos; y en los de más de 60 000: cuatro alcaldes, 14 regidores y dos síndicos. Como se advierte, la proporción de los miembros de los ayuntamientos en relación con la población era más elevada que la actual.

En el art. 7o. se hacía referencia a la función judicial que deberían desempeñar los alcaldes de los pueblos, e incluso se consideraba la tarea conciliatoria en diferencias de carácter civil a cargo del alcalde y dos vecinos.

3.6. Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

El Congreso Constituyente reunido a partir del 5 de noviembre de 1823 emitió el 31 de enero de 1824 el *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana*, en la que se establecían los principios básicos de la organización federal que sería desarrollada en detalle por la *Constitución* que debía elaborar dicho Congreso. En la mencionada *Acta*, fiel a su inspiración marcadamente federalista, no hay alusión alguna a los ayuntamientos. Al aludir a las bases que los estados debían respetar en su gobierno particular, solamente se indicaba el principio de división de poderes y una lista de limitaciones que tenían que ver con la prohibición de imponer determinados tributos que se entendían reservados

a la Federación, o con el impedimento de entrar en tratos con otros estados o potencias extranjeras.

Se daba por sobreentendido que la cuestión de los gobiernos de pueblos y ciudades era materia que debía ser atendida por las constituciones de los estados, en los cuales se regularía la organización de su gobierno interior. No había siquiera la disposición de que éste considerara la existencia de los municipios como unidades administrativas que deberían ser mantenidas.

3.7. La Constitución Federal de 1824

Como resultado de los trabajos de ese Congreso, el 4 de octubre de 1824 se expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos y en ella se siguió exactamente el mismo criterio que en el Acta Constitutiva, es decir, no se hizo absolutamente ninguna referencia a la existencia de los ayuntamientos por estimar que esa materia correspondía al contenido de las constituciones estatales. Esta consideración se explica por la tendencia de los constituyentes de 1824 a seguir el modelo de la Constitución estadounidense, lo cual se dice explícitamente en el preámbulo o texto introductorio de dicha Constitución. En relación con el sistema federativo explican los constituyentes:

la división de Estados, la instalación de sus respectivas legislaturas y la erección de multitud de establecimientos que han nacido en el corto período de once meses, podrán decir si el Congreso ha llenado en gran parte las esperanzas de los pueblos, sin pretender por eso atribuirse toda la gloria de tan prósperos principios, ni menos la de la invención original de las constituciones que ha dictado. Felizmente tuvo un pueblo dócil a la voz del deber, y un modelo que imitar en la República floreciente de nuestros vecinos del Norte⁴ (las cursivas son nuestras).

De esta manera se evidencia en la expresión de los propios autores del texto constitucional la fuente que les sirvió de guía, y no habiendo en ésta previsiones referentes a la forma en que debería establecerse el gobierno de las localidades pertenecientes a cada estado, el constituyente se limitó a establecer únicamente los lineamientos generales que ya venían contenidos en el *Acta Constitutiva* a la que aludimos anteriormente.

³ Felipe Tena Ramírez, Leyes fundamentales de México, op. cit., pág. 147.

Ídem, pág. 163.

3.8. La Constitución de 1836

Por el contrario, la *Constitución* centralista de 1836 desenvolvió el sistema organizativo propugnado por el partido conservador. Su jefe, Lucas Alamán, sostenía de acuerdo con una cita transcrita por Tena Ramírez: "Estamos decididos contra la federación; contra el sistema representativo por el orden de elecciones que se ha seguido hasta ahora; contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llame elección popular, mientras no descanse sobre otras bases..."

El Congreso federal electo en 1835 se asumió indebidamente como Poder Constituyente y expidió el 15 de diciembre del mismo año las *Bases para la nueva Constitución*, por virtud de las cuales se suprimió el sistema federal, al calificar al sistema gubernativo de la nación como "republicano, representativo popular". Se preveía también que el territorio nacional se dividiría en departamentos que serían definidos en una ley constitucional.

Para desarrollar esas bases se emitieron las llamadas Siete Leyes Constitucionales del 30 de diciembre de 1836, que venían a sustituir a la Constitución federal de 1824. En la Sexta de dichas leyes se regulaba la división del territorio de la República y el gobierno interior de sus pueblos. Se ordenaba al Congreso hacer la división del territorio en departamentos a través de una ley constitucional y quedaba establecido en el art. 10. de la citada Sexta ley que a su vez los departamentos habrían de dividirse en distritos y éstos en partidos.

En esa misma ley se determinaba que habría "ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá jueces de paz encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos." Las juntas departamentales eran cuerpos colegiados formados por siete individuos, electos en forma indirecta. Los gobernadores eran designados por el gobierno central a propuesta en terna de las juntas departamentales.

Se determinaba también que los ayuntamientos se elegirían popularmente "en los términos que arreglara una ley". Por supuesto, como ya hemos explicado, tal elección no sería directa. Las juntas departamentales tendrían a su cargo determinar el número de alcaldes, regidores y síndicos, siempre de acuerdo con el gobernador respectivo sin que se pudiera exceder de seis alcaldes, 12 regidores y dos síndicos.

A diferencia de las normas del régimen federal, los constituyentes centralistas llegaban hasta el detalle de los requisitos que debían cumplir los miembros de los ayuntamientos. Para ello se requería ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos; vecino del mismo pueblo; mayor de 25 años y tener un capital, físico o moral, que le produjera por lo menos 500 pesos anuales.

También se pormenorizaban las funciones que estarían a cargo de los ayuntamientos. Éstas eran:

la policía, de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.⁵

Para los alcaldes estaba también minuciosamente fijada en el texto constitucional su misión de carácter jurisdiccional que incluía el oficio de conciliadores. Se les encomendaba también "determinar en los juicios verbales; dictar, en los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia; instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y el orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas".6

Los subprefectos de quienes aquí se habla tenían a su cargo la autoridad del partido, que era una circunscripción territorial administrativa. En la misma Sexta ley constitucional se indicaba que los departamentos –por supuesto, desaparecía cualquier referencia a la idea de estados– se dividirían en distritos y éstos a su vez en partidos.

Al frente de cada distrito se establecería en su cabecera un prefecto nombrado por el gobernador del departamento y confirmado por el gobierno general, que era como se denominaba al gobierno central. Como ya se indicó, los partidos serían gobernados por subprefectos nombrados por el prefecto con aprobación del gobernador correspondiente.

⁵ Idem, pág. 243.

⁶ Idem, pág. 244.

La vigencia de la Constitución centralista de 1836 fue muy accidentada y en los años subsecuentes se sucedieron múltiples enfrentamientos y tensiones entre centralistas y federalistas. Este alineamiento coincidía en lo fundamental con la división entre conservadores y liberales, respectivamente. Con objeto de traducir las diferencias en soluciones que se pudieran incorporar a la Constitución se pretendió hacerle reformas aun antes de que transcurrieran los seis años que ella misma preveía para que se le pudieran introducir alteraciones. Uno de los temas de mayor controversia era la supresión del Supremo Poder Conservador que se había implantado en aquel texto constitucional.

3.9. Proyecto de reformas de 1840

En el seno del Congreso se había propiciado la elaboración de un proyecto de reformas elaborado por una comisión del mismo en 1840. Este documento mantenía la organización centralista, así como la existencia de departamentos, divididos a su vez en distritos y partidos; empero, se planteaban algunos cambios en los ayuntamientos que deberían componerse "solamente de regidores y síndicos, en el número que las mismas Juntas departamentales señalen á cada uno, oyendo á los Prefectos y Sub-prefectos en su caso".7

Estos miembros de los ayuntamientos serían nombrados popularmente y "cada uno sería el inmediato ejecutor de las leyes municipales y acuerdos del ayuntamiento, en el ramo á que lo destine la Junta electoral respectiva".

Podemos inferir que los autores del proyecto no pretendían otorgar un Poder Legislativo al cuerpo edilicio, sino simplemente responsabilizar a sus miembros de la ejecución de determinadas normas y tareas, y estas últimas eran prácticamente idénticas a las contenidas en la Constitución que se pretendía sustituir.

Podemos observar también que se evitaba el señalamiento de un número máximo de miembros del ayuntamiento según el tamaño de los pueblos y se dejaba que las juntas departamentales, que eran una especie de órgano legislativo, fijaran el número en cada caso, escuchando la opinión de los responsables del gobierno de los distritos y los partidos.

En cambio, a diferencia de la Constitución de 1836, que dejaba el asunto de la duración del ayuntamiento a las leyes secundarias, el Proyecto de reformas indicaba que deberían renovarse por tercios cada dos años.

Idem, pág. 283.

Por lo que toca a los requisitos para ser regidor o síndico eran casi iguales a los de la Constitución de 1836, si bien se introducía una diferencia sutil, pero importante, al establecer que los requisitos para ocupar esos cargos serían los mismos que los exigidos para ser prefecto, y se abría la posibilidad de que vecinos del mismo partido al que pertenecía el pueblo correspondiente formaran parte de su ayuntamiento, aunque no estuviesen avecindados directamente en él.

Un cambio que llama la atención en este Proyecto es el propósito de excluir expresamente la función judicial de las tareas encomendadas al ayuntamiento, a fin de encargarla solamente a los jueces de paz. El art. 151 de aquel proyecto establecía tajantemente que "en ningún caso se obligará á los individuos de los ayuntamientos á ejercer el oficio de conciliadores, ni facultad alguna judicial".

3.10. Proyectos de Constitución de 1842

El mencionado Proyecto se quedó solamente en eso, ya que en 1841 se convocó a otro Congreso Constituyente del cual surgieron nuevos proyectos. El primero se conoce precisamente como Primer Proyecto de Constitución y tiene fecha de 25 de agosto de 1842. En él se mantiene la organización centralista, pero los gobernadores de los departamentos serían producto de una elección indirecta en cada uno de ellos y ya no de designación presidencial.

Los departamentos contarían con constituciones propias y tendrían asambleas electas en lugar de juntas departamentales.

Resulta evidente que el rigor del centralismo de 1836 pretendía ser matizado en este proyecto. Tanto es así que no encontramos referencia alguna al gobierno interno de las poblaciones, materia que se entiende que quedaba atribuida a la organización constitucional de cada departamento. Otro rasgo interesante en el mismo sentido es que se otorgaba a las asambleas departamentales la prerrogativa de iniciar reformas a la Constitución.

El Proyecto aprobado mayoritariamente tuvo como contrapartida el voto particular de la minoría en el que quedaba representada la tendencia federalista. En la exposición de motivos dicen sus autores: "hemos creído que la federación era la única forma de vida de una nación compuesta de tantas y de tan diversas partes", pero precisaban: "nunca hemos creído que fuera preciso organizarla de modo que esas partes perdiesen los vínculos en que consiste su mutua fuerza."8

En congruencia con su espíritu federal, el Proyecto de la minoría de 1842 decía explícitamente en su art. 24: "la administración interior de los Estados será enteramente libre é independiente de los Poderes supremos, en todo aquello que no estén obligados por esta constitución para la conservación de la unión federal." Es claro que no se dedicó específicamente ninguna parte al gobierno de las poblaciones. Sin embargo, el Constituyente daba por supuesta la permanencia de los municipios ya que una de las obligaciones indicadas para los ciudadanos era la de "adscribirse en el padrón de su municipalidad", según puede leerse en el art. 10 del proyecto.

Para noviembre de 1842 se elaboró y presentó el Segundo Proyecto de Constitución, que insistió en el modelo centralista, de modo que la nación quedaría dividida en departamentos y, lógicamente, se dedicaba un título a la administración interior de éstos; empero, se conservaba la idea contenida en el primer proyecto de que esos departamentos tuviesen su propia Constitución y, por tanto, tampoco se aludía a la forma de integrar los ayuntamientos. De cualquier modo seguía existiendo la previsión de que los ciudadanos tenían la obligación de "adscribirse en el padrón de su municipalidad", lo cual indicaba el reconocimiento implícito de la existencia de los municipios al interior de los departamentos.

Tanto esfuerzo y talento aplicados a la solución constitucional de los problemas nacionales se vieron puestos a un lado por la colérica reacción de los conservadores, para quienes el proyecto, pese a su moderación e intención mediadora entre las fuerzas en pugna, era en realidad "un código de anarquía; que con el manto del progreso se aceleraba en él la destrucción de la sociedad y conduciría al triunfo de la cruel e intolerante demagogia de 1828 y 1833".9

La aludida demagogia no era sino las ideas de los liberales, quienes habían conseguido apenas avances tímidos, como la aceptación implícita del ejercicio privado de cultos religiosos diferentes del católico o el señalamiento de los ataques "directos" al dogma y a la moral como única limitante de la libertad de imprenta. Como consecuencia se produjeron movimientos tendientes a desconocer al Congreso. Éste fue desconocido por el presidente Nicolás Bravo y se le impidió sesionar por medio de la fuerza pública.

En diciembre de 1842 el propio Bravo integró una Junta Nacional Legislativa con 80 notables, con la misión de elaborar nuevas bases constitucionales.

Idem, pág. 306.

3.11. Las Bases Orgánicas de 1843

El 12 de junio de 1843 se expidieron las Bases de Organización Política de la República Mexicana, conocidas como Bases Orgánicas. Antonio López de Santa Anna había vuelto a asumir la Presidencia y en ese carácter emitió el decreto correspondiente. Este documento constitucional era una franca regresión centralista; por ejemplo, los gobernadores serían designados por el presidente de la República.

Respecto del sistema municipal no había una previsión muy detallada, pues se dejaba a las asambleas departamentales, que tenían funciones de tipo legislativo, "hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal urbana y rural". Así se disponía en la fracc. X del art. 134 de modo que, a partir de la clara alusión al municipio, se infería la existencia de los ayuntamientos. El Acta de Reformas de 1847 restituyó al sistema federal, pero no incluyó ningún precepto referente a los ayuntamientos.

3.12. Las Bases para la Administración de la República

En los años subsecuentes se entronizó la mayor anarquía y el federalismo fue sustituido nuevamente de hecho mediante las Bases para la Administración de la República emitidas por Santa Anna, que había virado totalmente hacia el partido conservador e instaurado una dictadura personal.

El 11 de mayo de 1853 Santa Anna expidió un decreto relativo a facultades de los gobernadores de los estados, en el que se les otorgaba la atribución de "suspender y remover los ayuntamientos y a sus individuos dando luego cuenta al Supremo Gobierno". ¹⁰ En ese mismo decreto, que permanecería vigente hasta que se publicara la Constitución de la República según se indicaba en su art. 10., se contenía también la disposición según la cual en los lugares en que por cualquier causa hubieran dejado de funcionar los ayuntamientos, los gobernadores nombrarían el número de individuos que consideraran conveniente para reemplazarlos. También se les facultaba para aprobar los contratos que

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados, México, 2000, tomo XI, pág. 174.

celebraran los ayuntamientos, "sin cuyo requisito serán nulos y de ningún valor".

El 17 de marzo de 1855 apareció un decreto del Supremo Gobierno que de manera minuciosa regulaba la administración municipal, a lo largo de 136 artículos. En él se determinaba que desde el 10. de agosto de dicho año en adelante "el desempeño de las funciones administrativas y municipales estará a cargo de los intendentes". 11

Se preveía también la formación de Consejos de origen electoral que se constituirían en algún momento futuro por medio de elección popular indirecta en segundo grado. Empero, de manera inmediata los gobernadores tendrían la función de nombrar a los miembros de tales consejos.

Los intendentes que ejercerían la máxima autoridad así como sus sustitutos serían nombrados por el "gobierno supremo a propuesta de los gobernadores, o libremente si en esta vez se considera necesario". ¹² Como se advierte, la concepción centralista en la designación de estos funcionarios se llevaba al extremo. Para más adelante, cuando las circunstancias políticas lo permitiesen, se preveía un ingrediente democrático extremadamente pálido al disponerse en el art. 3o. que cuando existiesen los consejos municipales surgidos de la forma de elección ya mencionada, el nombramiento que hiciera el gobierno supremo, de los intendentes y sustitutos, se efectuaría entre los individuos que obtuvieran mayores sufragios.

Este documento resulta muy revelador de las condiciones de sometimiento a las que estaban sujetas las comunidades indígenas, ya que en ellas se excluía la formación de consejos municipales a no ser que existiesen por lo menos 20 individuos que supiesen leer y escribir. Los intendentes de las municipalidades indígenas sólo serían nombrados entre sus habitantes si había por lo menos 10 que cumpliesen el mismo requisito; de otro modo, ejercería ese cargo una persona proveniente del exterior de tales comunidades y, supuestamente, en igualdad de circunstancias se preferiría a individuos de procedencia indígena. El ejercicio de estas intendencias en la práctica acababa siendo no sólo un esquema de dominación ejercido desde fuera, sino además un negocio para aquellos a quienes se otorgara el cargo de intendentes, pues si no pertenecían a la municipalidad gozarían de emolumentos fijados en razón de los ingresos a las arcas municipales y si éstos no eran suficientes se les otorgaría

11 Idem, pág. 175.

12 Ibidem.

una dotación adicional, a diferencia de los cargos municipales, que en todos los demás lugares deberían ejercerse gratuitamente.

Los intendentes municipales durarían en su cargo tres años, pero podrían ser nuevamente designados de manera continua e indefinida.

Es interesante constatar una curiosa disposición del decreto que comentamos por virtud de la cual no podían ejercer la función de intendentes ni ser designados sustitutos los médicos que ejercieran en las capitales y cabeceras de distrito. Tampoco podían ser designados en ninguna parte los profesores de enseñanza primaria y secundaria.

La lista de tareas y atribuciones asignadas a los intendentes haría suponer que requerían un enorme cuerpo de funcionarios para realizarlas. Teóricamente cubrían prácticamente todas las ramas de la administración pública. Resulta curioso el contenido de carácter ecológico que se lee en la fracc. X del art. 16, que encomendaba a los intendentes "cuidar de la conservación de los montes, bosques y arbolados, impidiendo que se destruyan totalmente, y obligando a que se hagan plantíos a medida que se ejecute el corte, conforme a las leyes antiguas y demás que se expidan sobre el particular". Si eso se hubiera cumplido desde hace más de siglo y medio, no padeceríamos hoy la terrible deforestación que nos aqueja.

La dependencia de los intendentes respecto a las autoridades centrales era extremadamente marcada, ya que incluso para emitir bandos municipales tenían que recabar antes la aprobación del gobernador y sólo en casos "urgentísimos" podrían hacerlo sin cumplir con tal requerimiento, pero tenían que darle cuenta de esa situación a fin de que el gobernador los aprobara, modificara o incluso los anulara.

Los intendentes estarían bajo la constante supervisión de los subprefectos, quienes podían requerirlos para que cumplieran con sus obligaciones si dejaban de hacerlo debidamente e incluso estaban facultados para sustituirse en la autoridad de dichos intendentes. Las funciones de intendente y sustituto no eran renunciables, pero el gobierno supremo tenía la facultad de destituirlos. Los gobernadores podían suspenderlos por causa grave hasta por tres meses, informando al gobierno central para que éste resolviera en definitiva.

La sumisión personal al dictador se hacía patente en la disposición por virtud de la cual en lugar de protestar el cumplimiento de la *Constitución* y de la ley, los funcionarios municipales debían prestar "juramento de obediencia al

gobierno supremo, y de desempeñar bien y fielmente su encargo". Éste tendría que hacerse ante los prefectos o subprefectos y donde no los hubiere se haría ante los curas, sus tenientes o sus vicarios.

Una muy sana prevención en materia de lo que hoy en día llamaríamos transparencia era la que consistía en que el intendente expusiera en un lugar público las cuentas del municipio para que fueran examinadas por los contribuyentes. Debía avisarlo por medio de rotulones con tres días de antelación y además dejar expuestas las cuentas por el término de ocho días, antes de presentarlas al consejo municipal. La omisión en el cumplimiento de este deber se castigaría con la destitución.

Los miembros de los consejos que ya hemos mencionado deberían ser contribuyentes de la municipalidad y serían aquellos que aportaran las más altas cuotas, lo que representa un importante rasgo plutocrático. A estos consejos se les facultaba para aprobar los presupuestos, proponer al gobierno supremo nuevos arbitrios, establecer condiciones para dar en arrendamiento terrenos y propiedades municipales, expedir tarifas y reglamentos para la percepción de rentas municipales, promover la apertura de calles y examinar las cuentas que anualmente debía presentar el intendente, pasándolas con el correspondiente informe al gobernador. El tiempo de sesiones de estos consejos estaba precisado rigurosamente: sería los "primeros días útiles de marzo, junio, septiembre y diciembre". En casos excepcionales, a petición del intendente o de alguno de los consejeros y con anuencia del gobernador, podría haber sesiones extraordinarias.

Un ejemplo de la reserva con que debían tratarse los asuntos y de falta de transparencia era la norma relativa al secreto de las sesiones: claramente se decía que no serían públicas y "sólo se podrán imprimir sus discusiones en un periódico oficial cuando lo permitiere el gobernador respectivo". Además, para que los consejos no se anduvieran entrometiendo en asuntos que no fueran de su competencia se disponía que si lo hacían su resolución sería nula y los consejeros responsables recibirían una sanción que podía llegar a la consignación ante los jueces. En caso de que insistieran, serían "disueltos y reemplazados por el gobierno supremo" o, en algunos casos, por el gobernador respectivo.

Llama la atención que los redactores del decreto pusieran particular énfasis en señalar que se suprimía la antigua terminología de ayuntamientos, al

prever que los consejeros municipales tendrían obligación de acudir, como hasta ese momento lo venían haciendo los ayuntamientos, a todas las asistencias públicas y portarían "el uniforme que estaba asignado para los miembros de los ayuntamientos".

En este instrumento se detallaban también las fuentes de ingresos del municipio y los gastos que estaba obligado a realizar. Se establecía hasta un fondo para gastos imprevistos que no podía exceder de la vigésima cuarta parte de los productos anuales, pero para disponer de ella el intendente debía recabar la autorización del gobernador o del subprefecto correspondiente, excepto que en la municipalidad de que se tratase no residiera ninguno de esos dos funcionarios y fuese preciso hacer el gasto en casos de urgencia y de notoria necesidad y utilidad.

Es de hacerse notar que la normatividad estaba muy bien elaborada y resolvía problemas que en nuestro tiempo todavía son materia de discusión, por ejemplo, lo relativo a los presupuestos multianuales, ya que se señalaba que tratándose de un gasto variable en su importe anual se inscribiría en los presupuestos en el año correspondiente y en los dos inmediatos posteriores "conforme a los cálculos más prolijos y fundados"; y contenía así mismo un mecanismo de reconducción presupuestal. En su art. 79 disponía que "cuando por cualquier causa las municipalidades no reciban a tiempo sus presupuestos aprobados, podrán continuar recaudando sus arbitrios y haciendo sus gastos conforme al presupuesto del año anterior, hasta que le sea comunicado el del siguiente". Pese a lo abominable que resulta este periodo de la historia de México debe reconocerse que, por lo menos en el papel, sus soluciones eran avanzadas, sobre todo si consideramos que en 2005 nuestro país no disponía aún en el plano constitucional de una norma que permitiese resolver la dificultad de no contar a tiempo con el presupuesto debidamente aprobado.

Existía también un régimen normativo aplicable al endeudamiento. Para contraer préstamos los municipios tenían que ser autorizados por una "orden suprema", si se trataba de municipalidades cuyos fondos no excedieran de cinco mil pesos. Cuando los fondos fueran superiores la aprobación tenía que hacerse por medio de un decreto, y se añadía: "en todo caso los préstamos no podrán exceder de la cuarta parte del importe de los productos anuales, ni contraerse por segunda vez mientras no se amortice el que esté pendiente." 16

¹⁵ Idem, pág. 193.

¹⁶ Idem, pág. 194.

Había también esquemas de participación ciudadana en la toma de decisiones económicas importantes. Así, cuando los consejos municipales se reunieran para proponer arbitrios extraordinarios, promover préstamos o informar a las autoridades superiores sobre ventas o adquisiciones que excediesen los tres mil pesos, deberían actuar asociados con un número de vecinos igual al de los consejeros asistentes. Los vecinos tendrían además voz y voto, pero el criterio para escogerlos se basaba en su capacidad económica y la designación de ellos la haría el intendente. Para poder litigar las municipalidades debían contar con la anuencia previa del gobernador.

3.13. La Constitución de 1857

Contra la dictadura santanista se lanzó la Revolución de Ayutla y de este movimiento surgió el Congreso Constituyente de 1856-57, autor de la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1857. Ésta se acogió al modelo federalista y por ello no encontramos en su articulado ninguna referencia a la instalación de los ayuntamientos. Solamente, como en documentos anteriores, se preveía la obligación de los ciudadanos mexicanos de "inscribirse en el padrón de su municipalidad", lo cual constataba de que se daba por sentada la existencia del municipio, si bien su regulación específica correspondería al gobierno interior de los estados, pues no se consideraba materia de la Constitución federal.

3.14. El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Por el contrario, el *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano* que se expidió para organizar el gobierno del fallido intento imperial de Maximiliano contenía previsiones sobre el gobierno municipal y hasta qué nivel tendría posibilidad de intervenir el "emperador". Éste nombraría y removería al alcalde de la capital, y los prefectos de cada Departamento –nombrados por el propio emperador– harían la designación y remoción de los que correspondieran a su territorio. El emperador también tendría la facultad de decretar "las atribuciones municipales en vista a los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos". Igualmente el gobierno, en las poblaciones que estimara conveniente nombraría "un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndico procurador".

No obstante, debe hacerse notar que ese *Estatuto* introducía un avance democrático en el tema de nuestro estudio. En su art. 37 señalaba que "la administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamiento y comisarios municipales"; y el 43 a su vez preveía: "Los Ayuntamientos formarán el Consejo del municipio, serán elegidos popularmente *en elección directa* y se renovarán por mitad cada año" (las cursivas son nuestras).

3.15. La gestación de la normatividad revolucionaria

Al restablecerse la República recuperó su vigencia la *Constitución* federal de 1857 que rigió durante la etapa porfirista con sucesivas reformas, pero ninguna de ellas abordó el tema municipal. Empero, existía una problemática cada vez más acentuada en la vida política de las localidades avasalladas por la dictadura. Poco a poco iba saliendo a la superficie la inconformidad acumulada al respecto en el país.

Paradójicamente Porfirio Díaz se había lanzado a la conquista del poder levantando, entre otras, la bandera de la libertad municipal. En el Plan de la Noria de 1871 en el que se revelaba contra Juárez, a quien acusaba de imponer gobernadores y sacrificar la soberanía estatal, sus leyes y la voluntad de los pueblos "al ciego encaprichamiento del poder personal", ¹⁷ Díaz proponía como uno de sus objetivos "que la Unión garantice a los ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia". ¹⁸

En el Plan de Tuxtepec del 21 de marzo de 1876, quien habría de convertirse en longevo dictador afirmaba que el poder municipal había desaparecido, pues los ayuntamientos eran simples dependientes del gobierno.

Las buenas intenciones, como se ve, quedaron en el papel que contenía las proclamas de Díaz cuando pretendía acceder al poder, ya que desde su ejercicio reprodujo e incrementó los mismos vicios que originalmente criticaba.

En la medida en que se empezaron a manifestar las insatisfacciones, inconformidades y protestas contra las injusticias propiciadas por el gobierno de Porfirio Díaz y el grupo que en torno suyo mantenía el control del país de forma absoluta, surgió el tema de la opresión a la que estaban sometidos los

o Idem.

Derechos del pueblo mexicano, op. cit., pág. 210.

pueblos que carecían de libertad para elegir a sus gobernantes. En agosto de 1900, Camilo Arriaga emitió una convocatoria para constituir el Partido Liberal en el Congreso que debería efectuarse en San Luis Potosí el 5 de febrero de 1901. Entre las resoluciones tomadas en dicha reunión estuvo la de luchar por la "libertad municipal", con lo que se recogía y expresaba tempranamente una demanda que habría de crecer e integrarse al ideario de la Revolución Mexicana que apenas empezaba a gestarse.

El régimen imperante combatió con intransigencia a los opositores. Los que destacaban en el liderazgo de movimientos que presentaban demandas políticas o sociales eran perseguidos y muchos de ellos buscaron refugio en Estados Unidos de América. Así coincidieron varios de ellos en San Luis, Misouri, ciudad en la que proclamaron el 10. de julio de 1906 el Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano.

En ese Programa aparece como uno de los objetivos la "supresión de los jefes políticos". Como hemos visto, esta figura contaba con una antigua tradición vinculada al ejercicio de la monarquía y en su naturaleza estaba la supervisión, el control y hasta la sustitución de las autoridades municipales. El porfiriato ejercía una férrea sujeción de las comunidades locales al poder central por medio de estos "jefes políticos". Sobre la vida municipal el Programa planteaba en su punto 46 la "reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal". 19

Entre los opositores a Díaz fue destacando la figura de Francisco I. Madero, quien resultó nominado candidato a la Presidencia por una alianza opositora y a raíz de ello se le recluyó en prisión en San Luis Potosí, de la cual consiguió fugarse y se trasladó a San Antonio, Texas. Ahí redactó el que denominó *Plan de San Luis Potosí*, que fechó en esa ciudad justo el día de su escapatoria: 5 de octubre de 1910. En ese Plan convocaba ya abiertamente a la insurrección armada para derrocar a Díaz, la cual debería comenzar el 20 de noviembre del mismo año.

En el Plan suscrito por Madero se afirma que "la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escrito en nuestra Carta Magna; pero de hecho... las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador. Los Gobernadores de los Estados son designados por él, y ellos, a su vez, designan e informan de igual manera las autoridades municipales".²⁰

19 Idem, pág. 731.

²⁰ Idem, pág. 733.

La libertad o independencia municipal fue asumida como una bandera por el movimiento revolucionario de modo que, en el momento de plasmar en la Constitución que debía elaborar el Constituyente de 1916-1917 los objetivos revolucionarios, Venustiano Carranza en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en el mensaje que dirigió al mencionado Congreso para explicar las reformas que proponía a la Constitución de 1857, aludió al municipio independiente como "una de las grandes conquistas de la Revolución" y lo consideró la base del gobierno libre. Su incorporación en el texto constitucional debería conducir a la libertad política en la vida municipal, pero también a la independencia económica de sus autoridades, "supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores".

Ya con antelación Carranza había planteado la necesidad de adicionar el Plan de Guadalupe a efecto de que se pugnara "porque la libertad municipal se llevara a la Carta Fundamental. Posteriormente con el decreto que expidió el Primer Jefe en 1914, se prescribió que los estados tendrían como base de su división territorial y de su organización política al municipio libre".²¹

3.16. La Constitución de 1917

El dictamen que presentó la comisión correspondiente ante el Congreso Constituyente introdujo algunas adiciones al proyecto de Carranza que están magistralmente resumidas en los párrafos que se reproducen a continuación:

La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y, por ende, del país. Las diversas iniciativas que ha tenido a la vista la comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que se 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 al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etcétera.

Véase Jaime Cárdenas Gracia, "Comentario al artículo 115 constitucional", en Derechos del pueblo mexicano, edición de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 2000, tomo XI, pág. 135.

3. Antecedentes jurídicos

59

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo periodo de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas 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 pueden 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 en la contabilidad municipal, así como para asegurar al estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la vigilancia de interventores, que nombrará el Ejecutivo local.

El artículo puesto a consideración de la asamblea estaba redactado en los siguientes términos, en lo que corresponde al tema municipal:

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

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

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

A los constituyentes les preocupaban fundamentalmente tres aspectos en los que se centró la discusión del art. 115 del Proyecto: la posibilidad de que los ayuntamientos decidieran sobre cuestiones educativas e interpretaran de modo excesivo su libertad; la cuestión de si los ayuntamientos deberían recaudar "todos los impuestos", incluidos los que corresponderían al erario estatal,

y la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia conociera sobre las posibles diferencias entre los municipios y los estados por razones hacendarias.

En torno a lo primero quedó claro que las leyes estatales tendrían que definir lo relativo a la educación. En cuanto a la cuestión fiscal, la discusión fue muy intensa pues la comisión redactora insistía en que resultaba imprescindible permitir al ayuntamiento cobrar todos los impuestos por medio de su tesorería y de lo recaudado entregar la parte correspondiente al estado. Consideraban que sólo así tendría el municipio la certeza de que dispondría de los dineros para garantizar su independencia, además de que se lograría una simplificación administrativa al evitar la instalación de oficinas recaudadoras municipales y estatales.

Finalmente se dispuso que los municipios administrarían libremente su hacienda pero se retiró la idea de que se recaudaran todos los impuestos en las arcas municipales y de ahí se le repartiera al estado lo que requiriese para sus gastos. Quedó establecido que la hacienda municipal se formaría con las contribuciones que señalaran las legislaturas de los estados que, en todo caso, serían suficientes para atender las necesidades municipales. Con el tiempo se vería que eran justificadas las preocupaciones de los miembros del Congreso en el sentido de que una fórmula ambigua no aseguraría la viabilidad económica de los ayuntamientos.

Los miembros de la segunda comisión habían mostrado una gran visión en relación con la posibilidad de que los estados entraran en conflicto con los municipios por los fondos que debían corresponder a éstos y habían establecido que la Suprema Corte conocería de estos litigios, pues entendían que deberían resolverse fuera del ámbito estatal ya que lo más probable era que los poderes locales negaran la razón a los municipios para hacer prevalecer la autoridad del gobernador. Empero, hubo voces que salieron en defensa de la soberanía de los estados ya que imaginaban que si a los municipios se les permitía ir directamente a la Corte, ello generaría un desconocimiento, en la práctica, de la autoridad que debería reconocerse a los órganos estatales, vulnerando el federalismo y propiciando un desafío por parte de los ayuntamientos al gobernador y a la legislatura del estado.

Quienes defendieron la intervención de la Suprema Corte, prefigurando lo que más de siete décadas después serían las controversias constitucionales, argumentaban con razón que si no existía un poder superior y ajeno al estado que resolviese estas posibles disputas, el municipio siempre quedaría en desventaja, y efectivamente así ocurrió en virtud de que en el texto aprobado se suprimió la participación del Máximo Tribunal en esta materia.

Es verdad que también las apreciaciones de los diputados que temían un desbordamiento de las atribuciones proyectadas para los municipios por encima del poder estatal, tenían su razón de ser, ya que no podía llegarse al extremo de hacer de cada municipio una república, y la tensión entre dos posiciones, cuyo equilibrio resultaba muy difícil, condujo a la aprobación de un precepto que no alcanzó a resolver totalmente la cuestión de la libertad municipal, pues aunque contemplaba los principales elementos de la misma, no pudo desarrollar todas las garantías que se requerían para hacerla verdaderamente efectiva.

El texto original del art. 115 de la Constitución de 1917 quedó como sigue:

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 siguientes bases:

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

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

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

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

3.17. Las primeras reformas al art. 115

Como se advierte, el texto original de la Constitución de 1917 no se pronunciaba sobre la duración de la gestión de los ayuntamientos ni sobre la mecánica de su elección y, por tanto, no se planteaba la regulación de la reelección de los mismos. Fue en 1932 cuando, por una iniciativa del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, se discutió la adición de un segundo párrafo tendiente a prohibir la reelección de los miembros del ayuntamiento para el periodo inmediato. El 20 de marzo de 1933 concluyó el proceso de reforma constitucional y se declaró reformado el art. 115, a cuya fracc. I se añadió un párrafo con el texto siguiente:

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelegidos 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.

3.18. El voto femenino en los municipios

El 6 de diciembre de 1946 el presidente Miguel Alemán presentó ante la Cámara de Senadores una iniciativa de reforma constitucional para adicionar un párrafo al art. 115 con el fin de otorgar el voto a la mujer en las elecciones municipales. En los registros del Diario de los Debates aparecen dos aspectos curiosos que vale la pena mencionar. El diputado Rafael Tenreiro destacó que en el estado de Yucatán, Felipe Carrillo Puerto había iniciado la reforma de la Constitución local para incorporar el voto femenino. Desde entonces las mujeres pudieron acceder a cargos de elección popular en ese estado, y se eligió a tres diputadas; y por lo que toca a los ayuntamientos, en 1921 hubo dos regidoras en el de Mérida. En torno a este mismo tema el diputado Carlos Sansores Pérez hizo notar que Campeche ya también había concedido el voto femenino y el 31 de diciembre de 1946 habrían de ingresar a los ayuntamientos campechanos diversas mujeres. El segundo aspecto curioso es que el único diputado que se manifestó en contra del voto de la mujer fue Aquiles Elorduy, quien había resultado electo entre los primeros diputados que acreditó el Partido Acción Nacional fundado en 1939. El peregrino argumento de Elorduy se basaba en el rechazo a que el hombre perdería el único territorio en el que conservaba superioridad sobre la mujer.

El 31 de diciembre de 1946 se declaró aprobada la reforma constitucional después de haberse hecho el cómputo de los votos de las legislaturas de los estados. El párrafo, adicionado como segundo de la fracción primera, decía: "En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con derecho de votar y ser votadas." Como puede observarse, se trataba solamente de un primer paso, una especie de ensayo de los efectos que tendría el voto femenino, que se limitaba a las elecciones

3. Antecedentes jurídicos

nal. Ésta se instituyó en la Cámara de Diputados en el ámbito federal y, con un ligero matiz, se incorporó también en las legislaturas locales en las que se dispuso la introducción del "sistema de diputados de minoría". Por lo que respecta a los municipios, la reforma iniciada por el presidente José López Portillo y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1977, ordenaba la adopción del "principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300

3.20. Las profundas reformas de 1982

mil o más habitantes".

El 8 de diciembre de 1982 el presidente Miguel de la Madrid inició una de las reformas más trascendentes del régimen municipal en México al introducir un conjunto de cambios constitucionales tendientes a afianzar las competencias de las autoridades de este ámbito gubernativo y otorgarle garantías para disponer efectivamente de recursos económicos, que era una de las principales aspiraciones de los constituyentes de 1916-1917. La iniciativa presidencial partía del reconocimiento de que el federalismo mexicano se había caracterizado, paradójicamente, por una dinámica centralizadora que si bien había producido ciertos beneficios, se había convertido ya en una limitante para el desarrollo del país. El objetivo principal de la reforma era redistribuir competencias entre los distintos órdenes de gobierno. Así, puede leerse en la Exposición de Motivos: "Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica."²²

La pretensión indicada en el mencionado documento era la de conseguir un avance efectivo en la autonomía tanto económica como política del municipio. Es interesante constatar que la iniciativa se hacía cargo de la gran diversidad de las comunidades municipales y de su muy distinto grado de desarrollo, de modo que era necesario considerar que los cambios se adaptaran desde aquellos municipios "urbanos e industrializados que cuentan con determinados recursos y capacidades administrativas" hasta "aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio

municipales, ya que no se confería el mismo derecho para todas las elecciones estatales y federales. Esta adición constitucional tendría efecto en 1953, pero cabe al ámbito municipal el mérito histórico de haber abierto brecha en la conquista de este derecho fundamental para las mujeres. Efectivamente, a iniciativa del presidente Adolfo Ruiz Cortines, presentada el 9 de diciembre de 1952, se reformó la *Constitución* en su art. 34 para conceder la plena ciudadanía a la mujer. Dicha modificación llevaba aparejada la desaparición del párrafo aprobado en 1946 que ya no resultaba necesario. Las modificaciones a ambos artículos aparecieron publicadas en el *Diario Oficial* el 17 de octubre de 1953.

3.19. Las reformas de 1976 y 1977

En 1976 se volvió a reformar el art. 115, en esta ocasión para incorporar bases destinadas a la regulación de los asentamientos humanos y del fenómeno conocido como conurbación, a iniciativa del presidente Luis Echeverría. La reforma comprendió los arts. 27, 73 y 115. En este último se estableció lo siguiente: Fracción IV: "Los estados y los 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 tercero 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." Lo relacionado con el art. 27 alude a la facultad para dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y la "ley de la materia" mencionada es la Ley General de Asentamientos Humanos. En esa misma reforma se adicionó la fracc. V relativa a las conurbaciones, en los términos siguientes:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o 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."

Ésta es justamente la citada Ley General de Asentamientos Humanos.

La evolución del art. 115 constitucional continuó con una importante adición con motivos de la profunda reforma política de 1977, uno de cuyos aspectos más trascendentes fue la aplicación de la representación proporcio-

²² Idem, pág. 340.

de su autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administrativa".²³ Podemos apreciar ahí el reconocimiento de que después de más de seis décadas transcurridas desde la entrada en vigor de la *Constitución*, la realidad municipal no se había modificado gran cosa.

Curiosamente, la primera adición al art. 115 que se proponía parece contradecir el propósito de fortalecimiento de la autonomía municipal, pues hacía alusión a fórmulas para la suspensión o desaparición de los ayuntamientos. No obstante, estas medidas tenían su justificación pues al no existir regulación constitucional federal, los ayuntamientos quedaban expuestos a la voluntad central de los gobernadores de los estados y a la aplicación arbitraria de la legislación estatal. De ahí que el autor de la iniciativa señalaba que el objetivo de este agregado era, por una parte, la generalización de los sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones estatales "y al mismo tiempo preservar las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios." 24

Una innovación importante contenida en esta adición era el otorgamiento de un derecho de defensa en favor de los ayuntamientos sometidos a un proceso de suspensión o a los que se considerara desaparecidos. El agregado a la fracción primera quedó en los términos siguientes:

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

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

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley. 25

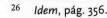
²³ Idem, pág. 341.

Idem, pág. 342.
 Idem, pág. 356.

En ese mismo proceso de reformas se colocó en la fracción segunda el texto referente al reconocimiento de la personalidad jurídica de los municipios, pero se añadió una alusión a su capacidad para manejar su patrimonio de conformidad con la ley. Esta medida, de acuerdo con la iniciativa, tendía a "evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales". También se incorporó en esa disposición la facultad explícita en favor de los ayuntamientos de expedir bandos de policía y buen gobierno, así como otras disposiciones administrativas en el marco de las normas generales que emitieran las legislaturas de los estados. La fracción segunda quedaba redactada como sigue: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."²⁶

Con motivo de la profunda reforma que analizamos, se planteó introducir en la fracción tercera una definición precisa de los servicios públicos que deben estar a cargo de las autoridades municipales. Esta práctica ya la habíamos encontrado desde tiempo atrás en diversos documentos constitucionales, de acuerdo con la revisión que hemos hecho en este capítulo. Las modificaciones de 1982 la retomaron con el fin de superar "la ambigüedad constitucional sobre cuáles de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos"; esto último había propiciado que muchos de ellos fueran absorbidos por los gobiernos locales y por la Federación. La propuesta de modificación tenía presente la enorme heterogeneidad de los municipios en el territorio nacional, pero de cualquier manera consideraba prudente establecer una lista de los servicios que deben ser satisfechos por los municipios en términos generales, si bien abría la posibilidad para que en algunos casos se prestaran con el concurso de los estados. Igualmente se preveía la asociación entre diversos municipios para la prestación de tales servicios, lo que introdujo una fórmula innovadora para hacer frente a la



3. Antecedentes jurídicos

incapacidad de satisfacer estas necesidades de manera aislada. La redacción de esa fracción tercera es la que a continuación se reproduce:

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

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.²⁷

En la fracción cuarta se introdujeron medidas tendientes a garantizar la autonomía económica y financiera. En la Exposición de Motivos se recordaba que ya los constituyentes de Querétaro se habían planteado "que no podrá haber cabal libertad política en los municipios, mientras éstos no cuenten con la autosuficiencia económica".²⁸

Las novedades más importantes incorporadas en este precepto eran: la enumeración, de manera precisa, de determinadas contribuciones que deben corresponder a este ámbito; la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios con los estados para el cobro correspondiente, y la elevación a rango constitucional del derecho a percibir participaciones de los impuestos cobrados por la Federación. La fracción que comentamos se redactó del modo siguiente:

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:

²⁷ Idem, págs. 356 y 357.

⁸ Idem, pág. 344.

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejoras así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
 - Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste 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 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 las leyes de ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.²⁹

Este último aspecto resulta de particular interés, ya que deja en claro que el presupuesto de los ayuntamientos debe ser aprobado exclusivamente por ellos, por supuesto con base en los ingresos de los que dispongan.

Con motivo de esta amplia reforma efectuada en 1982 se extendieron y precisaron las cuestiones relativas a la participación de los municipios en la zonificación y planificación urbanas. Como hemos visto, desde 1976 se introdujo su intervención en lo relativo a los asentamientos humanos, pero sus facultades quedaron más desarrolladas en la fracc. V que se aprobó en los términos siguientes:

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

²⁹ Idem, pág. 357.

3. Antecedentes jurídicos

en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios. ³⁰

El principio de la representación proporcional que se aprobó en 1977 para los municipios cuya población rebasara los 300 mil habitantes se aplicó a partir de esta reforma a la totalidad de la entidades municipales al suprimir el límite poblacional aludido. En la Exposición de Motivos se explica que "el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos" hacían innecesaria dicha limitante. También se hacía notar que en la práctica algunas constituciones locales habían eliminado o disminuido ese requisito cuantitativo. En la parte final de la fracc. VIII se incorporó el texto referente a que se introduciría "el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".³¹

Otra innovación de ese mismo paquete de modificaciones constitucionales se refirió a la regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los estados como de los municipios. De acuerdo con la Exposición de Motivos, el objetivo era que tales relaciones quedaran normadas por las constituciones locales y las leyes estatales con apego a lo previsto en el art. 123 de la Constitución Federal y atendiendo a un conjunto de principios básicos que inspiraron la adición, pero que no se recogieron en el texto constitucional. Tales principios son: "La garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias." 32

En la propia iniciativa se aclara la pretensión de que los municipios cuenten con apoyo técnico y administrativo, a fin de evitar el cambio constante de los funcionarios con las sucesivas elecciones y que se tomara a "la administración del municipio como objetivo económico de grupo político".³³

El texto de la fracc. IX quedó de la manera siguiente: "Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan

30 Idem, pág. 357.

Idem, pág. 358.
 Idem, pág. 345.

3 Ibidem.

las legislaturas de los estados con base en los 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."³⁴

Tomando en cuenta el diferente grado de desarrollo de éstos se planteó la necesidad de incluir una fracción décima para que los municipios pudiesen celebrar convenios, en los términos de la ley, con la Federación y los estados a efecto de que una y otro pudiesen asumir la ejecución y operación de obras y servicios públicos. En realidad, en la práctica se habían efectuado ese tipo de convenios con resultados positivos y el propósito de la reforma fue establecer su plena validez constitucional y eliminar cualquier cuestionamiento en relación con los mismos.

Como puede observarse, se trató de un conjunto de cambios que modificaron de manera sustancial el régimen municipal originalmente establecido en la *Constitución* de 1917, buscando hacer realidad la autonomía municipal que no había logrado consolidarse pese a la buena intención de los constituyentes de aquella época.

3.21. Las reformas de 1987 y 1999

Las publicadas en marzo de 1987 implicaron sólo un reordenamiento de los temas municipales y estatales, de modo que se eliminaron del art. 115 reglas aplicables a los estados, las cuales se concentraron en el 116. La de 1999 introdujo en la fracc. I la noción del municipio como ámbito de gobierno. Para ese efecto se sustituyó la expresión será administrado por será gobernado. En el dictamen que recayó a las diversas iniciativas de reforma provenientes de legisladores de distintos partidos se explica que "se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no sólo de autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el ayuntamiento, sino cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales". No obstante,

34 Idem, pág. 358

Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, tomo XIV, Reformas Constitucionales durante la LVII Legislatura, Cámara de Diputados, 5a. ed., 2000, pág. 671.

se aclaraba que esta definición no afectaría la posibilidad de crear instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre que fuesen aprobadas por el propio ayuntamiento.

Se buscó una uniformidad técnica al sustituir la expresión *locales* por *estatales* para aludir al ámbito de competencia de la entidad federativa o de cualquiera de sus poderes.

Se agregó la referencia a que los consejos municipales quedarán integrados por el número de miembros que determine la ley estatal y que en dicho supuesto los miembros de los Consejos cumplan los requisitos legales para desempeñar el cargo de regidor.

En la fracc. II se especificó que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos se ejercería en el marco de las leyes que en materia municipal deben expedir las legislaturas estatales. Se suprimió el ambiguo concepto de *bases normativas* para aludir estrictamente a un marco legal. El dictamen expresa: "Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio." ³⁶

Se indica que, de tal manera, el ámbito reglamentario de los ayuntamientos debe regular lo relativo a su organización y funcionamiento interno y el de la administración pública municipal y permitirle al gobierno municipal la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general.

Por su parte, las leyes estatales en materia municipal deben regular lo previsto en los diferentes incisos de la mencionada fracción.

En el inciso a) se prevé que dichas leyes establezcan las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, estableciendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares. En el dictamen se aclara adicionalmente que se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal, en el entendido de que la ley sólo contemplará los principios generales en este rubro.

En el inciso b) se introdujo la referencia a que las leyes estatales deben determinar los casos en que se requiera una mayoría calificada de las dos

³⁶ Idem, pág. 672.

terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo de gestión del ayuntamiento. Así, la legislatura estatal fijaría en abstracto las hipótesis correspondientes para dejar de intervenir casuísticamente en estas decisiones municipales.

El inciso *c*) obliga a que las leyes estatales fijen las normas de aplicación general para la celebración de diversos convenios constitucionalmente previstos que pueden celebrar los ayuntamientos, como los de asociación entre dos o más municipios o entre uno o varios municipios y el estado.

El inciso d) determina que las referidas leyes estatales deben establecer el procedimiento y las condiciones para que el gobierno del estado asuma una función o servicio municipal en el caso de no existir convenio al respecto. Para ello será necesaria la solicitud previa del ayuntamiento aprobada por lo menos por dos terceras partes de sus integrantes, y la legislatura estatal deberá definir si considera que el municipio de que se trate está imposibilitado para ejercer o prestar la función o el servicio municipal que se pretenda transferir al estado.

En el inciso e) se crea un esquema de supletoriedad de la ley estatal para suplir la falta de bandos o reglamentos en los municipios que no cuenten con ellos. Se entiende que esta supletoriedad cesa en el momento en que los propios ayuntamientos emitan las disposiciones reglamentarias que les competen.

El último párrafo de la fracc. II reformada señala que las legislaturas estatales deberían emitir las normas para regular el procedimiento aplicable a la resolución de los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado con motivo de los actos derivados de lo dispuesto en los incisos c) y d) antes mencionados. El dictamen hace la precisión de que la legislatura estatal es el órgano competente para dirimir tales diferencias, sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir a la controversia constitucional prevista en el art. 105 de la *Constitución*.

La reforma a la fracc. III pretendió el establecimiento de un catálogo de competencias exclusivas que comprende funciones y servicios públicos, a fin de eliminar el concurso de los estados en las mismas, aunque ello podría ocurrir mediante los mecanismos de transferencia previstos en los incisos c) y d).

Con relación a las materias ya asignadas a los municipios, se agregaron la de tratamiento y disposición de aguas residuales; recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, en el entendido de que no se refiere a

3. Antecedentes jurídicos

aquellos que correspondan a otros ámbitos de gobierno según lo establecido por las leyes en materia ecológica; el equipamiento de calles, parques y jardines, por lo cual se entiende, según se dice en el dictamen, "la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados". Se agregó una referencia al concepto de seguridad pública en los términos previstos en el art. 21 constitucional. Esta precisión en el dictamen tuvo por objeto "aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal".38

En virtud de la reforma que comentamos se agregó un párrafo para precisar algo que parece obvio, como es la obligación de los municipios de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales. Con ello se pretendía especificar que en cuestiones reguladas por leyes federales o estatales, el municipio queda obligado por ellas al ejercer sus competencias particulares. Para comprender la preocupación de los redactores de la reforma vale la pena reproducir la explicación contenida en el dictamen: "esto significa, por ejemplo, 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 del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media la del acuerdo o resolución de su órgano de Gobierno". 39

En la misma fracc. III se eliminó la condicionante de que los municipios solamente pudieran asociarse si pertenecían a un mismo estado y para la prestación de servicios públicos. En cuanto a los primero, se estableció la posibilidad de asociación entre municipios de dos o más estados señalando que en tal caso se requiere la aprobación de los estados respectivos. Por lo que toca a la finalidad de la asociación, se amplió para comprender el ejercicio de funciones públicas y no únicamente para la prestación de servicios públicos. También se agregó la posibilidad de que los municipios convengan con los estados un esquema de asunción de servicios o funciones municipales de forma temporal, o bien de coordinación entre ambos para prestarlos o ejercerlas conjuntamente.

³⁷ Idem, pág. 673.

38 Ibidem.

³⁹ Idem, pág. 674.

Los legisladores estimaron conveniente aclarar en el dictamen que la facultad otorgada a las legislaturas "para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existen bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear en el futuro, ya que en este supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio". 40 Como se advierte, los autores de la reforma constitucional se acogieron a la tesis de la doble personalidad, considerando que en tales situaciones el municipio no actúa con su personalidad de derecho público, sino como persona moral de carácter privado.

En la fracc. IV se precisó que las leyes estatales no podrían conceder exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna, no con el exclusivo propósito de mejorar la redacción anterior sino para reafirmar, de acuerdo con el dictamen correspondiente presentado por la comisión legislativa, que los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, deben cubrir las contribuciones municipales porque "dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo sí tributan el impuesto predial".⁴¹ Para alcanzar tal fin se hizo una referencia muy clara al respecto en ese mismo párrafo.

Se añadió en tal fracción un párrafo tendiente a garantizar leyes de ingresos municipales en que anualmente las legislaturas estatales fijen las tasas, cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria a propuesta de los propios ayuntamientos.

En cuanto a las facultades de las legislaturas para revisar la cuenta pública de los ayuntamientos, se incorporó adicionalmente la de fiscalizar con objeto de especificar el alcance de dicha revisión, en cuanto a la exigencia de responsabilidades que pudieran derivar de ella. En esa misma fracc. IV se adicionó un párrafo en el cual se establece que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por

⁴⁰ Ibidem.

⁴¹ Ibide

quien ellos autoricen, conforme a la ley. El Constituyente Permanente quiso ser explícito en cuanto a que la "libre administración" de la hacienda por parte de los municipios, consagrada con antelación en el texto constitucional, supone que no se permita a los poderes federales o estatales tomarse atribuciones sobre el ejercicio de recursos que debe ejercer directamente el gobierno municipal. Para que no quede duda, en el dictamen puede leerse al respecto: "Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que comprometan o predeterminen cualquier elemento del 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."42

En la fracc. V se ordenaron en incisos las facultades de los municipios y se ampliaron algunas. El inciso c) contiene como nueva atribución la de participar en la formulación de planes de desarrollo regional, obligando a la Federación y a los estados a asegurarse de que efectivamente participen los municipios en la elaboración de los proyectos en esa materia.

Por lo que atañe al uso del suelo, a las atribuciones de controlarlo y vigilarlo se agregó la de autorizarlo. Se le facultó también, de manera expresa, para participar en la elaboración y aplicación de programas de reordenamiento en materia ecológica; para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial y para celebrar convenios de administración y custodia de zonas federales.

En la fracc. VII se otorga expresamente a los presidentes municipales el mando de la policía preventiva de dicha jurisdicción. Antes de la reforma esta fracción preveía solamente que el Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrían el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. El nuevo texto mantuvo la disposición de que el Ejecutivo federal tenga el referido mando en el municipio de su residencia habitual o transitoria. En la práctica esta previsión tiene efectos para el caso de que por algún motivo el titular del Ejecutivo federal establezca su residencia temporalmente en un municipio; por supuesto, no debe entenderse en el sentido de que dicho mando se traslade al presidente durante alguna visita circunstancial a una municipalidad. En cuanto a su residencia habitual, ésta es por definición constitucional el Distrito Federal y en esa circunscripción

no existen los municipios. Al respecto, no obstante, el apartado E del art. 122 constitucional remite a la fracc. VII del art. 115 a la que nos hemos referido, en cuanto a que será aplicable en el Distrito Federal, lo cual tendría que interpretarse en el sentido de que el presidente de la República tiene el mando de la fuerza pública en esa circunscripción. Pero de inmediato el Constituyente introdujo un matiz que hace posible trasladar la responsabilidad al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, al señalar que "la designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se hará en los términos que señale el Estatuto de Gobierno". Según este ordenamiento, resulta que el presidente hace la designación a propuesta del Jefe de Gobierno y tiene la atribución de remover directamente a dicho funcionario. El presidente Vicente Fox hizo uso de esta facultad a fines de 2004 para remover al entonces Secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, a cuyo cargo está el mando directo de la fuerza pública en el Distrito Federal, de modo que debe entenderse que la disposición del art. 122 adapta la idea contenida en el art. 115 a una concepción de mando indirecto de la fuerza pública en la sede de los poderes federales. Debe mencionarse que el propio art. 122 constitucional introduce una ambigüedad en cuanto a la responsabilidad de la dirección de los servicios de seguridad pública al incluir esta función entre las que tiene a su cargo del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, según lo dispuesto en el inciso e), de la fracc. II de la base segunda del referido artículo constitucional.

El texto introducido en la reforma de 1999 eliminó la posibilidad de mando directo de la fuerza pública en el municipio de su residencia habitual o transitoria que anteriormente se confería al gobernador del estado; empero, se incluyó una disposición que obliga a la policía preventiva municipal a acatar "las órdenes que el gobernador del estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público".

3.22. La reforma de 2001 en materia indígena

Finalmente, la reforma más reciente incorporada al art. 115, cuya extensión ha ido aumentando constantemente desde su redacción original de 1917, formó parte de la reforma constitucional en materia indígena que tenía como propósito sentar las bases constitucionales para atender el problema de la insurrección indígena en Chiapas. Entre las demandas del grupo levantado se encontró desde el principio el reconocimiento de la autonomía de gobierno

de las comunidades indígenas justamente en función de tener dicho carácter. Desde el principio se escucharon voces en contra de esta idea por parte de quienes estimaban que no era necesario introducir tal concepto puesto que el municipio se encuentra ya dotado de un margen de autonomía que le otorga la Constitución y que, por tanto, los municipios con población indígena disponen de tal autonomía. A esta consideración se adicionaba la idea de que si por autonomía indígena se quería entender una capacidad de autodeterminación diferente de la libertad municipal, entonces estaríamos en presencia de la aparición de un cuarto nivel de gobierno que podría trastocar la estructura del Estado mexicano. El meollo de la tendencia al reconocimiento de la autonomía indígena consiste en que ésta supone la aplicación de un derecho derivado de la cultura indígena que tiene características distintas del orden jurídico nacional general.

La discusión sobre el conjunto de reformas en materia indígena incorporadas en diversos artículos constitucionales a partir de su publicación el 14 de agosto de 2001 fue muy tensa e intensa y en lo relativo a la autonomía se introdujo en el art. 20. constitucional el reconocimiento y la garantía del derecho de los pueblos indígenas

a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

Fracc. I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural:

Fracc. II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando a las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.

Adicionalmente se remitió a la ley secundaria el establecimiento de los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes de las resoluciones basadas en el derecho indígena. Empero, lo cierto es que las disposiciones constitucionales no resolvieron el problema de la expresión institucional de la mencionada autonomía en cuanto a la posibilidad de que significara un esquema diferente del de la libertad municipal.

La relación entre la autonomía indígena y la organización municipal no quedó debidamente aclarada. La iniciativa de reformas constitucionales en la materia suscrita por el presidente Vicente Fox, del 7 de diciembre de 2000, recogía el texto de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar firmados con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que a su vez pasó a una iniciativa elaborada sobre el tema por la Comisión de Concordia y Pacificación. La fórmula contenida en estos documentos planteaba un esquema en el cual se re-

conocía a las comunidades indígenas su condición de "entidades de derecho público" y al mismo tiempo se preveía que los municipios que reconocieran su pertenencia a un pueblo indígena tendrían la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Esta concepción consideraba al *pueblo indígena* como una entidad sociológica con identidad propia y derecho a la "libre determinación".

De alguna manera se insinuaba un orden descendente de la extensión de los conceptos que iba del *pueblo indígena* a la *comunidad indígena* y luego al *municipio indígena*, definido éste por el reconocimiento de la pertenencia a un pueblo indígena. En la iniciativa del presidente Fox se abría la posibilidad de que las *comunidades indígenas* y los *municipios indígenas* se asociaran a fin de coordinar sus acciones.

Previamente Ernesto Zedillo, que precedió a Fox en la titularidad del Ejecutivo, había mandado al Legislativo otra iniciativa el 14 de marzo de 1998, en la que se proponía que al interior de cada municipio las comunidades indígenas tuvieran derecho a asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones para la promoción de su desarrollo económico y social.

Finalmente, en el dictamen de la Cámara de Senadores se recogió la idea contenida en la iniciativa del presidente Zedillo, sin que se explicaran en detalle los motivos que llevaron a esta solución. Por el contexto en que se dieron las discusiones, todo indica que el Congreso estuvo reacio a plasmar un texto que pudiera interpretarse en el sentido de que las comunidades indígenas tendrían una personalidad jurídica reconocida superior o por lo menos diferente de la del municipio y que éste sería siempre el ámbito en el cual debería abrirse la posibilidad de asociación de las comunidades indígenas, y que la expresión de la autonomía de éstas tendría que darse siempre al interior de la estructura municipal.

Tomando en cuenta tales consideraciones, la reforma más reciente al texto constitucional en el art. 115 introdujo el último párrafo de la fracc. V en los términos siguientes: "Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley."



4. El marco jurídico federal

4.1. Concepto y alcances del sistema federal

Hemos visto en nuestra revisión histórica que el municipio constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que constituyen la Federación mexicana. Ello nos conduce a la necesidad de clarificar la naturaleza del sistema jurídico-político que da lugar a la Federación como forma de Estado, esto es, lo que se denomina sistema federal.

Debemos partir de que se trata de una forma organizativa del Estado nacional cuya estructura conocemos por nuestros estudios de teoría del Estado. Podemos adelantar aquí que el sistema federal consiste en que el Estado-Nación se organiza a partir de la asociación de un conjunto de estados soberanos previamente existentes que ceden parte de su propia soberanía para integrar una unidad de mayor dimensión a la que se da el nombre de Federación, pero cada una de las unidades originales conserva un conjunto de atribuciones propias que ejerce autónomamente en su territorio.

Desde sus más remotos orígenes el Estado se ha enfrentado al problema de cómo distribuir el poder en su territorio. Recordemos que el Estado surge como una forma de organización de la comunidad política que centraliza y afirma su poder sobre una determinada área geográfica. En algunos casos esta extensión territorial coincidía con una concentración urbana específica como en la Atenas clásica o la Roma de los primeros tiempos. En esas circunstancias apareció el fenómeno político de la ciudad-Estado. En otros casos, la centralización del poder se dio sobre enormes extensiones de tierra como en el Imperio egipcio o los que se desarrollaron en Mesopotamia.1

Debemos tener en cuenta que estas concentraciones de poder originales no se dieron por la agregación gradual de unidades pequeñas que se fueran sumando para formar una mayor, de ahí que, como estudiaremos en el capítulo siguiente, no concordemos con quienes ven en el municipio o las formas de gobierno locales, la expresión de manifestaciones naturales de un poder estatal original. Es justamente el Estado, ya constituido como poder centralizado, autogenerado en la propia comunidad de la que surge, el que distribuye territorialmente el poder local a las poblaciones integradas bajo su dominio. En la medida en que el poder central es mayor y su expansión se amplía, se hace indispensable organizar su distribución en unidades menores.

Para efectos del municipio, esta noción no encuentra, a nuestro juicio, mayores dificultades, por supuesto si no participamos de la idea jusnaturalista que analizaremos en el capítulo subsecuente. Empero, las unidades regionales de mayor tamaño en las que suele dividirse la extensión de un moderno Estado nacional, para hacer manejable su organización y administración, obedecen a diferentes mecanismos de formación y justificación.

Aunque parezca paradójico, la centralización estatal del poder político hace necesarias ciertas formas de descentralización para distribuir ese poder. Ahora bien, la descentralización puede obedecer a una de dos fórmulas: la que parte de un poder único original, el cual se considera que existió como tal desde el surgimiento de la unidad política de que se trate y que se va delegando sucesivamente a entidades menores por su propia voluntad. Ésta es la concepción filosófico-política que está en la base de la concepción del Estado central o unitario. Justamente así pensaban los centralistas que inspiraron muchos de los documentos constitucionales que revisamos en el capítulo precedente.

Para una revisión exhaustiva de estos temas remito al lector a nuestra obra Teoría general del Estado, 2a. ed., de esta misma editorial.

4. El marco jurídico federal 81

La otra fórmula implica la existencia previa de poderes estatales autónomos que conciertan entre sí su unificación para constituir un Estado complejo, en el cual las entidades originales se reservan algunas facultades para seguirlas ejerciendo sin sujeción a una autoridad jerárquica superior que les dé instrucciones, en tanto que ciertas facultades son transferidas a los órganos de autoridad de la instancia de mayor extensión. Este Estado complejo, al que llamamos Federación, supone dos ámbitos de competencia superpuestos: el ámbito federal, de alcance nacional en todo el territorio de la Unión formada por la agregación de los estados anteriores, en el que se desarrollan ciertas competencias atribuidas a la autoridad nacional, y un ámbito específico reservado a las autoridades locales, que desenvuelven autonómamente sus poderes sobre áreas competenciales distintas a las que se asignaron a la Federación. El resultado final es similar en ambos casos: el ejercicio descentralizado del poder del Estado; pero en el centralismo las autoridades regionales actúan por delegación de las centrales, su poder es derivado de aquéllas, en tanto en el federalismo cada área regional tiene un poder original que permanece descentralizado en cuanto no decide cederlo al poder del centro. De algún modo, éste es el derivado, aunque en las áreas competenciales que ejerce sea jerárquicamente superior al de las unidades que se lo entregaron. Éstas, en cambio, mantienen, en cuanto a las facultades que se reservaron, un ejercicio descentralizado del poder original.

Ésta es, en una síntesis muy apretada, la teoría básica del Estado federal, que está ligada, lógica e históricamente, a la organización de la república conformada por la unión de las 13 colonias inglesas ubicadas en el territorio de Norteamérica que al independizarse de la Corona británica formaron Estados Unidos de América. En ese caso, efectivamente los estados independientes que surgieron de la emancipación colonial terminaron por integrarse en un sólo Estado para cuya formación transmitieron parte de su soberanía original. Las federaciones que se configuraron a partir de ese modelo presentan variantes derivadas de sus peculiares condiciones históricas e incluso geográficas; por ejemplo, la orografía de Suiza fue determinante para la creación de la Confederación Helvética, que es el nombre oficial de ese país, cuya tradición federal es incluso anterior a la creación de la federación norteamericana, si bien la estructura jurídica ideada por los padres fundadores de Estados Unidos sirvió como base para la estructuración que ahora presenta aquel Estado multinacional centroeuropeo.

México tiene, por supuesto, su propia evolución y sus particulares condiciones que influyeron en la adopción y el desarrollo de su sistema federal. Ya nos encontramos, en nuestro capítulo histórico, con el enfrentamiento entre federalistas y centralistas que marcó buena parte del siglo x1x, en el que tuvimos constituciones de uno y otro signo. En nuestro caso, la teoría básica del federalismo sigue siendo válida como sustento conceptual del sistema, si bien las peculiares circunstancias de la nación surgida de la independencia de la Nueva España eran distintas de las de las colonias del norte. La tradición centralista imperaba en razón de la pertenencia del territorio novohispano a la Corona española. No obstante, las necesidades de descentralización del poder, omnipresentes en toda organización estatal y especialmente en las de gran tamaño, condujo a la delegación de facultades en las provincias y a la formación de las diputaciones provinciales como órganos que podían tomar decisiones aplicables a su correspondiente jurisdicción que era, precisamente, la provincia. Las provincias y sus órganos legislativos correspondientes constituveron un embrión de unidades políticas con aspiración a autogobernarse, tan es así que algunas de ellas, en el periodo de formación del Estado mexicano que sucedió a la consumación de la independencia nacional, decidieron proclamarse estados autónomos. Proclamaciones de esa naturaleza hicieron Ialisco, Oaxaca, Yucatán, Michoacán y Querétaro.²

Es verdad que las provincias de la Nueva España no tuvieron una vida propia, separada de las demás, ni se independizaron cada una por su cuenta, de manera que la realidad histórica no corresponde exactamente a la teoría, pero también es cierto que había ya una identidad regional que incluso invitaba a la dispersión mediante declaraciones de independencia hechas por separado después de haberse consumado la del país. Por eso algunos afirman, creemos que con sobrada razón, que si los estadounidenses se organizaron federalmente para unir lo que inicialmente estaba desunido, los mexicanos adoptamos esa misma figura para impedir que se desuniera lo que en su origen estaba unido.

Para alcanzar esa finalidad y en el afán de evitar que la imposición de un asfixiante poder central -que ya de por sí se daba y se ha seguido dando a lo largo de los siglos- se plasmara con toda formalidad jurídica, la hipótesis federal acabó consolidándose y, con ella, la ficción teórica de que cada estado federado tenía una existencia plenamente soberana en lo individual, de cuya soberanía transmitió una parte a los órganos federales, para construir así la Federación mexicana; forma consagrada en la redacción del art. 40 de la Carta

Véase José Barragán, Introducción al federalismo, Universidad de Guadalajara, Guadalaiara, México, 1994, págs. 135 y siguientes.

Magna en los términos siguientes: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

La redacción no deja lugar a dudas en cuanto a su apego a la doctrina clásica federalista que ya hemos explicado. No obstante, dijimos también que cada Estado federal obedece a disímbolas condicionantes locales que influyen en su operación práctica: siendo todas federaciones, Rusia, Suiza, India, Brasil, Alemania, Bélgica, Argentina y Australia, cada una de ellas presenta rasgos particulares. Los alcances de un sistema federal varían según tales rasgos. Las unidades que las conforman tienen diversos rangos de autonomía, las autoridades federales tienen mayor o menos injerencia en las autoridades locales, incluso en el ámbito de las ciudades y los pueblos; los sistemas judiciales permiten un más estrecho o laxo control del poder federal sobre las decisiones locales, etcétera.

Así, pongamos por caso, en Estados Unidos la Constitución prácticamente no dice nada acerca del gobierno local, pues se entiende que cada estado debe arreglar lo concerniente a la manera como se gobiernan sus unidades administrativas y políticas; en cambio, en México hay una inveterada tradición que constatamos en el capítulo anterior, según la cual el poder nacional intenta fijar las bases del gobierno local, principalmente a través de la figura del municipio. El celo por preservar éste y la capacidad de decisión de sus pobladores se ha mantenido a lo largo de muchos años y ello explica el extenso contenido del art. 115 constitucional y el conjunto de garantías de que se rodea a la institución municipal. A pesar de que el Constituyente partió de la soberanía estatal como sustento de la organización federal, no ha permitido, salvo contadas excepciones en los primeros documentos constitucionales, que esa soberanía se exprese sin cortapisas en la determinación de las formas de gobierno local de sus núcleos de población. Esta posición se ha acentuado con el tiempo, de modo que pese a que por una parte hay una tendencia a buscar que se fortalezca el papel de los estados en las decisiones nacionales, la verdad es que de algún modo se les ha reducido el margen de acción en cuanto a su organización interna, al establecer un marco normativo muy amplio aplicable al municipio que, en buena medida, le impone límites y condiciones a los estados en cuanto a su capacidad para organizar la vida municipal, fijando las funciones, tareas, atribuciones y potestades económicas de los municipios, desde la propia Constitución General de la República.

4.2. La distribución de competencias en el federalismo

Ya dejamos sentado que el sistema federal supone siempre, independientemente de sus modalidades concretas, la convivencia de dos ámbitos de competencia en un mismo espacio territorial; esto es, dos ámbitos espaciales de validez normativa, de manera que coexisten dos sistemas jurídicos aplicables, uno a cierto tipo de asuntos sobre los cuales tiene competencia el gobierno federal, y el otro a las cuestiones que corresponden a las autoridades estatales. Existen distintos mecanismos jurídicos para definir cuáles competencias corresponden a un ámbito y cuáles al otro. No nos detendremos demasiado en eso, por no corresponder a nuestro estudio; aquí es suficiente aludir al sistema que adopta nuestra Constitución, el cual se diseñó sobre el modelo estadounidense.

Dicho sistema consiste en precisar en la Constitución federal las materias que corresponde regular al gobierno de la Federación, y dejar que todo lo no atribuido expresamente a éste le corresponda a los poderes estatales. El artículo clave en este punto es el 124 que señala textualmente: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados." El principio es congruente con la teoría que lo inspira, pues si son los estados los que ceden facultades propias al constituir la Federación, es entendible que pretendan especificar de manera explícita cuáles son las facultades que están transfiriendo al gobierno al que se van a someter en esas materias; y que lo que no le han trasladado expresamente, siga considerándose como atributo de ellos.

Pese a que la concepción es nítida en cuanto a que la Federación solamente puede hacer aquello que los estados que la conforman le han autorizado, en la práctica la capacidad del poder central se ha impuesto por diversas vías, como el control casi absoluto de los recursos fiscales, interpretaciones constitucionales tendientes a la prevalencia de tal poder, claudicaciones de los poderes locales, inercias burocráticas y la existencia de un control judicial federal por medio del amparo. Aunque éste tenga su justificación en cuanto a frenar abusos locales, no ha dejado de ser un factor en la expansión desmedida de las funciones federales en detrimento de las de los estados.

4.3. La regulación federal sobre los estados

Al margen del comentario anterior, que da cuenta de una realidad práctica, la Constitución de la República, como cualquier otra de tipo federal, fija una serie de limitantes a los estados que aseguren la existencia y continuidad de la unión que decidieron establecer. La primera de ellas está relacionada con la institución materia de nuestro estudio: el municipio. El Constituyente crea el marco jurídico-político fundamental de los estados sujetándolos a dos condicionantes: una referente a la forma de gobierno y la otra relativa a la organización y distribución del poder en el interior de su territorio. Por lo que toca a lo primero, los estados deben mantenerse dentro de la forma gubernativa que ellos mismos, de acuerdo con la teoría, diseñaron para la nación en su conjunto, y así a imagen y semejanza de ella, sus partes integrantes tienen que mantener un gobierno a) republicano, es decir, no podrían en uso de su soberanía para asuntos internos, decidir nombrar un rey que transmita su función por herencia; b) representativo, esto es, las autoridades actúan en representación del pueblo, que no ejerce de modo directo su soberanía, sino por medio de los poderes constitucionalmente instituidos, y c) popular, lo cual significa que la representación no puede ser, por ejemplo, de tipo aristocrático, sino basada en la participación del pueblo mediante procedimientos democráticos, fundamentalmente la participación electoral, si bien éstos no son los únicos, según lo muestran las distintas formas de participación y consulta ciudadana que se dan en los municipios, como veremos más adelante.

El señalamiento de la forma de gobierno que deben adoptar los estados parece resultado de una preocupación de ellos mismos para mantener la congruencia con el sistema general que decidieron crear. La fórmula empleada por la constitución estadounidense se orienta más en ese sentido y, a la manera de una garantía otorgada por la Federación, en realidad establece una camisa de fuerza, por lo demás, plenamente justificada. El art. IV, secc. 4 dice: "Los Estados Unidos garantizarán a todos los estados de la Unión una forma republicana de gobierno y los protegerá contra cualquier invasión..."3

Fuera de esa disposición, todo el arreglo interno gubernamental de los estados queda a su discreción a través de sus propias constituciones. La solu-

ción mexicana es totalmente distinta. En el mismo art. 115, en adición a las características de la forma de gobierno ya reseñadas, se le dicta a los estados, por las razones históricas que lo justifican, la manera en que se organizarán política y administrativamente a partir de una institución que será la base de su división territorial: el municipio libre.

Los estados aceptan, al suscribir el pacto federal, una serie de prohibiciones vinculadas justamente con las materias cuyo control pasa a la Federación; ese mecanismo lo encontramos también en la Constitución de Estados Unidos. En el caso de México, estas prohibiciones están contenidas en el art. 117 constitucional, como la de celebrar alianzas, tratados o coaliciones con otro estado federado o con potencias extranjeras, acuñar moneda o emitir papel moneda, estampillas o papel sellado; gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio; gravar la circulación o el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos; expedir o mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que impliquen diferencias de impuestos o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, sea para proteger la producción local de ciertas mercancías o diferenciar entre las de distintas procedencias; contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, o con sociedades o particulares extranjeros.

Estas prohibiciones y cualesquiera otras impuestas constitucionalmente a los estados deben entenderse también señaladas para los municipios que están inmersos en tales entidades federativas. Esta aclaración, que parecería innecesaria, resulta indispensable en un curso de Derecho municipal, pues está cundiendo la inclinación a efectuar interpretaciones descabelladas y parciales de la norma constitucional cuando se quiere favorecer ciertos intereses. En ese contexto, la tendencia a defender la autonomía de los municipios puede llevar simplemente por ignorancia o por mala fe a buscar mecanismos que justifiquen una actuación arbitraria del municipio por encima de lo dispuesto para los estados. Tales desviaciones derivan de una inadecuada comprensión de la integridad del orden constitucional y no falta quien con lecturas parciales intente modificar el recto sentido de las disposiciones de la Norma Suprema, pretendiendo sostener, por ejemplo, que ya que los impedimentos reseñados se refieren a los estados, no resultan aplicables a los municipios.

Este despropósito podría incluso asirse de la circunstancia señalada en el mismo art. 117, que en el segundo párrafo de la fracc. VIII contiene una alusión a los municipios para prohibirles, junto con los estados, contraer obligaciones o empréstitos cuando no sean destinados a inversiones públi-

Ángela Moyano Pahissa y Jesús Velasco Márquez, E.U.A. Documentos de su historia política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1988, tomo I, pág. 275.

4. El marco jurídico federal 87

cas productivas, incluidos los que contraigan organismos descentralizados o empresas públicas. El añadido que introdujo esta limitante quiso aprovechar para incluir a los estados y a los municipios en un mismo paquete a fin de evitar la contratación de créditos onerosos, pero perdió de vista que podría introducir una confusión interpretativa por cuanto -si no se tienen claros los principios generales de la Constitución y se les pretende soslayar-alguien se vería tentado a argumentar que puesto que hay una prohibición referida expresamente a los municipios en ese precepto, las demás deben entenderse como exclusivamente dirigidas a los estados, pero no aplicables a los municipios. Tal intento sería de todo punto incorrecto y contrario al esquema federal. Los municipios son la base administrativa y política de los estados, pero por ningún motivo puede sostenerse que las prohibiciones señaladas a éstos, puestas en función de la preservación de las potestades federales, podrían ser desdeñadas por los municipios. El principio general aplicable en esta materia es que toda prohibición indicada a los estados, que no tenga que ver con una facultad reservada expresamente a los municipios, debe interpretarse como una limitación también aplicable a dichos municipios.

El mismo criterio resulta procedente en relación con los impedimentos previstos en el art. 118, de acuerdo con los cuales los estados no pueden establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones. En los términos del mismo artículo tienen prohibido contar con tropa permanente o buques de guerra y hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente que no admita demora. En estos casos deberán dar cuenta inmediatamente al presidente de la República.

Debe aclararse que a diferencia de los impedimentos contenidos en el art. 117, que son de naturaleza absoluta, los del 118 tienen un carácter relativo ya que el Congreso federal puede dar su consentimiento para que los estados realicen esos actos que normalmente les están vedados. Aquí se plantea el interesante problema de si la autorización que el Congreso puede dar a los estados se entendería también susceptible de ser otorgada a los municipios. Una primera reacción basada en lo que explicamos en párrafos anteriores podría conducir a una conclusión lógicamente inconsistente si se procediese a razonar que si hemos establecido que lo que está prohibido a los estados debe entenderse prohibido también para los municipios, entonces, lo que está permitido a aquéllos debe considerarse también permitido a éstos.

Ello no es así, en primer lugar porque el régimen de facultades federales explícitas exige que éstas se ejerzan exactamente en los términos en que están conferidas a los órganos federales y el art. 118 da atribuciones al Congreso de la Unión para otorgar su consentimiento a fin de que los estados realicen los actos originariamente prohibidos, pero no así para autorizar a los municipios en el mismo sentido.

En segundo lugar, lo que se prohíbe a los estados tiene por objeto salvaguardar facultades que están conferidas a la Federación y, por ende, aunque no se excluya expresamente de su realización a los municipios, ya demostramos que ello deriva de la naturaleza misma de las cosas, pues no puede admitirse que la ausencia de esa prohibición expresa permita que los municipios hagan algo que vulnera al régimen federal, tanto que éste le impide a los estados hacerlo; en cambio, lo que el Congreso federal permita realizar a los estados en condiciones excepcionales, precisamente por esa excepcionalidad no puede extenderse a los municipios.

Eventualmente, la voluntad expresada por los estados, no por la Federación de manera directa, de permitir a los municipios la realización de alguno de estos actos como por ejemplo la imposición de algún derecho de tonelaje o algún otro vinculado con las tareas que se realizan en los puertos, que puedan beneficiar a las poblaciones ubicadas en municipios que tienen esa condición, podría hacerse a través de los convenios previstos en el art. 116 a los que aludiremos enseguida.

Por otra parte, el art. 116 de la Constitución está dedicado en una extensión considerable a regular la vida interna de los estados. En él se establece que éstos deberán dividir su poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Fija el periodo de ejercicio de los gobernadores, titulares del Ejecutivo, en un máximo de seis años cuando son electos popularmente. Es interesante indicar desde ahora que no hay una norma equivalente para el término del desempeño de los presidentes municipales, lo cual queda al arbitrio del constituyente local, como veremos en el capítulo 6.

Se establece para los gobernadores una condición mínima de residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. Como veremos en el capítulo 6, la residencia no se pierde cuando se desempeñan ciertos cargos públicos fuera del estado, que generalmente están definidos en las constituciones locales. El art. 115, relativo al municipio, no contiene ninguna regla de residencia para los cargos del ayuntamiento, de modo que queda al arbitrio del legislador local establecerlo cuando lo considere prudente.

En el propio art. 116, fracc. IV, se indican las bases para la legislación de los estados en materia electoral. El art. 115, cuando alude al origen electoral

de los ayuntamientos sólo contempla el carácter directo de la elección popular de la cual deben surgir los integrantes de dichos cuerpos colegiados. Esto significa que no debe haber electores intermedios entre los ciudadanos cuando acuden a las urnas y las autoridades surgidas del proceso. En adición a ese requisito, el art. 116 prevé que la elección de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y "de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

Otra disposición referida a los municipios que se contiene en el mencionado art. 116 es la de su último párrafo, que faculta a los estados para celebrar convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones que a su vez hubiesen sido transferidas por la Federación a los estados. Por virtud de este dispositivo es factible que la ejecución y operación de obras federales sea realizada por los estados con base en convenios suscritos con la Federación para ese efecto, y posteriormente que los estados a su vez trasladen a los municipios estas tareas por medio de convenios subsecuentes.

Como mencionábamos algunos párrafos atrás, éste puede ser un mecanismo que ayude a resolver la necesidad de los municipios ubicados en puertos importantes del país que exigen, con razón, participar de los beneficios que recibe la Federación de la actividad portuaria. Al obtener los estados el consentimiento del Congreso federal para imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones o para fijar derechos de tonelaje, podrían a su vez mediante este tipo de convenios trasladar a los municipios la realización de tales funciones, de manera que éstos pudieran acceder directamente a esa fuente de recursos.

4.4. Las constituciones estatales

Como hemos explicado, el régimen federal parte de la consideración teórica según la cual cada estado dispone de una soberanía original propia. Ello se refleja en el texto del art. 41 de la Constitución General de la República, en el cual se establece que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal".

La soberanía popular es la fuente de la voluntad del poder constituyente que crea los poderes constituidos que, a su vez, ejercen aquélla al interior de los estados, en los términos constitucionales, siempre dentro de los límites del pacto federal que los propios estados suscribieron. Por eso el Distrito Federal no tiene ni puede tener una Constitución en tanto mantenga ese carácter, ya que no aportó parte de una soberanía original; por el contrario, es el producto de una decisión soberana del conjunto de los estados federados que escogieron ese sitio como sede de los poderes federales. Sin embargo, como los municipios no poseen soberanía, sí era posible la existencia de demarcaciones municipales en su territorio en los cuales se elegía un ayuntamiento, como existieron hasta 1928, cuando se suprimieron por la reforma constitucional del 20 de agosto de ese año que modificó la base sexta del art. 73 a fin de encargar el gobierno del Distrito Federal directamente al presidente de la República a través del órgano administrativo que dispusiese la ley. De modo que el sistema federal mexicano tiene por su propia naturaleza dos órdenes constitucionales vigentes: el general o federal, que igual se denomina a la Constitución como General de la República, de los Estados Unidos Mexicanos o Federal; y el local, existente en cada uno de los estados que cuenta con su Constitución expedida por su propio Poder Constituyente.

Las constituciones estatales tienen una estructura muy similar a la federal. Contienen un capítulo de garantías individuales que ratifican las contenidas en ésta y, en ocasiones, añaden algunas especialmente otorgadas por el estado de que se trate. Establecen, como veremos, normas que definen la condición de natural o nativo del estado, así como de habitante, vecino o ciudadano del mismo. Después en su parte orgánica, regulan los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo exige la Constitución federal. Igualmente incluyen los organismos autónomos como los institutos electorales o las comisiones de derechos humanos, y también un título destinado a la regulación básica de los municipios. Habitualmente se reiteran las bases generales previstas en el art. 115 constitucional, como la referencia a la libertad del municipio y a la prohibición de que existan autoridades intermedias entre éste y los poderes del estado. En cada caso la Constitución estatal de que se trate da cuenta de la división municipal del estado, en ocasiones, se refiere específicamente a las características de cada municipio y sus cabeceras, como la de Baja California Sur, y en otras hacen alusiones más amplias, para dejar los detalles a la Ley Orgánica Municipal, o al Código Municipal, que es la denominación que han dado recientemente algunas entidades al cuerpo normativo destinado a la organización y regulación de la vida municipal.

Hay dos aspectos muy importantes contenidos en las constituciones estatales en relación con los municipios; una es la intervención de éstos en el proceso de reformas constitucionales locales. Las normas supremas en el ámbito estatal son rígidas, como lo es la federal. Para reformar ésta se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las dos cámaras federales y, además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales. De manera semejante, las constituciones estatales para ser modificadas requieren una mayoría calificada en el respectivo Congreso local y un mecanismo de participación de los municipios.

Las constituciones estatales señalan la forma en que deben intervenir los municipios para aceptar las reformas aprobadas por los congresos locales a dichas Normas Supremas. En Aguascalientes, las modificaciones que han merecido aprobación por las dos terceras partes del número total de diputados deben ser también aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos. Se prevé que si después de recibir el proyecto, un ayuntamiento no se pronuncia en el término de 15 días, se entenderá que acepta la reforma o adición. Es decir, opera un procedimiento de afirmativa ficta.

En la mayor parte de las entidades federativas existen normas semejantes por las que se requiere la aprobación de la mayoría de los municipios y se aplica el esquema de la afirmativa ficta en términos de 15, 30 o hasta 90 días, como es el caso de Veracruz.

Algunos estados como Querétaro y Zacatecas establecen que las reformas constitucionales deberán ser aprobadas cuando menos por las dos terceras partes de los ayuntamientos. En San Luis Potosí se pide la aprobación de las tres cuartas partes de los municipios.

Excepcionalmente, como ocurre en Nuevo León, en Hidalgo y en Oaxaca, los municipios no tienen participación en el proceso de reforma constitucional.

En algunas legislaciones se establecen requisitos sobre la forma como deben ser votadas las reformas constitucionales por los ayuntamientos. La Constitución de Colima, por ejemplo, prevé en su art. 131 que el cómputo de votos de los ayuntamientos se hará por corporaciones y no por personas, es decir, se cuenta la voluntad de cada ayuntamiento como una unidad, sin que tenga que ver el número de votos emitido en cada cuerpo colegiado o corporación, como se dice en el texto mencionado.

4.5. Creación de nuevos municipios

Uno de los puntos más importantes que se regulan en las constituciones estatales con relación al municipio se refiere a la creación de nuevas entidades de esta naturaleza. Los factores que se toman en cuenta de manera principal

- a) La población alcanzada por una comunidad de menor categoría que la cabecera, trátese de una villa, pueblo, congregación u otra, según la terminología de cada estado; ésta varía según sus condiciones demográficas y su conformación geográfica. Así, por ejemplo, en Baja California se requiere un mínimo de 25 mil habitantes, al igual que en Campeche, aunque en este último estado excepcionalmente pueden ser creados con una población menor si existen circunstancias que lo justifiquen, pero nunca con menos de seis mil. En Michoacán se requieren por lo menos 10 mil habitantes y en San Luis Potosí un mínimo de 3 mil.
- b) La extensión territorial del área en la que se constituirá; por ejemplo, en Guanajuato se piden 150 kilómetros cuadrados y en Puebla 100.
- c) La capacidad para generar ingresos propios que garanticen su autonomía financiera, esto es, la posibilidad de recaudar los impuestos, como el predial y contribuciones en general para su sostenimiento independiente, lo que implica la realización de actividades económicas y productivas relativamente importantes.
- d) La voluntad de los pobladores del territorio que aspira a convertirse en municipio, en ocasiones manifestada por medio de un plebiscito, como en Baja California y Guanajuato.
- e) La participación de la voluntad del o los municipios existentes cuyo territorio se verá disminuido con la creación del nuevo municipio, según lo defina la Constitución y el procedimiento que debe aplicar la Legislatura local para ese efecto.

La autoridad facultada para autorizar la creación de nuevos municipios es el Poder Legislativo, que en algunos estados se denomina Legislatura y en otros Congreso. En todos los estados el Poder Legislativo es unicamaral, aunque no hay prohibición constitucional federal para que alguno decidiera tener dos cámaras como en la mayoría de las entidades que forman Estados Unidos.

Los Congresos locales revisan el cumplimiento de las condiciones señaladas en su Constitución respectiva o en sus leyes orgánicas múnicipales y desarrollan los trámites previstos en ellas para decretar la creación de un nuevo municipio. En algunos casos, como en Aguascalientes, la Constitución local remite a la Ley Orgánica Municipal para el establecimiento de los requisitos necesarios a fin de crear nuevos municipios, en tanto que hay estados, como Campeche, que los fijan en el propio texto constitucional.

En los casos en que las constituciones locales contienen en su texto la referencia específica a cada uno de los municipios que constituyen el estado, como la de Baja California Sur, el proceso de creación de nuevos municipios implica necesariamente una reforma constitucional y, por tanto, se deben seguir los pasos previstos para dicha reforma en la propia Constitución de que se trate.

Un caso especial de creación de municipios puede consistir en la fusión de dos o más de ellos. Normalmente, la formación de un municipio adicional ocurre por desprendimiento de uno ya existente, debido a que una población de menor tamaño crece y busca independizarse; sin embargo, las normas aplicables al proceso de formación de municipios previenen la posibilidad de que se produzca la agregación de varios para integrar uno nuevo de mayor tamaño. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí dispone en su art. 10 que "dos o más municipios podrán fusionarse en uno solo cuando así lo acordaren en plebiscito mayoritario sus pobladores, con la aprobación posterior de la Legislatura Local o a criterio de la propia Legislatura, cuando alguno de los municipios carezca de los medios económicos suficientes para la adecuada prestación de los servicios públicos que le corresponden, oyéndose en todo caso la opinión razonada de los ayuntamientos afectados".

4.6. Requisitos para ser miembro de un ayuntamiento

Otra cuestión atendida por los textos constitucionales locales es la de los requisitos que deben cumplir quienes aspiren a ser electos miembros del órgano de gobierno del municipio. En Aguascalientes se exige ser ciudadano mexicano por nacimiento y una edad mínima de 18 años, y ser originario del estado o tener una residencia de por lo menos dos años en el municipio. En Campeche se necesita ser ciudadano campechano de cuando menos 21 años de edad y tener una residencia mínima de un año. Pueden aparecer también otros requisitos, según lo determine cada entidad, como saber leer y escribir, tener profesión, oficio o modo honesto de vivir, o no haber sido condenado por la comisión de algún delito. Algunas, como Chihuahua, explícitamente

señalan la pertenencia al estado seglar, es decir, no ser ministro de algún culto religioso o pertenecer a una orden monástica. En el art. 127 de la Constitución de ese estado se establece otra limitante, que con variantes aparece en diversas constituciones estatales. El citado precepto dice en su fracc. IV: "no ser servidor público federal, estatal o municipal con funciones de dirección y atribuciones de mando; pero en este caso podrán ser electos siempre que al efectuarse la elección tengan cuando menos dos meses de estar separados de sus cargos."

4.7. Las leyes orgánicas municipales

Estas leves constituyen la columna vertebral de la regulación aplicable a los municipios en cada estado de la República. En ellas se desarrollan los principios contenidos en las respectivas constituciones locales aplicables a la organización, el gobierno y el funcionamiento de los municipios. La Ley Orgánica Municipal de Puebla contiene en su artículo primero una muy buena descripción genérica del objeto que cumple esta forma típica de legislación, al decir que éste consiste en "regular las bases para la integración y organización en el ámbito municipal del territorio, la población y el gobierno, así como dotar de lineamientos básicos a la Administración Pública Municipal, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado".

Aunque en algunos estados se ha adoptado la denominación de Código Municipal para aplicarla a la legislación destinada a estos fines, la regla general sigue siendo que se llame Ley Orgánica Municipal. En los apartados anteriores ya hemos hecho alusión a algunos aspectos regulados por estas leyes, aunque básicamente en relación con asuntos que puedan aparecer en su texto o en el de la Constitución en la que se sustenta. Pero la estructura y el contenido de estas leves abarca una gran cantidad de cuestiones referentes a la vida municipal.

Con variaciones específicas, tales estructuras y contenidos responden a un esquema que se inicia con un conjunto de disposiciones generales relativas al régimen municipal, normalmente referidas a los principios básicos constitucionales que lo inspiran en la Constitución General de la República. Esta primera parte contiene una relación de los municipios existentes en el estado. También es frecuente que se incluyan ahí las normas y requisitos para

4. El marco jurídico federal 95

la creación de nuevos municipios y las distintas categorías de las poblaciones que pueden existir en el seno de ellos.

Posteriormente aparecen los preceptos regulatorios de la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos, naturaleza y periodicidad de las sesiones, mecanismo para la toma de decisiones, facultades y funciones asignadas al presidente municipal, a los síndicos y a los regidores, la forma de suplir sus ausencias temporales o definitivas y las comisiones entre las cuales se distribuyen las tareas del cabildo. Se determinan también el tipo y las atribuciones de las autoridades auxiliares que operan en las subdivisiones del territorio municipal.

Generalmente se destina un apartado amplio a regular la administración pública municipal y las actividades de los funcionarios que la integran, tales como el secretario del ayuntamiento, el tesorero, y directores de diversas ramas administrativas.

Algunas legislaciones como la de Baja California Sur incluyen un apartado específico destinado a normar la desaparición, suspensión y revocación de ayuntamientos.

Un aspecto importante que aparece en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es el título dedicado a la función conciliadora y calificadora de los ayuntamientos. En él se crea la figura de los oficiales conciliadores y calificadores. En su art. 150 establece como algunas de sus facultades las siguientes:

I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades; II. Conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal.

Se incluyen regulaciones acerca de la actividad reglamentaria del gobierno municipal, lo que implica la emisión de bandos de policía y buen gobierno y diversos ordenamientos. Varias leyes dedican un título para normar todo lo que atañe al patrimonio, la hacienda municipal, los asuntos financieros y los procedimientos de control.

También se incorporan preceptos destinados a regular la relación del municipio con sus trabajadores y el regimen aplicable a todos los servidores públicos.

La ley de Baja California Sur dedica un título al tema de las sanciones, las medidas de seguridad y los recursos administrativos.

Otro asunto que es materia de estas leyes es el de los organismos públicos descentralizados de carácter municipal, y en general la prestación de los servicios públicos.

En algunos casos se incorporan preceptos aplicables a la manera de elegir a las autoridades auxiliares. Uno de los conjuntos temáticos más completos y mejor sistematizados del contenido que puede y debe abarcar una ley orgánica municipal lo encontramos en la del estado de Puebla, el cual reproducimos a continuación con el propósito de que el estudiante disponga de un panorama completo de los temas incorporados en una legislación de esta índole.

Ley Orgánica Municipal

Capítulo I. Disposiciones preliminares

Capítulo II. Del territorio

Sección I. De la división territorial del estado

Sección II. De los centros de población

Sección III. De la creación, modificación, fusión y supresión de los municipios

Sección IV. De las controversias territoriales

Capítulo III. De los habitantes y vecinos del municipio

Capítulo IV. De las comunidades indígenas

Capítulo V. Del gobierno de los municipios

Sección I. De la elección e integración de los ayuntamientos

Sección II. De la instalación del ayuntamiento

Sección III. De la entrega-recepción de la administración pública municipal

Sección IV. De las sesiones del avuntamiento

Capítulo VI. De las atribuciones de los ayuntamientos

Capítulo VII. De las bases normativas para el ejercicio de las facultades reglamentarias

Capítulo VIII. De las facultades y obligaciones de los presidentes municipales y de los regidores

Capítulo IX. De las comisiones

Capítulo X. De la sindicatura municipal

Capítulo XI. De la planeación democrática del desarrollo municipal

Sección I. De los principios y objetivos de la planeación

Sección II. Del consejo de planeación

Capítulo XII. De la administración pública municipal

Sección I. De la organización

Sección II. De la administración pública centralizada

Sección III. De la administración pública municipal descentralizada

Capítulo XIII. Del secretario del ayuntamiento

Capítulo XIV. Del patrimonio y hacienda pública municipal

4. El marco jurídico federal 97

Capítulo XV. De la tesorería municipal

Capítulo XVI. De la contraloría municipal

Capítulo XVII. De los contratos y de la adquisición de bienes y servicios

Capítulo XVIII. De las concesiones, licencias, permisos y autorizaciones

Capítulo XIX. De la participación ciudadana en el gobierno

Capítulo XX. De la coordinación hacendaria

Capítulo XXI. De los servicios públicos municipales

Capítulo XXII. De la coordinación y asociación municipal

Capítulo XXIII. De la seguridad pública municipal

Capítulo XXIV. De la justicia municipal

Capítulo XXV. Del servicio civil de carrera

Capítulo XXVI. De la responsabilidad de los servidores públicos municipales

Capítulo XXVII. De los pueblos y su gobierno

Capítulo XXVIII. De las secciones y de los inspectores

Capítulo XXIX. De las excusas y renuncias

Capítulo XXX. De las correcciones disciplinarias y de las infracciones

Capítulo XXXI. Del recurso de inconformidad

Capítulo XXXII. Disposiciones generales

4.8. Relación del municipio con el estado y la Federación

Las relaciones entre el municipio y los otros órdenes de gobierno están previstas fundamentalmente en el art. 115 constitucional. El sistema mexicano, como ya lo hemos explicado, ha conocido una evolución en la cual se ha rodeado al municipio de garantías frente al propio poder de los estados. El Constituyente federal fue generando disposiciones que aseguraran la autonomía municipal, la realización de las funciones propias de los ayuntamientos y su independencia económica por medio de reglas que impusieran límites a los poderes estatales frente a las potestades municipales. Este desenvolvimiento se vio favorecido por las luchas políticas partidistas a lo largo de las décadas de 1980 y 1990. El asfixiante predominio del Partido Revolucionario Institucional desde 1929, año en que se creó su predecesor el Partido Nacional Revolucionario, colocaba a otros partidos, especialmente al de Acción Nacional, que había logrado ganar los ayuntamientos de algunas ciudades importantes, bajo la autoridad hostil de los gobernadores del partido ultradominante. De modo que el PAN luchó denodadamente por ganar espacios en la vida municipal mediante el fortalecimiento de la independencia de estas entidades. Así, en sucesivas negociaciones políticas influyó en los cambios incorporados al art. 115. La combinación de estas presiones con un grado

razonable de apertura de los gobiernos priístas dio como resultado el régimen municipal vigente, en el cual existen sectores de la actividad municipal tutelados por garantías cuyo respeto es vigilado por la Federación.

El área más importante donde se produce este aseguramiento es la económica, pues de acuerdo con la previsión contenida en el inc. b) de la fracc. VI del art. 115 constitucional, de los impuestos federales los municipios deben recibir participaciones que les serán cubiertas por la propia Federación "con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados". Aquí apreciamos una doble relación con los otros ámbitos gubernamentales y, aunque los estados pueden fijar las bases de la distribución, los municipios se entienden directamente con la Federación para la recepción de estos recursos.

En este mismo plano económico los municipios están sujetos a las disposiciones de las legislaturas estatales en cuanto a las leyes en materia de contribuciones y las de ingresos municipales, así como a la revisión y fiscalización de sus cuentas públicas.

Los ayuntamientos tienen la facultad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras, así como las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las cuales se conocen como impuesto predial.

Los municipios se relacionan con el estado y la Federación para participar en la formulación de planes de desarrollo regional y en la creación y administración de reservas territoriales y de zonas de reserva ecológica, así como para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros. Específicamente con las autoridades federales pueden celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales. Estos convenios frecuentemente son suscritos por los municipios que se encuentran en las costas respecto de la administración de las playas que tienen el carácter de zonas federales. La regulación de estas zonas en el plano federal se encuentra en la Ley General de Bienes Nacionales.

Por lo que toca a convenios con los estados, éstos pueden hacerse cargo, mediante la celebración de tales actos jurídicos, de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles (art. 115 constitucional, fracc. IV, inc. a).

También podrán ser materia de convenio entre los municipios y los estados la asunción por parte de aquéllos de funciones que la Federación hubiese trasladado a éstos, o bien la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos que originalmente hubiesen estado a cargo de la Federación (art. 116 constitucional, fracc. VII).

En cuanto a otras relaciones específicas con el estado al que pertenece el municipio, un aspecto digno de mención es que el Poder Legislativo estatal tiene la posibilidad de suspender a los ayuntamientos, esto es, impedirles la realización de sus funciones; o declarar que han desaparecido, o bien suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros.

Estas facultades, que originalmente quedaban en el estricto ámbito de decisión local, aparecen, sin embargo, regidas por disposiciones constitucionales federales a manera de garantía, pues se señala que para proceder de ese modo la Legislatura local deberá tomar la decisión por el voto de las dos terceras partes de sus integrantes. Nótese la rigidez de este requisito, ya que no basta que sean dos tercios de los individuos presentes, sino que el cómputo de esa fracción debe hacerse con base en todos sus integrantes. También la Constitución federal indica que la resolución deberá fundarse en una causa grave prevista en la ley local y haber tenido los afectados la oportunidad de defenderse. Estos aspectos tienen particular importancia porque, de no cumplirse, los agraviados pueden recurrir al Poder Judicial Federal.

De acuerdo con el párrafo cuarto de la fracc. I del art. 115 constitucional, las Legislaturas locales pueden designar concejos municipales en los municipios cuyos ayuntamientos hayan desaparecido, o si se produce la falta absoluta de la mayoría de sus miembros. Los congresos, que así se denomina en algunos estados al órgano depositario del Poder Legislativo, podrán también determinar cuáles servicios públicos, además de los previstos en la fracc. III del art. 115, deban ser prestados por las autoridades municipales "según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera".

Por supuesto, en términos generales la relación fundamental entre el estado y el municipio se da a través de la legislación en materia municipal que deben expedir los congresos locales. Esta legislación, a su vez, está regida por lo que señala la fracc. II del art. 115 constitucional.



5. Concepción teórica del municipio y del derecho municipal

En este tema nos corresponde investigar la esencia de la institución municipal. Hasta ahora la hemos analizado mediante un método histórico que responde a una pregunta teórico-genética: ¿cómo surgió y de dónde proviene el municipio? Ya vimos su desenvolvimiento jurídico constitucional en México aplicando una metodología que combina elementos de teoría jurídica con el examen de su evolución como institución jurídica, a lo largo del tiempo, en nuestro país. Después lo ubicamos en el contexto de la teoría jurídica del estado federal, pero aún no inquirimos sobre la pregunta fundamental: ¿qué es el municipio?

Existen diversas respuestas según el enfoque que se adopte para estudiar el fenómeno municipal. Al respecto podríamos agrupar los métodos de análisis en tres grandes enfoques básicos para luego acudir a uno de carácter mixto.

El primero toma en cuenta los datos sociológicos de la realidad municipal; el segundo su justificación filosófica y el tercero, la naturaleza jurídica de la institución.

5.1. Enfoque sociológico

Parte de la observación de la existencia de grupos humanos cuyos integrantes conviven de manera constante, circunstancia que constituye un dato de la realidad social. Dicha convivencia se manifestó primariamente en el nomadismo. La vida societaria tiene un origen natural y va evolucionando, de manera que pasa por diversas etapas. Cuando las comunidades adoptan una vida sedentaria su organización se hace más compleja y da origen a estructuras especializadas de dirección. Las asambleas como formas deliberantes; los consejos, particularmente integrados por los individuos de mayor edad, los jefes o líderes van apareciendo y a través de sus interacciones se toman decisiones colectivas. La evolución lleva a un punto en el que se centraliza la autoridad generada por la acción del propio grupo que crea sus normas y establece sus autoridades. Así, un asentamiento humano en el que se agrupan de manera directa e inmediata sus integrantes genera una unidad política.

Algunos identifican este proceso conocido y estudiado por la sociología, la ciencia política en general y la antropología política en particular, con el surgimiento del municipio en tanto realidad de la vida social y política, de manera que responden a la pregunta inicial afirmando que, en esencia, el municipio es esa comunidad humana así desarrollada.

Este enfoque pierde de vista que la evolución antes descrita da cuenta del surgimiento del Estado como forma organizativa de la vida colectiva, que se sustenta en una decisión soberana que eventualmente puede corresponderse con una entidad territorial urbana a la que se denomina ciudad-Estado. En muchos casos éstas evolucionaron a la formación de imperios, como ocurrió con Roma y a partir de esa condición imperial distribuyeron competencias que dieron origen a la institución municipal.

El enfoque sociológico, sin dejar de sustentarse en una observación válida de la vida colectiva en una comunidad que crea sus instituciones gubernativas, confunde ese desarrollo con una forma específica de manifestación de la autoridad en el ámbito local que le es concedida por una entidad superior, rasgo característico y constituyente del municipio que, aun teniendo una base sociológica, aparece en escena como una institución de tipo jurídico.

5.2. Enfoque jusnaturalista

En esta perspectiva se tiende a responder que el municipio es una comunidad humana natural, para dar a entender que de alguna manera es anterior y superior a la normatividad que se le pretenda aplicar. Si observamos bien, esta forma de responder supone un desplazamiento de la cuestión inicial que introduce elementos valorativos; tiende en el fondo a resolver cuestiones distintas de la esencia municipal a partir de razonamientos filosóficos. Se orienta más a la justificación de la existencia del municipio, a su finalidad y eventualmente a si debe o no la comunidad local estar sujeta a disposiciones de rango superior.

El jusnaturalismo toma también una base sociológica en cuanto a que los asentamientos de comunidades humanas forman grupos primarios cuyos miembros tienen relaciones directas y personales que se dan de manera natural, y de esta naturalidad de la agrupación surgida en los hechos extraen como consecuencia también natural la justificación de su autogobierno en un sentido originario.

Así, lo que curiosamente pudiera resultar del análisis filosófico del Estado como entidad soberana se emplea a menudo para justificar una resistencia de la comunidad local frente a la autoridad estatal.

5.3. Enfoque legalista

El criterio o enfoque denominado legalista al que también se le puede llamar jurídico, o legal, parte del análisis histórico e institucional de la realidad municipal. Toma en cuenta, como primer dato, que la capacidad autónoma de una colectividad asentada sobre un territorio genera al Estado, aun si se trata de su manifestación conocida como ciudad-Estado, la cual es en realidad anterior a las formas municipales conocidas. La ciudad-Estado es una forma sociopolítica de naturaleza diferente del municipio. El surgimiento de éste implica la existencia previa de un asentamiento humano subordinado a un poder soberano que le otorga determinadas capacidades de decisión, o bien la creación de dicho asentamiento por voluntad de tal poder soberano.

El municipio es, en consecuencia, una creación del mundo jurídico que establece una forma específica de organización y regulación de un grupo humano asentado en un territorio con anterioridad o incluso que permite la creación de dicho asentamiento.

Véase Eduardo Andrade, Teoría general del Estado, 2a. ed., Oxford University Press, México, 2003; "Diversos grados de organización política", págs. 23 y siguientes.

Una de las demostraciones más palmarias de la falta de consistencia de la teoría jusnaturalista es precisamente el hecho de que los municipios pudieran surgir como una creación artificial decidida desde el poder para poblar un lugar determinado.

Por su evolución y su estructura el municipio es creado por el Estado, independientemente de que exista o no con anterioridad la comunidad humana a la que se aplica tal organización. Ésta, en tanto colectividad, puede tener un origen natural y ser anterior a la existencia del Estado. Basta pensar en nuestras comunidades indígenas. Pero es el Estado el que le confiere la forma jurídica municipal. Aun aceptando que el grupo humano asentado en un territorio tenga un origen natural, el municipio como institución jurídica no comparte dicho origen, de manera que con independencia de la posible justificación que en el plano valorativo y filosófico pueda tener la corriente jusnaturalista y la validez de las observaciones sociológicas que explican el surgimiento y desarrollo de las comunidades humanas, nos parece que la perspectiva legalista tiene mayor validez teórica para dilucidar la esencia del municipio.

5.4. Enfoque mixto

Independientemente de la conclusión expuesta al término del párrafo anterior, no puede dejar de mencionarse la existencia de enfoques mixtos o eclécticos que recogen parcialmente las verdades contenidas en los distintos enfoques. Aunque combinan metodologías a veces divergentes y consideraciones teóricas de orígenes variados, estos enfoques tratan de responder simultáneamente al hecho de que un fenómeno complejo como es el municipio necesariamente presenta facetas diversas según la manera como se le estudie, y así un enfoque de este tipo implica examinar las interrelaciones entre la realidad sociológica que está en la base municipal, la realidad normativa e institucional de su dimensión jurídica y la justificación filosófica de su existencia y de su poder regulatorio sobre los gobernados.

5.5. Definición del municipio

Definir el municipio es una tarea harto compleja si tomamos en cuenta todo lo expuesto hasta ahora. De la revisión de las páginas anteriores el estudiante

seguramente tiene ya una noción bastante diáfana de lo que es el municipio, la forma como se ha desarrollado históricamente y sus diversas manifestaciones. Esta conceptuación nos da, sin embargo, una idea amplia que no es necesariamente compatible con la concreción que requiere una definición.

Desde el punto de vista didáctico resulta indispensable, en un curso de esta índole, contar con un concepto definido, que es central como objeto de estudio de la disciplina que nos ocupa. Para este ejercicio acudiremos primero a los diccionarios como fuente natural y lógica de acepciones definitorias.

La Real Academia Española dice que el municipio es un "conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento". También incluye la acepción histórica en los términos siguientes: "entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podrían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de Roma."

En la primera definición gramatical encontramos tres elementos que de alguna manera son equiparables a los que se le reconocen al Estado: a) conjunto de habitantes; b) mismo término jurisdiccional, y c) un ayuntamiento como rector.

En rigor, parecería que el criterio definitorio es el gobierno ejercido por el ayuntamiento, pues se trata de un grupo de personas que habitan en un determinado lugar al que alude el "mismo término jurisdiccional", lugar que corresponde a una continuidad geográfica determinada en términos jurídicos.

El municipio, como insistiremos más adelante, tiene ese carácter derivado como forma de organización política y ello proviene de su propia historia, como se desprende de la otra acepción gramatical que hemos rescatado. De ella derivan cuatro elementos adicionales que configuran la idea municipal desde sus principios: se trata de un asentamiento urbano; sus habitantes disponen de un margen considerable de libertad; una manifestación sustancial de esa libertad es el poder darse sus propias normas de convivencia (en nuestra realidad jurídica no podemos hablar propiamente de leyes municipales), y la existencia de un poder superior que concede los mencionados privilegios.

Para el Diccionario jurídico Espasa² el municipio "es un ente público menor de carácter territorial y de base corporativa". Esta definición técnico-administrativa incluye tres elementos: a) ente público menor; b) carácter territorial, y c) base corporativa.

Diccionario jurídico Espasa, Espasa-Calpe, Madrid, 1991, pág. 661.

Destacamos aquí las notas que caracterizan al municipio en el derecho mexicano y que comparte en general con esta figura jurídica en otros sistemas normativos; a saber:

- 1. Ente político administrativo. Empleamos la palabra ente para destacar que se trata de un ser identificable en la realidad jurídica. Si bien podría recurrirse, como cuando se define al Estado, al concepto de forma de organización, como referencia genérica, esta fórmula acentúa la base sociológica o politológica de la noción que se define y aquí hay una diferencia esencial: cuando hablamos del Estado nos referimos a una realidad sociopolítica, mientras que cuando hablamos del municipio aludimos a una realidad jurídica sin desconocer su base social. Ese ente se desenvuelve en dos dimensiones: la política, constituida por sus atribuciones para el ejercicio del poder, y la administrativa, que organiza al gobierno y establece normas de convivencia para los habitantes.
- 2. Personalidad jurídica y patrimonio propios. Estos elementos podrían haber quedado encuadrados en la expresión ente jurídico, que hubiese podido emplearse al inicio, pero nos pareció que además de ser rasgos previstos constitucionalmente, permiten poner de relieve la naturaleza jurídica del ente definido y su dimensión patrimonial, que es determinante para su función. Además, no todo ente jurídico cuenta con personalidad; pensemos, por ejemplo, en la familia o en un grupo parlamentario.
- 3. Uno o varios núcleos de población. El carácter urbano está presente desde los inicios del municipio. Éste es una unidad de convivencia sedentaria y no sólo una extensión territorial, aunque ésta le sirva como marco de referencia. La vida rural queda incluida en su interior en virtud de que, como veremos, constituye una base de organización territorial. Prácticamente todo el territorio nacional queda dividido en municipios, pero éstos adquieren su existencia en relación con una zona urbana que se conoce como cabecera. La alusión a que puede haber más de un centro o núcleo poblacional reconoce el hecho de que en un territorio municipal pueden aparecer varias concentraciones urbanas, si bien siempre hay una reconocida como principal, que es la referida cabecera, la cual opera como sede del ayuntamiento.
- 4. Establecimiento sobre una demarcación territorial. La referencia a un territorio específico es esencial al municipio ya que constituye la medida del alcance de las actividades políticas y administrativas que se registran sobre esa base física.
- 5. Base organizativa del Estado. La característica señalada en el inciso anterior hace posible establecer la división territorial de cada estado federado en nuestro sistema federal y organizar las tareas políticas y administrativas que

Por ente público se pretende dar a entender un ser o entidad de la esfera jurídica pública; una creación del derecho, no una mera realidad natural a la que por su función gubernativa se le adjudica el carácter público; pero se le agrega menor para dar a entender su subordinación a órganos de gobierno de mayor alcance y para distinguirlo del Estado. Observemos que según la famosa definición de Jallinek el Estado es "una corporación dotada de poder de mando originario"; la similitud con el municipio como aquí se ha definido salta a la vista. No obstante, la referencia a su condición de menor permite hacer una diferenciación, aunque parece preferible establecer el criterio distintivo en la naturaleza derivada de la entidad municipal, en tanto que el Estado soberano dispone de un poder originario. Por lo demás, la ubicación física en un área determinada y el carácter corporativo aluden a un cuerpo o conjunto articulado de personas que conviven no a un mero agregado artificial de individuos.

Con mayor vinculación al esquema jurídico particular de México citaremos la definición de Alfonso Nava Negrete en el Diccionario jurídico mexicano,3 según la cual el municipio "es la organización político-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados, miembros de la Federación".

Este autor explica que su concepto responde "a la idea de una organización comunitaria, con gobierno autónomo que nace por mandato de la Constitución expresado en el artículo 115". Efectivamente, los datos definitorios corresponden a las características constitucionales del municipio de la manera como esta institución se encuentra establecida en nuestro texto constitucional, aunque realmente no se incluyó en la definición propiamente dicha la noción de libertad o autonomía que es un rasgo esencial de la descripción constitucional del municipio.

Con independencia de otras muchas definiciones que acentúen uno u otro elemento, de lo hasta aquí expuesto podríamos establecer que el municipio es un ente político administrativo con personalidad jurídica y patrimonio propios, constituido por uno o varios núcleos de población establecidos sobre una demarcación territorial que constituye la base organizativa del Estado, y está dotado de una capacidad de decisión autónoma de carácter derivado.

Diccionario jurídico mexicano, 7a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.

en él se desenvuelven, como lo ordena nuestra Constitución. De esta manera, todo el Estado nacional descansa sobre esta célula organizativa.

6. Capacidad de decisión autónoma de carácter derivado. Evidentemente ésta es una característica compleja que en principio puede parecer contradictoria. ¿Puede la autonomía ser derivada? Por supuesto que sí; la autonomía es la capacidad que tiene un ente para darse sus propias normas, pero esto puede ocurrir en el marco de una normatividad de mayor dimensión. La autonomía universitaria o la de la autoridad electoral están sujetas a un marco legal; igual ocurre con la autonomía o libertad municipal. Puede, por supuesto, existir una autonomía no sujeta a una normatividad previa o superior, pero ésa se denomina soberanía y es propia y exclusiva del Estado. Indudablemente, desde sus formas primigenias el municipio lleva en su esencia el ejercicio de una libertad para decidir sobre cuestiones internas, siempre dentro del condicionamiento impuesto por un poder superior y, por ello, su capacidad decisoria es derivada.

5.6. Derecho municipal

Por derecho municipal entendemos el conjunto de normas que regulan la actividad administrativa y gubernamental del ayuntamiento o de otros órganos constitucionales en relación con la actividad de éste, así como las que dictan los órganos municipales para la regulación de la convivencia en el municipio.

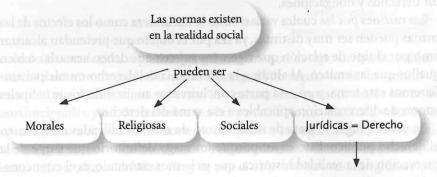
Esta conceptuación del derecho municipal deriva de la consideración de la existencia de un concepto genérico de derecho al que aludiremos más adelante, al cual debe agregarse una connotación específica que lo refiera al ámbito material al que se aplica.

Así, del amplio universo jurídico existente que se divide en distintas ramas, a partir de la experiencia podemos caracterizar el segmento jurídico que corresponde a nuestra área de conocimiento, tanto por la actividad que regulan las normas que lo forman como por el origen de las mismas.

Si partimos de la clásica definición del derecho como conjunto de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles que regulan las interrelaciones de los seres humanos en su vida social, tenemos una realidad existente e identificable de la vida cultural. Las normas, como reglas de conducta que postulan un deber ser, existen fácticamente, son hechos de la vida real y aunque sean un producto cultural de la existencia humana son tan reales como los fenómenos de la naturaleza.

Sabemos, desde que estudiamos Introducción al estudio del derecho, que las normas pueden tener distinta naturaleza según sus características; así, distinguimos entre las normas morales, las religiosas, las de trato social o convencionalismos sociales, y las jurídicas, cuyas notas características indicamos en la definición de derecho que acabamos de ver. Entre tales características destaca la coercibilidad, que es la posibilidad de hacer cumplir la norma por medio de la fuerza, o castigar su incumplimiento mediante el empleo de la violencia admitida como legítima por estar establecido así en las propias

No profundizaremos más sobre este tema que implicaría introducirse en la filosofía del derecho, pero basta lo dicho para establecer un orden lógico que nos permita explicar cómo llegamos al concepto de derecho municipal.



Distintas ramas del derecho según características específicas de las normas

Como podemos observar, el derecho en un sentido genérico forma parte de la realidad en la que nos desenvolvemos. En ésta existen normas que rigen nuestra conducta y en el conjunto de todas ellas podemos distinguir diversos subconjuntos con base en ciertas características que diferencian unas de otras.

En tanto es una realidad observable, ese subconjunto de normas tiene una denominación: le llamamos derecho y en la medida en que se convierte en objeto, primero, de observación y luego de estudio y reflexión, surge la "ciencia del derecho". Por eso el término derecho posee dos acepciones, como conjunto de normas con ciertas características y como ciencia cuyo objeto de estudio es precisamente dicho conjunto normativo.

El estudio científico del derecho conduce al conocimiento ordenado y sistemático de esa realidad social que permite identificar la distinta naturaleza de las normas, clasificarlas según sus características, determinar sus relaciones y caracterizar las estructuras que conforman.

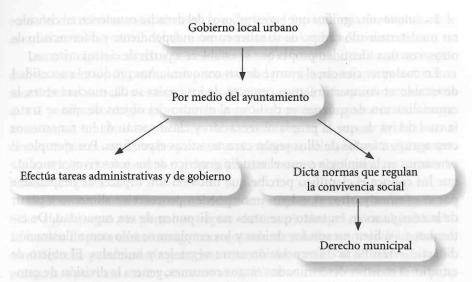
A partir de este ejercicio, el conjunto de las normas jurídicas que comparten todas las notas esenciales que las definen como tales, puede ser subdividido en diversos subconjuntos según diferencias específicas que se dan entre tales normas.

La primera gran división se da entre el derecho público y el derecho privado. El primero se compone de normas que regulan relaciones de supra-subordinación, en las que la autoridad manda y el gobernado obedece, y establecen derechos y obligaciones que no están sujetos a la voluntad de las partes que intervienen en la relación. En cambio, el derecho privado regula relaciones de coordinación entre iguales que pueden, a voluntad, crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Las razones por las cuales varían tanto la naturaleza como los efectos de las normas pueden ser muy distintas, ya sea por el objeto que pretendan alcanzar como por el tipo de relación que rigen, los sujetos que deben acatarlas o bien aquellos que las emiten. Al aludir a la autonomía del derecho municipal ampliaremos este tema, y en esta parte concluiremos analizando los principales factores de diferenciación aplicables a esa rama del derecho.

En primer lugar se trata de un conjunto de normas ubicadas en el marco del derecho público. Esto es así porque un rasgo definitorio que surge de la observación de la realidad histórica, que ya hemos estudiado, es el estar constituidas por disposiciones gubernativas que rigen en un núcleo poblacional determinado, una comunidad de personas asentadas en un poblado. Ya hemos explicado la naturaleza de este gobierno local al definir el municipio en el apartado anterior y hemos establecido su carácter derivado, es decir, el hecho de que no es expresión teórica de la soberanía, sino que históricamente surgió como una unidad administrativa para ejercer el gobierno en un asentamiento urbano, concediéndose a la población una considerable participación en las decisiones de autoridad y en la elección de los gobernantes. Obsérvese el uso del término concediéndose, que refiere a la índole derivada de esta forma de organización política, lo cual implica que no proviene de la voluntad de la propia comunidad ejercida soberanamente.

Una de las notas que aparecen como esenciales de dicha forma de organización es la composición de un órgano de gobierno colegiado denominado concejo, junta o ayuntamiento. A partir de estos datos es posible identificar un conjunto de normas que regulan la actividad de ese órgano, que es una institución jurídica con rasgos propios y una función diferenciada.



En tanto es una forma organizativa gubernamental de tipo derivado, evidentemente existe un mecanismo que le da origen y lo regula desde un ámbito de autoridad jerárquicamente superior. Ese mecanismo aparece desde las bases constitucionales y se desenvuelve en las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales; estas normas, dirigidas a la organización y eventualmente supervisión y control de la actividad gubernamental en el municipio, tienen también características propias por el objeto al que van dirigidas, y por ello forman parte asimismo del campo jurídico del derecho municipal.

Finalmente, el propio ayuntamiento, sus funcionarios y otros órganos que ejercen autoridad en el municipio emiten directamente normas regulatorias de la convivencia local a través de bandos de policía y buen gobierno y reglamentos municipales. Estas normas, en razón de su origen y por la materia específica que ordenan, pertenecen también a la rama del derecho municipal, de acuerdo con la definición que de él hemos dado.

5.7. Su autonomía científica y didáctica

De lo anteriormente expuesto se desprende la noción de autonomía del derecho municipal. Habría que decir, en primer término, que la autonomía de una rama del derecho o disciplina jurídica es siempre un concepto científico en el sentido de que corresponde al conocimiento sistemático del derecho como objeto de estudio.

La autonomía significa que los estudiosos del derecho convienen en considerar un determinado campo de su saber como independiente y diferenciado de otros, con una identidad propia que se establece a partir de ciertos criterios.

En cualquier ciencia, el avance de sus conocimientos produce la necesidad de establecer compartimientos respecto de los cuales se da, muchas veces, la especialización de quienes se dedican al estudio del objeto de que se trate, la cual deriva de que la propia observación y clasificación de los fenómenos crea agrupamientos de ellos según características específicas. Por ejemplo, si pensamos en la biología como el estudio genérico de los seres vivos, a medida que los conoce el científico percibe que unos no son capaces de desplazarse por sí mismos y otros sí, o bien unos pueden procesar su alimento a partir de la energía solar, en tanto que otros no disponen de esa capacidad. De estos datos -si bien no son los únicos y los empleamos sólo como ilustración didáctica- resulta la diferenciación entre vegetales y animales. El objeto de estudio, al mostrar determinados rasgos comunes, genera la división de campos científicos y así nacen la botánica y la zoología como ciencias autónomas. En el terreno jurídico ocurre algo similar. En la medida en que se conoce un cierto conjunto de normas y se aprecian finalidades o funciones semejantes, así como instituciones jurídicas concretas que son propias y exclusivas de ese grupo normativo, aparece la necesidad de separar su estudio del resto del universo jurídico. De hecho así se originaron las diferencias, por ejemplo, entre el derecho civil y el mercantil o entre el civil y el penal. Además, el derecho va evolucionando de modo que aspectos que se regulaban de manera parecida se modifican y dan lugar a ciertos principios que difieren de una rama a otra. Verbigracia, el principio genérico del derecho, de igualdad ante la ley, admite ciertas excepciones para atender a problemas prácticos concretos. Así, en el derecho laboral como rama distinta del civil, se reconoce una función protectora de la norma a favor del trabajador, lo cual introduce un principio diferente que no era reconocido en el mundo jurídico preexistente. De modo que las condiciones del conocimiento del objeto pueden cambiar, pero también el objeto mismo, dando lugar a la existencia de nuevas áreas de conocimiento a las que se otorga la categoría de autónomas.

Por supuesto, en todas las ciencias surgen discusiones acerca de cuándo están presentes las condiciones que permitan reconocer dicha autonomía. Los cultivadores de una disciplina son reacios a admitir que una parte de ella se independice y eso origina debates respecto a la validez de la autonomía. El caso del derecho municipal no es la excepción. Durante mucho tiempo se le estudió como un sector del derecho constitucional o del administrativo.

Los principales criterios para estimar que una rama jurídica alcanza, por decirlo en sentido figurado, una personalidad propia, esto es, que presenta una identidad reconocible como distinta de otras, son: la existencia de conceptos que se perfilan como propios y exclusivos de la materia de que se trate, aunque antes havan tenido una extensión mayor o diferente; la presencia de instituciones jurídicas constituidas por ciertos rasgos que sólo se dan en ese campo, y la aparición de elementos o principios teóricos que rigen para ese segmento jurídico en particular.

Podríamos considerar una infinidad de ejemplos de cada criterio; baste señalar algunos que nos permitan captar claramente de qué estamos hablando. La noción de pena como castigo corresponde al mundo normativo en general; en el derecho puede existir genéricamente, incluso en el derecho civil cuando, pongamos por caso, en un contrato se establece convencionalmente una pena por el incumplimiento. Pero si consideramos el concepto de pena pública, impuesta por la autoridad estatal con base en la ley, dicho concepto es propio y, en este caso, definitorio del derecho penal. La letra de cambio como título de crédito, independientemente de que sea el resultado de un acuerdo de voluntades que constituye un contrato regido por los principios generales de las obligaciones, tiene una connotación especial perteneciente al derecho mercantil y le adscribimos un principio particular que es el de la ejecutividad.

Si el estudiante reflexiona, no requerirá mucho esfuerzo para vincular los siguientes conceptos con su respectiva rama autónoma: horas extras, parcela, casilla, tratado, acción. En seguida responderá aludiendo respectivamente al derecho laboral, agrario, electoral, internacional y procesal.

Además de este tipo de conceptos, que generalmente responden a determinadas realidades existentes en la práctica jurídica, van apareciendo esquemas más complejos que constituyen lo que llamamos instituciones jurídicas; así, conservando las áreas previamente citadas podríamos hablar de sindicato, ejido, Instituto Federal Electoral, organismo internacional, tribunal de alzada, e inmediatamente identificaríamos la rama del derecho a la que corresponden.

Continuando con el desarrollo de las ideas inicialmente expuestas respecto de lo que define la autonomía, podemos ver que en cada disciplina se van desarrollando elementos y principios teóricos que se aplican en cada una de ellas de manera exclusiva; por ejemplo: "a trabajo igual, salario igual", "no es admisible la concentración en la propiedad de la tierra", "es conveniente financiar públicamente a las organizaciones políticas participantes en las elecciones", "debe entenderse que todos los tratados incluyen la cláusula rebus sic stantibus, es decir, que su cumplimiento es exigible en tanto no varíen radicalmente las condiciones bajo las cuales fueron suscritos", y "el juez debe excusarse en los casos en los que se presuma que podría actuar con parcialidad". Como habrá notado el lector, cada estipulación teórica considerada corresponde, respectivamente, a alguno de los campos mencionados con anterioridad.

En el caso del derecho municipal se dan claramente los elementos suficientes para reconocer su autonomía científica, es decir, como rama de la ciencia jurídica con existencia propia, a partir de un conjunto diferenciado de normas que son su objeto de estudio.

En tales normas podemos identificar conceptos específicos de esa área, como es el propio municipio, realidad jurídica cuya aparición se remonta, como ya sabemos, hasta el derecho romano. Ya en nuestro suelo hemos apreciado una evolución de la institución municipal en torno a la cual aparecen otros conceptos como el de servicio público municipal. Es verdad que la noción genérica de servicio público pertenece originalmente al derecho administrativo, pero desde el momento que los preceptos constitucionales reservan algunos de estos servicios al ámbito municipal, adquieren vida propia como conceptos que pertenecen a esta rama jurídica en concreto.

Igual ocurre con conceptos tales como síndico, regidor, bando de policía o participación municipal, los tres primeros de larga tradición en la terminología jurídica y el último surgido a partir del régimen hacendario aplicable en México al municipio. Podría afirmarse que se trata aquí de una noción de derecho fiscal o financiero y es cierto, pero que se ha trasladado también al área del estudio de las características de la vida jurídica municipal.

Podemos asimismo encontrar instituciones que son exclusivas del derecho municipal. La más característica de ellas es, por supuesto, el ayuntamiento, el órgano gubernamental típico del municipio. Podría comentarse que dicha institución forma parte del esquema constitucional, lo que es correcto en principio, puesto que incluso históricamente ha habido referencias al ayuntamiento en los textos de diversas Normas Supremas. Evidentemente, en la Constitución debe encontrarse el fundamento de todo órgano de autoridad y es claro que las bases del esquema municipal forman parte del derecho constitucional, pero es precisamente a partir de esos cimientos que se edifica una nueva disciplina jurídica mediante el desarrollo de los principios básicos.

Aquí habría que decir que existe un elemento adicional que no puede perderse de vista cuando se juzga acerca de la autonomía de un área de la ciencia jurídica. Éste se encuentra constituido por un volumen considerable de regulaciones jurídicas que al ir creciendo van ocupando un espacio en el mundo jurídico que obliga a otorgarles consideración especial. En principio se trata de un fenómeno cuantitativo, pero a partir de cierto momento, como ocurre en muchas otras circunstancias de las manifestaciones naturales o culturales, la cantidad implica un cambio cualitativo. No hay una regla precisa acerca de cuánto debe engrosarse un cuerpo normativo ligado a una determinada materia para que se le reconozca un carácter autónomo, pero es claro que debe alcanzar una densidad apreciable que, junto con las manifestaciones que hemos venido apuntando, se combinan para que se produzca la independencia del área científica de que se trate.

Respecto de las referidas manifestaciones debemos añadir la presencia de elementos y principios teóricos que caracterizan al derecho municipal; el más importante de ellos es el principio de libertad o autonomía municipal, que da al municipio una esfera de decisión propia. Desde sus orígenes históricos se ha manifestado este rasgo y, como hemos visto, en el proceso de desarrollo de la institución adquirió fuerza esta concepción teórica como conquista planteada por el movimiento revolucionario de 1910, que enarbolaba como una de sus banderas el municipio libre, que implicaba un margen de autonomía y la no dependencia de autoridades intermedias entre éste y los órganos del estado miembro de la Federación en que se encontrara.

Por lo que respecta a la denominada autonomía didáctica, como su nombre lo indica, se refiere a la enseñanza de determinada materia jurídica en forma separada de las demás, con su propio programa de estudio. Esta expresión de la autonomía de una disciplina jurídica está estrechamente vinculada con la que hemos analizado como autonomía científica. En ocasiones se produce cierto desfasamiento y el incremento de volumen normativo de una rama jurídica de información puede conducir a la decisión académica de darle un lugar propio en los programas, aunque no haya pleno acuerdo acerca de la llamada autonomía científica. Pero, de hecho se produce una interactuación de modo que la apertura de un campo específico de enseñanza supone que se va diferenciando el enfoque científico.

También puede acontecer que a pesar de que se perfile claramente la independencia de un territorio nuevo en el ámbito de la ciencia jurídica, la enseñanza separada tarde en producirse. El caso del derecho municipal pertenece más bien al primer modelo, pues maduró de forma más rápida la tendencia a la enseñanza autónoma. En cambio, creemos que la evolución del derecho familiar se identifica más con el segundo esquema, por ciertas resistencias académicas que se dieron en el pasado para separarlo con claridad del tronco común del derecho civil.

Otro factor importante que debe tomarse en cuenta para la autonomía didáctica es la profusión bibliográfica y la calidad de la misma. En la medida en que más autores dedican sus esfuerzos a producir artículos o libros sobre un tema, el conjunto de los conocimientos se amplía y presiona para que la enseñanza del mismo se haga por separado. En México se ha incrementado la producción de obras sobre asuntos municipales, lo cual ha fortalecido la posición autónoma del derecho municipal en los programas de estudio.⁴

En síntesis, dados todos los factores que inciden en la consideración de una rama jurídica como autónoma, ha quedado demostrada la autonomía de la disciplina a la que se refiere esta obra.

5.8. Relaciones con otras ramas jurídicas

La vinculación más directa y estudiada del derecho municipal se da, como es lógico, con el derecho constitucional que es su campo de origen. De hecho, el estudio de las instituciones municipales surge como un capítulo del derecho constitucional, que sigue conteniendo una referencia a las bases organizativas y políticas del municipio. Pero, como hemos visto, la rama jurídica del derecho municipal ha adquirido autonomía, si bien hay una interrelación inmediata con el derecho constitucional tanto en su dimensión federal como en la local.

Otra relación directa se da con el derecho administrativo, cuyas teorías y conceptos básicos tienen un particular desenvolvimiento como parte del derecho municipal, ya que éste posee un rico contenido administrativo, por ejemplo, cuando se trata de servicios públicos.

Por las mismas razones, el derecho fiscal y el financiero son ramas jurídicas muy ligadas al derecho municipal. El municipio aplica y recauda contribuciones y recibe participaciones de impuestos federales; también tiene que elaborar presupuestos y rendir la cuenta pública. Dichas actividades implican aspectos fiscales y financieros.

Un nexo especial se produce con la teoría del Estado, para el estudio de los elementos del municipio así como de sus funciones gubernativas.

Otras áreas de contacto se dan con el derecho laboral burocrático, en cuanto a las relaciones de trabajo con los servidores públicos municipales, y con el derecho electoral por lo que toca a la elección de las autoridades municipales.

Por supuesto, en su múltiple actividad los órganos municipales tienen que conectarse con las más diversas ramas jurídicas, pero las que hemos indicado son las relaciones más frecuentes e intensas.

5.9. Relaciones con otras ciencias

Fuera del terreno estrictamente jurídico la vida municipal supone la relación con diferentes disciplinas científicas, entre las que podemos mencionar en primer término la administración pública, por la naturaleza de las funciones administrativas que en ella se desarrollan; igualmente las disciplinas de la contaduría pública y la auditoría; la arquitectura y las distintas áreas de la ingeniería para la planeación y realización de obras públicas; la medicina, particularmente en los aspectos vinculados con la medicina social y la epidemiología para los servicios médicos. Por supuesto, pueden darse circunstancias de vinculación muy específica y especializada para la atención de diversos casos

Véase al respecto Salvador Valencia Carmona, Derecho municipal, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, págs. 17 y siguientes.



6. Los elementos del municipio

Debemos ahora preguntarnos acerca de la manera como está compuesto el municipio; es decir, cuáles son los elementos que lo conforman, para poder penetrar en mayor medida en la comprensión del mismo. Para este efecto resulta necesario auxiliarnos de algunos instrumentos que nos proporciona la teoría general del Estado, puesto que por una parte hemos dicho que el municipio constituye la base organizativa del Estado; textualmente la Constitución mexicana lo considera la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la Federación.

De la observación sabemos que en el municipio ocurren fenómenos de administración y gobierno ejercidos sobre una población que se asienta en un territorio determinado. Cabría preguntarse, conociendo los conceptos de la teoría del Estado, si se trata de una especie de Estado en miniatura. Este cuestionamiento es un recurso didáctico y metodológico que nos ayuda a orientarnos en el establecimiento de una diferenciación entre el municipio y el Estado. Una primera respuesta surge de inmediato: de lo que hemos estudiado sabemos que aquél es la parte y éste es el todo.

Admitiendo esta primera diferencia apreciamos una distinción determinada por la dimensión del ente que estudiamos: su carácter es cuantitativo; podríamos decir también que es de grado y no de esencia. No nos aporta una conceptuación esencialmente diferente. Incluso puede existir un municipio de un país que tenga una extensión territorial mayor que la de un Estado independiente.

Empero, el municipio y cualquier otra forma en la que se presente el gobierno local de carácter urbano es, por definición, de menor extensión que el Estado del que forma parte; es lógicamente imposible que el municipio exceda en dimensiones al Estado al que pertenece.

Este último dato implica una relación de subordinación de aquél a éste y ello se debe a que, como ya hemos estudiado, es la voluntad jurídica del Estado la que da origen al municipio y ello nos aporta la nota esencial que distingue a uno de otro: el Estado es soberano y el municipio no lo es, aunque disponga de un margen más o menos amplio de decisión que le otorga el orden jurídico estatal. El Estado es una realidad sociopolítica que se dota a sí mismo del esquema jurídico que lo rige, en tanto que el municipio aparece como derivación de dicho esquema.

En los estudios teóricos tanto del Estado como del municipio encontramos que aparecen elementos comunes: el territorio, la población y el gobierno. En el caso de la teoría del Estado, se ha superado la concepción de tales elementos como definitorios del Estado ya que éste es una forma de organización política caracterizada por la centralización del poder que responde a una enorme complejidad, cuyo análisis no corresponde a una obra de este tipo.1 Baste decir aquí que para las modernas expresiones teóricas, el territorio y la población son presupuestos o precondiciones para la existencia del Estado. Por supuesto, resulta inimaginable un Estado sin territorio, pero es el poder estatal el que determina la extensión de su propio territorio, en virtud de su capacidad para controlarlo y retenerlo; es su base física de sustento, pero no uno de sus elementos teóricos conceptuales. Lo mismo ocurre con la noción de población estatal.

En cambio, en tanto el municipio, según lo hemos analizado, es un ente jurídico que surge del derecho, sí resulta válido desde el punto de vista de una teoría estrictamente jurídica atribuirle como elementos integradores el territorio, la población y el gobierno.

Para un estudio minucioso del fenómeno estatal, véase Eduardo Andrade, Teoría general del Estado, 2a. ed., Oxford University Press, México, 2003.

6.1. Concepto de territorio municipal

Por definición, el municipio es la base de la división territorial de los estados de la Federación, y el territorio de éstos constituye aquélla. En consecuencia, la existencia del municipio está determinada por la referencia territorial; podríamos decir que su territorio es el espacio físico sobre el cual se ejercen las potestades políticas y administrativas de las que está dotado como ente jurídico, así como el ámbito de validez de las normas que emite su órgano de gobierno o cualquier otro facultado constitucionalmente para ello. Esto es así porque, en rigor, jurídicamente todo territorio es un ámbito espacial de validez normativa. En el caso del municipio existen disposiciones que dicta el propio ayuntamiento o la administración municipal, pero también otras que surgen de las legislaturas de los estados y que se individualizan en el marco físico de su territorio.

6.2. Su relación con el territorio estatal

Éste es uno de los problemas teóricos más interesantes de nuestra materia, puesto que si el municipio tiene un territorio sobre el cual ejerce su potestad, pero ese mismo territorio forma parte de la extensión física del Estado, ¿cómo puede ser a la vez el territorio de ambos?, ¿a quién le pertenece realmente?

Detrás de estas cuestiones hay un planteamiento equivocado que partiría de la equiparación entre la *propiedad* de un terreno y la naturaleza de la relación entre un ente público como es el Estado federado o el municipio, y el territorio sobre el cual ejercen sus atribuciones jurídicas. Si retomamos la idea del territorio como *ámbito espacial de validez normativa*, caeremos en la cuenta de que el mismo espacio físico puede ser compartido por dos y, como veremos, incluso más entidades que dictan disposiciones en el ámbito de su competencia, de manera que puede haber una norma emitida por el estado de que se trate que rige para todo su territorio y, por lo tanto, su ámbito de validez abarca todo el estado, es decir, a todos los municipios que lo integran y, simultáneamente habrá normas que valgan solamente para un territorio municipal específico. Si se vale la expresión, puede decirse que en un mismo espacio conviven dos o más territorios jurídicamente hablando.

Existe otro ámbito de relación entre el territorio municipal y el estatal consistente en la manera como éste queda fragmentado en razón de la división del estado en municipios. Uno podría suponer que hay una delimitación cla-

ramente definida en función de referencias geográficas según las cuales queda establecido el territorio municipal. Empero, esto no es así; en general existe una indefinición territorial en el sistema constitucional mexicano. Salvo muy raras excepciones, incluso en el ámbito federal, el territorio no se encuentra delimitado con base en datos físicos objetivos como las coordenadas geográficas o puntos de referencia perfectamente identificables y mensurables, que fijen con absoluta precisión los límites y las colindancias.

La solución jurídica en materia territorial se basa en normas que pertenecen al ámbito del derecho constitucional consuetudinario. Dicho de forma elemental, pero muy gráfica, desde el territorio nacional hasta el de los municipios e incluso el de unidades menores a éstos, son aquellos que se reconocen por la costumbre ancestral.

La *Constitución* federal establece las áreas que comprenden el territorio nacional sin definir cómo está limitado. En términos básicos, el territorio nacional es la suma de los territorios de las entidades federativas y el art. 45 constitucional señala que "los estados de la federación conservan la extensión y límites que hasta hoy han tenido, siempre que no haya dificultad en cuanto a éstos".²

Sin asomo de burla puede afirmarse que con base en la *Constitución*, si uno pregunta qué territorio tienen los estados, la respuesta sería: "pues el que tienen". Lo que queremos decir con esto es que se acude a una noción consuetudinaria según la cual se reconoce la extensión de los estados porque así ha sido aceptada a lo largo del tiempo por ellos mismos y por los demás, salvo, por supuesto, cuando existen litigios por límites, cuya solución está constitucionalmente prevista.

Cuando se acude a las constituciones estatales para investigar sobre la extensión de su territorio, el resultado es similar a lo que sucede con la Federación: la mayoría de los estados definen su territorio como "el que tienen y han tenido de hecho y por derecho". Existen excepciones como el caso de Baja California Sur, que establece incluso las coordenadas de su territorio, pero la solución general a este problema es recurrir al derecho consuetudinario.

En la siguiente escala el problema se repite: los municipios suelen tener un territorio reconocido desde mucho tiempo atrás cuando su fundación es antigua y sus límites derivan también de la costumbre inveterada. Nuevamente hay que hacer referencia a la *Constitución* de Baja California Sur como una

Véase mi comentario al art. 42 constitucional en "Los derechos del pueblo mexicano", en *México a través de sus constituciones*, 5a. ed., Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, tomo VI, México, 2000.

excepción en la cual los municipios tienen un territorio definido a la manera como se ponen las colindancias en una escritura pública, haciendo referencia al trazado de líneas entre determinados puntos geográficos conocidos. Esta solución se facilita porque el estado está dividido en solamente cinco municipios y la entidad federativa adquirió su condición estatal en tiempos muy recientes, esto es, en 1974 y por ello pudo adoptar decisiones con instrumentos técnicos más modernos.

Empero, cuando hablamos de estados complejos, con una historia muy larga y asentamientos humanos que se remontan, sin exageración, a miles de años, el asunto no es sencillo. Veracruz, por ejemplo, tiene 212 municipios, aun en el caso de los de más reciente creación, en 2004 la definición del territorio continúa basándose en la preexistencia de las comunidades que son reconocidas, si bien se ha logrado mayor precisión al aludir a la superficie total de cada uno. Así, por ejemplo, del municipio de San Rafael se dice que tendrá "una superficie total de 29 mil 114 hectáreas, 47 áreas y 64 centiáreas", pero los límites con otros municipios se fijan de manera muy vaga y en función de la existencia de las localidades que se integran al territorio municipal, aunque debe reconocerse que se adjuntan planos que permiten establecer con mayor precisión el área ocupada por dicho territorio, lo cual se facilita porque cuando se crean nuevos municipios se hace a partir del territorio previamente asignado a municipios ya existentes.

A manera de ejemplo, reproducimos aquí los resolutivos del decreto que creó el municipio de San Rafael, donde puede observarse la forma como se establecen las referencias territoriales:

Decreto, por el que se crean los Municipios Libres de San Rafael y de Santiago Sochiapan del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. Resolutivos: 1. Se crea el Municipio libre de San Rafael, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, al haberse satisfecho los requisitos que al efecto establece el artículo 6 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Será cabecera de este Municipio la actual congregación de San Rafael y quedará integrado, además de ésta, por las localidades siguientes: Ampliación Manuel Ávila Camacho, Ampliación de Pavón, El Arenal, Arroyo Zarco, La Aurora, La Bacinica, Bella Esperanza, Buenos Aires, El Cabellal, Calle Chica, Calle Grande, Cementeras del Pital, El Cocal, La Chancla, Ejido Vega de San Marcos (Cuerillo), Emiliano Zapata, La Esperanza, El Faisán, Galvarino Barria Pérez, La Gloria, Guadalupe Victoria, El Guayabal, Héctor Barrientos, Ignacio Zaragoza (La Poza), La Isla, Isla de Santa Rosa, La Laguna, Lomas de Arena, Manuel Ávila Camacho, Mata de Plátano, Melchor Ocampo, Nuevo Centro de Población Presidente Benito Juárez, Nuevo Faisán, El Ojite, Oro Verde, La Pajarera, Las Palmas, El Paraíso, Paso de Telaya, Los

Pasos, La Pitahaya, El Pital, El Porvernir, Puente Casitas, Puntilla Aldama, Río Mar, La Rivera de Puntilla, San Lorenzo, Santa Adelaida, Santa Elena, Solteros, El Tablazo, Tepetates, Tinoco, Tres Bocas, Tres Encinos, Úrsulo Galván, Vega de San Marcos, Zacatales y Zanjas de Arena, así como todas las localidades comprendidas en la poligonal correspondiente.

2. El municipio de San Rafael tendrá una superficie total de veintinueve mil ciento catorce hectáreas, cuarenta y siete áreas y sesenta y cuatro centiáreas, y los límites siguientes: al norte y noreste, con el Municipio de Tecolutla; al oeste, con el Municipio de Martínez de la Torre; al sur, con el Municipio de Misantla; y al sur y sureste, con el Municipio de Nautla, de acuerdo con la circunscripción territorial determinada por las localidades señaladas en el artículo anterior, que se indican también en el plano que se encuentra agregado en el expediente respectivo.

3. Se designan para integrar el Concejo Municipal de San Rafael, que estará en funciones del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil cuatro, a los ciudadanos Germán Castagne Maitret, Presidente; Jaime Ramagnoli Piñera, vocal primero; y Estela Murillo Peralta, vocal segunda; y a los ciudadanos Emilio Ismael Prigadaá Millot, Genaro Faibre Collinot y Jaime Antonio Maasberg Collinot, como suplentes, respectivamente.

4. Comuníquese el presente decreto a los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado, a los organismos autónomos del Estado, al Honorable ayuntamiento de Martínez de la Torre, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los Poderes de la Unión, al Instituto Federal Electoral y al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, para los efectos legales procedentes.

Transitorios

Primero. El presente decreto iniciará su vigencia el primero de enero del año dos mil cuatro, previa publicación en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado, con excepción de lo dispuesto en su segundo transitorio, que entrará en vigor el día siguiente al de dicha publicación.

Segundo. El Congreso del Estado proveerá lo necesario para expedir la Ley de Ingresos del Municipio de San Rafael, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, correspondiente al Ejercicio Fiscal de 2004.

6.3. Su relación con el territorio nacional

Respecto del territorio nacional aparece una relación similar a la existente entre el municipio y el estado de la República al que pertenece, relación a la que ya nos hemos referido. Se trata también de un distinto ámbito de validez normativa. El territorio nacional, configurado como lo indica el art. 42 constitucional, es el ámbito de validez de las leyes y disposiciones jurídicas de alcance federal; las autoridades federales tienen jurisdicción, en las materias de su

competencia, en todo el país, en tanto que las municipales ejercen la suya, que se refiere a materias diferentes, en el territorio correspondiente a su municipio aunque éste sea parte integrante de la base geográfica sobre la que se extiende aquél.

Empero, hay una cuestión teórica adicional que no queda suficientemente resuelta con las explicaciones anteriores, y es la que se refiere al tipo de relación jurídica que tiene el ente denominado *Estado*, o el municipio, con su base física o, dicho de otra manera: ¿cuál es la naturaleza del derecho que el Estado federal, el estado federado o el municipio tienen sobre su territorio? En cada caso, ¿estamos en presencia de un derecho del mismo tipo?

La respuesta emitida por la teoría del Estado y el derecho constitucional mexicano es definitivamente que no. No se trata del mismo tipo de relación jurídica. El Estado-nación mexicano, organizado como una Federación, ejerce según el texto del art. 27 constitucional la propiedad *originaria* "de las tierras y las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional". De ahí se concluye que la nación mexicana, cuya expresión jurídica es el Estado federal, ejerce dominio sobre el territorio que lo constituye, el cual es equiparable a la propiedad del derecho privado, pero en este caso como concepto de derecho público. La posición descrita se identifica en mayor medida con la teoría de Laband, que se orienta por una explicación de esta índole, a diferencia de Jellinek, quien pensaba que el Estado sólo puede ejercer dominio sobre el territorio a través de sus súbditos.³

Así, el Estado mexicano tiene un derecho primario sobre todo su territorio que, además de las tierras y aguas superficiales, comprende el subsuelo y el espacio aéreo como está indicado también en el art. 27 de la Norma Suprema. A partir de esta premisa consideramos, como lo hace Tena Ramírez, que siendo la Federación la expresión jurídica de la nación, las entidades federativas no tienen un derecho sobre su territorio, sostiene que éstas solamente ejercen su *imperium* sobre los ciudadanos. Esta manifestación puede resultar polémica en cuanto que los estados federados pueden ejercer y transmitir derechos sobre su territorio; la *Constitución* incluso da elementos para reconocerles esta atribución en el art. 132, si bien en otras disposiciones es notoria la preeminencia de la Federación.⁴

Véase, en el comentario indicado en la nota anterior, las distintas referencias constitucionales sobre este tema. Una demostración clara de las facultades de los estados federados en torno a esta cuestión la encontramos precisamente en la posibilidad que tienen de establecer municipios y dotar a éstos de un territorio que forma parte del estatal. Es más, el municipio, una vez constituido, tiene posibilidades de disponer de cierta parte de sus tierras como si se tratara de una propiedad privada y realizar actos jurídicos sobre dichos bienes; eventualmente puede transmitir propiedad territorial a personas de derecho privado.

La solución de esta aparente contradicción está en el hecho de que la propiedad *originaria* atribuida a la nación puede tener formas derivadas. Una de ellas, muy claramente establecida en la propia *Constitución*, consiste en que ésta señala que la nación "ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas (tierras y aguas) a los particulares, constituyendo la propiedad privada". Evidentemente, las normas de derecho público y la misma *Constitución* crean el marco dentro del cual se produce la traslación de la propiedad originaria a otros entes públicos de menor jerarquía. El art. 132 ya citado es una muestra de ello. O la posibilidad de que los estados arreglen sus disputas territoriales mediante convenios, si bien éstos deben ser aprobados por el Congreso de la Unión, como una muestra de la potestad originaria de la Federación.

En el caso de los municipios, la Norma Fundamental da la pauta al establecer la existencia de un *patrimonio inmobiliario municipal* en el inc. *c*) de la fracc. II del art. 115, del cual puede disponer el ayuntamiento, cumpliendo ciertos requisitos.

De modo que la relación del territorio municipal con el nacional, en cuanto a la naturaleza del ejercicio de un derecho de propiedad pública sobre el mismo, es de carácter subordinado y limitado. La Federación dispone de la propiedad originaria, en tanto que la ejercida por el municipio es derivada. Por otro lado, la nación nunca transmite a las personas, sean particulares o personas jurídicas de derecho público, la propiedad integral de las partes del territorio que pasan al patrimonio de aquéllas; por ejemplo, siempre conserva la propiedad sobre el subsuelo y determinados derechos sobre el espacio aéreo. Así, por ejemplo, un municipio puede disponer de una superficie de terreno, pero no alegar derechos sobre la explotación de recursos naturales de la nación que se encuentran en el subsuelo; tampoco podría alegar tener facultad para otorgar concesiones de radio o televisión pretendiendo que su territorio implica propiedad sobre el espacio aéreo, cuyo dominio corresponde exclusivamente a la nación de acuerdo con el art. 27.

Para un análisis más detallado de estos problemas teóricos remito al lector a nuestros comentarios al art. 42 constitucional en la sexta edición de esta misma obra, publicada por la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 2003.

6.4. Naturaleza jurídica del territorio municipal

En atención a lo dicho, debemos diferenciar distintas dimensiones de la naturaleza jurídica del territorio municipal: *a*) ámbito espacial de validez de las normas municipales; *b*) espacio en el que se desarrollan las funciones administrativas del municipio y la prestación de los servicios públicos a su cargo, y *c*) patrimonio inmobiliario municipal.

a) Como ámbito espacial, ya hemos aludido a este concepto teórico que da cuenta de la extensión físico-geográfica del poder del Estado genéricamente hablando y sobre el cual se ejerce el poder de los órganos constitucionales, sean del estado federado o del propio municipio que tienen competencia sobre dicha demarcación.

b) En el territorio municipal se prestan los servicios públicos que corresponden a este ámbito de gobierno, con algunas excepciones que veremos más adelante y que constituyen fenómenos, legalmente previstos, de extraterritorialidad. Igualmente se ejercen sobre dicho territorio diversas funciones administrativas; una de las principales, prevista en el texto constitucional federal (art. 36, fracc. I), es la elaboración del catastro municipal. También es particularmente relevante la función de prestar seguridad pública a los habitantes, la cual se encuentra establecida en el art. 21 constitucional, además de la alusión específica que a ella se hace en el 115. Las funciones públicas encargadas al municipio pueden también desempeñarse sobre una extensión que abarque el territorio de dos o más, siempre en concordancia con los dispuesto para ello en la Constitución federal y en las leyes.

c) La noción de patrimonio implica el ejercicio del derecho de propiedad por parte del municipio sobre determinados bienes inmuebles. Este derecho abarca dos tipos de bienes: los de dominio público y los de dominio privado. Los primeros, de acuerdo con la clasificación de la Ley General de Bienes Nacionales, abarcan los bienes de uso común como las plazas, calles, avenidas, parques públicos, canales, caminos, zanjas, acueductos, etc.; los inmuebles destinados a un servicio público municipal; los monumentos históricos y artísticos y otros de naturaleza similar. En cuanto a los inmuebles de dominio privado, se suelen considerar aquellos que no tienen propietario con título registrado o los que hubiesen formado parte del patrimonio de organismos públicos municipales que se extingan, o los que por cualquier título adquiera el municipio y que no estén comprendidos entre los de dominio público.

6.5. La conurbación

Se denomina así al fenómeno descrito en la fracc. VI del art. 115 constitucional, consistente en que dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica. La previsión constitucional alude a la configuración de unidades urbanas que rebasan los límites de un municipio, pero también los de una entidad federativa, pues esa hipótesis es lo que justifica su previsión en el texto constitucional federal. La conurbación como circunstancia que ocurre entre municipios de un mismo estado debe quedar sujeta a las disposiciones de la legislación local en materia de asentamientos humanos.

Como puede observarse, la *conurbación* supone que lo que suele llamarse la *mancha urbana* que se extiende a partir de una población determinada, rebasa los límites de su municipio original y se extiende hacia otra. Igualmente puede ocurrir, de modo más apegado a la descripción constitucional, que dos centros urbanos vayan creciendo de modo tal que al aproximarse, la *ciudad* como realidad física y sociológica se vuelva una unidad, sin solución de continuidad geográfica, haciendo que existan necesidades comunes y compartidas, independientemente de que se encuentre asentada sobre el territorio de dos o más municipios.

Para esos efectos, tanto la legislación federal en materia de asentamientos humanos, es decir, la *Ley General de Asentamientos Humanos*, como las respectivas legislaciones estatales contienen disposiciones para regular este fenómeno. La primera de ellas, en el catálogo de conceptos contenido en su art. 20., define de manera resumida la conurbación como "la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población". La referida ley fija las regulaciones aplicables a las conurbaciones que comprenden territorios municipales pertenecientes a dos o más entidades federativas en su capítulo IV.

6.6. La Ley General de Asentamientos Humanos

Esta ley, que tiene vigencia en todo el territorio nacional, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de julio de 1993 y abrogó la anterior del 26 de mayo de 1976. Sus disposiciones son particularmente importantes para el derecho municipal pues tienen por objeto establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

De acuerdo con el art. 90. de este cuerpo normativo, a los municipios les corresponde, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones:

I. Formular, aprobar y administrar los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local:

II. Regular, controlar y vigilar las reservas, usos y destinos de áreas y predios en los centros de población;

III. Administrar la zonificación prevista en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

IV. Promover y realizar acciones e inversiones para la conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

V. Proponer la fundación de centros de población;

VI. Participar en la planeación y regulación de las conurbaciones, en los términos de esa Ley y de la legislación local;

VII. Celebrar con la Federación, la entidad federativa respectiva, con otros municipios o con los particulares, convenios y acuerdos de coordinación y concertación que apoyen los objetivos y prioridades previstos en los planes o programas municipales de desarrollo urbano, de centros de población y los demás que de éstos deriven;

VIII. Prestar los servicios públicos municipales, atendiendo a lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la legislación local;

IX. Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local;

X. Expedir las autorizaciones, licencias o permisos de uso de suelo, construcción, fraccionamientos, subdivisiones, fusiones, relotificaciones y condominios, de conformidad con las disposiciones jurídicas locales, planes o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XI. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con los planes o programas de desarrollo urbano y las reservas, usos y destinos de áreas y predios;

XII. Participar en la creación y administración de reservas territoriales para el desarrollo urbano, la vivienda y la preservación ecológica, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables;

XIII. Imponer medidas de seguridad y sanciones administrativas a los infractores de las disposiciones jurídicas, plar es o programas de desarrollo urbano y reservas, usos y destinos de áreas y predios en los términos de la legislación local; XIV. Informar y difundir permanentemente sobre la aplicación de los planes o programas de desarrollo urbano, y

XV. Las demás que les señale esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Los municipios ejercerán sus atribuciones en materia de desarrollo urbano a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control y evaluación de éstos.

Se prevé también la existencia de los planes o programas municipales de desarrollo urbano en su art. 12. Estos programas, según lo establece el art. 17, deberán inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, en los plazos previstos por la legislación local.

6.7. Subdivisiones del territorio municipal

El territorio de los municipios suele subdividirse en unidades menores que tienen diversos nombres según la legislación local de que se trate. La terminología empleada en cada estado puede estar relacionada con las costumbres establecidas en ellos para llamar a los centros de población, pero no necesariamente las categorías de las poblaciones coinciden con los títulos dados a las subdivisiones territoriales, las cuales sirven como sede de autoridades subordinadas al ayuntamiento, pero con competencias definidas precisamente en razón del territorio que tienen a su cargo. Por esta razón aludiremos aquí a estas áreas de responsabilidad administrativa asignadas a tales autoridades distinguiéndolas de los rangos otorgados a los poblados, los cuales revisaremos con mayor detalle al referirnos al elemento población.

A guisa de ejemplo podemos mencionar la legislación del estado de Campeche. La Ley Orgánica de los Municipios de dicho estado prevé en su art. 30. que los municipios podrán subdividirse en secciones municipales y comisarías. En cambio, el art. 12 clasifica a las poblaciones del estado en cuatro categorías: ciudades, villas, pueblos y congregaciones. La pertenencia a cada categoría depende del número de pobladores.

Es el criterio político-administrativo el que priva en cuanto a la división territorial, en tanto que las categorías de los poblados, aunque tienen un significado jurídico, se refieren fundamentalmente a una consideración de tipo demográfico. En el ejemplo indicado, por tanto, debe considerarse que el territorio municipal se divide en secciones municipales y comisarías.

En Veracruz, la división territorial se señala en el art. 10 de la Ley Orgánica del Municipio Libre. Ahí se indica: "El territorio de los municipios se constituirá por: Cabecera, que será el centro de población donde resida el ayuntamiento; Manzana, que será la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública, donde residirá el jefe de manzana; Congregación, que será el área rural o urbana donde residirá el agente municipal, y Ranchería, que será una porción de la población y del área rural de una congregación, donde residirá el subagente municipal."

A diferencia de Campeche, cuya división territorial está definitivamente vinculada con la autoridad encargada de cada subdivisión, Veracruz combina este criterio, que sigue siendo el principal, con una terminología influida por la categoría de la población. Así, la congregación, concepto demográfico-sociológico, es a la vez la sede de la agencia municipal, y la ranchería es la sede de la subagencia. La terminología puede variar de estado a estado; en el Estado de México, por ejemplo, la división territorial se establece en delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas. En otros se incluyen conceptos como el de caserío.

Un concepto que se emplea de manera generalizada es el de cabecera y por tal se entiende, como bien lo señala la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán en su art. 60., "la localidad donde radica el Ayuntamiento".

6.8. Conflictos territoriales entre municipios

Respecto a la imprecisión en cuanto a la demarcación exacta de los límites entre los municipios, normalmente las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales facultan a las legislaturas o congresos locales para que resuelvan estas diferencias escuchando a los ayuntamientos involucrados y en algunos casos al gobernador del estado. En el estado de Guerrero, la Ley Orgánica del Municipio Libre indica que los problemas de límites entre municipios se resolverán por los ayuntamientos respectivos, mediante comisiones de cada una de las partes en conflicto, y los problemas entre comisarías de un mismo municipio los resolverá el ayuntamiento que corresponda. En ambos casos las resoluciones serán sancionadas por el Congreso del estado. Si este procedimiento no funciona, el Congreso del estado resuelve en definitiva.

Esta ley prevé la posibilidad de establecer una controversia de carácter contencioso ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del estado.

6.9. La población municipal. Concepto

En términos generales, la población es el conjunto de personas que se encuentran en el territorio municipal. Esta primera aproximación es válida por cuanto las normas, cuyo ámbito de validez es el municipio, rigen para todas las personas que se ubiquen en él, así sea de manera temporal e incluso simplemente para quienes transiten por su territorio. No obstante, la existencia de un asentamiento permanente de pobladores, y especialmente cuando se trata de formar un nuevo centro de población, la decisión de avecindarse en un determinado lugar por parte de un grupo de personas constituye la esencia de la institución municipal.

Desde este punto de vista, debemos estudiar la población del municipio a partir de dos aspectos principales: la naturaleza jurídica de la relación entre el municipio y sus pobladores permanentes o vecinos, y el tipo de asentamientos poblacionales existentes en el territorio correspondiente.

6.10. La vecindad

La vecindad es la condición de miembro de la comunidad municipal, esto es, de integrante permanente del grupo humano que vive en el vecindario, entendido éste como el conjunto de viviendas que constituyen el asentamiento correspondiente.

En México la noción de vecindad no ha sido suficientemente explorada desde el punto de vista doctrinario. El derecho español, en cambio, ha desarrollado con mayor precisión el concepto de vecindad civil, que se considera como "una condición de la persona" o "el vínculo entre la persona y un ordenamiento jurídico", siempre conectadas estas definiciones a la pertenencia a una región autónoma en las que se divide el Estado español; tanto que también se le denomina regionalidad o condición foral, esta última forma referida al fuero en su acepción de conjunto de normas de una región determinada.5

Toda proporción guardada, equivaldría a que en nuestro país habláramos de estatalidad para referirnos al nexo jurídico entre el individuo y un estado de la República; dicho de otra manera, la vecindad civil implica una relación jurídica con la región o la división territorial a la que alude

Diccionario jurídico Espasa, Espasa-Calpe, Madrid, 1991.

de alguna manera similar a la nacionalidad, que es el vínculo jurídico entre el individuo y el Estado-nación. Dejamos a salvo, al hacer esta afirmación final, que entendemos las dificultades que conlleva, pues el asunto de las nacionalidades en Europa es una cuestión ampliamente discutida y no todas las corrientes admiten lo que aquí he dicho en razón de la defensa histórica de reivindicaciones de independencia, como ocurre con el pueblo vasco. Pero para fines didácticos y tomando los conceptos desde el punto de vista estrictamente jurídico, valdría la figura de que la vecindad es al estado o al municipio lo que la nacionalidad es al Estado federal, siempre con algunas diferencias de matiz. Por ejemplo, a diferencia de España, en que la vecindad civil puede adquirirse por jus sanguinis, en México existe constitucionalmente una distinción entre el origen y la vecindad; así, el art. 55 de la Constitución federal, al establecer los requisitos para ser diputado, señala que quien aspire a ese cargo deberá "ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella". En ese texto percibimos claramente una diferenciación entre origen, vecindad y residencia. Empero, también es evidente la naturaleza del vínculo jurídico al que se alude, pues la vecindad se equipara al origen en cuanto a que es una condición de la que surgen derechos políticos, siempre que implique una presencia efectiva -que es la residencia- por un tiempo mínimo, en el lugar del que se trate.

Ahora bien, esa vecindad se predica tanto del estado federado como del municipio. La definición española de *vecino* es muy ilustrativa, pues se dice que "son vecinos los españoles que residan habitualmente en el término municipal y figuren inscritos con tal carácter en el padrón". Hay que aclarar que *término municipal* significa *territorio municipal*. Esto quiere decir que la *regionalidad*, que es el vínculo con la región autónoma, empieza por la vecindad en el territorio de un municipio. Lo mismo podemos afirmar en México: necesariamente se es vecino de un estado a través del municipio, que es su unidad básica.

Conviene precisar la diferencia entre residencia y vecindad: aquélla es precondición de ésta. La residencia es un hecho jurídico que en la medida que se prolonga por cierto tiempo previsto en la ley genera, como consecuencia de derecho, la aparición de un vínculo jurídico denominado vecindad. En principio, no puede haber vecindad si no hay residencia previa, aunque una

6 Idem, pág. 995.

vez establecida la vecindad puede el vecino abandonar temporalmente su residencia, sin perder aquélla, pero dicha pérdida puede producirse después de algún tiempo, que varía según lo disponga la ley.

Por otro lado, el hecho jurídico de la residencia se relaciona con el atributo de la personalidad jurídica conocido como *domicilio*. Éste se define en los respectivos códigos civiles, pero en términos generales, referido a las personas físicas —que son las únicas que pueden tener vecindad, a diferencia de las morales— se le considera como el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios.

En diversas leyes orgánicas se emplea como equivalente de la condición de residente la de *habitante*; se suele definir como *habitantes* a las personas que residen habitual o temporalmente en el territorio del municipio. La residencia habitual da lugar a la noción de *domicilio*, ya vista; la temporal o transitoria coloca a la persona dentro del ámbito de validez de la normatividad municipal. En ambos casos, el *residente* es simultáneamente *habitante*.

Este dato es importante porque las leyes orgánicas municipales hacen normalmente una conexión sucesiva en la que a los habitantes o residentes que establecen su domicilio en el municipio y permanecen un tiempo mínimo se les concede la *vecindad*. Veamos el ejemplo de Durango. El art. 12 dice: "La vecindad de (*sic*) un municipio se adquiere por: I. El establecimiento del domicilio de las personas, conforme a lo que dispone el Código Civil del Estado; II. La residencia efectiva y comprobable por más de un año; III. La manifestación ante la presidencia municipal del deseo de adquirir la vecindad." Además, se señala para los extranjeros la obligación de comprobar su legal estancia en territorio nacional. De manera más simple la legislación yucateca señala: "Son vecinos de un municipio los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija dentro del territorio del mismo."

Como puede observarse, las previsiones al respecto varían, si bien la regla general son los seis meses, y en algunos casos como Quintana Roo y Sonora el requisito se eleva a un mínimo de dos años.

6.11. Categorías de las poblaciones

Por otra parte, la población se nos presenta como un dato demográfico conectado con el municipio. En primer término podemos mencionar que es la suma cuantitativa de sus habitantes medida a través del censo. Pero ése no es su aspecto más importante para los efectos de esta parte de nuestro estudio, sino el hecho de que tal dato demográfico condiciona en buena parte la clasificación en distintas categorías de los centros de población existentes en el territorio municipal. Ya hemos adelantado esta idea, por lo que aquí bastará dejar constancia de que las leyes orgánicas municipales contienen preceptos destinados a regular las categorías de las poblaciones de acuerdo con el número de sus habitantes como elemento predominante, si bien se suelen tomar en cuenta, asimismo, otros factores como la existencia de determinada infraestructura material y la prestación de servicios públicos.

Una de las clasificaciones más frecuentes distingue entre ciudades, villas, pueblos y congregaciones; a veces se habla de rancherías como un grado menor que la congregación. Hay leyes que establecen como la unidad de menor dimensión al caserío. El papel que desempeña aquí la población es el de criterio determinante para la pertenencia a cada categoría y en cada estado cambia según sus características demográficas. Así, por ejemplo, en Campeche la ciudad requiere como mínimo cinco mil habitantes; en Durango seis mil; en el Estado de México, 15 mil, y en Veracruz, 30 mil. Para la calidad de villa se exigen cifras menores de manera proporcional las cuales, lógicamente, también difieren de entidad a entidad. Como señalamos, a la cantidad de población generalmente se agregan algunos requerimientos de infraestructura y servicios como el contar con calles pavimentadas, tener escuelas, hospitales, panteones, etc. La naturaleza y calidad de estas obras y servicios van disminuyendo según la categoría del centro poblacional.

La cantidad de población es un elemento que las leyes orgánicas toman en consideración para la creación de nuevos municipios. El número exigido es distinto en cada estado de acuerdo con las características geográficas y demográficas de cada uno. En Durango se piden 12 mil habitantes cuando menos y en Guerrero más de 25 mil.

6.12. Compatibilización entre la regulación federal y la estatal

La Constitución federal establece en su art. 73, fracc. XVI, la atribución del Congreso de la Unión para "dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República". Evidentemente, sólo la Federación puede establecer requisitos de nacionalidad o condición jurídica de los extranjeros, pero en cuanto a la ciudadanía hay un grado relativo de concurrencia que, aunque no está explícitamente señalado,

deriva de la costumbre constitucional admitida. Nos referimos a que las constituciones estatales determinan la ciudadanía para ser específicamente ejercida en su territorio, fijando ciertos requisitos para que una persona sea considerada ciudadana del estado correspondiente y, como consecuencia, ejerza en él sus derechos políticos, fundamentalmente el de participar en las elecciones. Por supuesto, esos requisitos no pueden ser superiores a los fijados por la Constitución General de la República, pero un dato importante es que usualmente se conectan con el origen en el estado, el cual deriva del jus sanguinis o el jus solii, y con la vecindad en el mismo. Es claro que en cuanto a la edad, por ejemplo, un estado no podría elevarla por encima de la requerida para ser ciudadano de la República, pero se plantea la duda de si podría disminuirla. Opinamos que sería posible, pero éste es un asunto cuyo debate ni siquiera se ha planteado aún y, en todo caso, no resulta relevante para nuestra materia. Lo importante es que el estudiante comprenda esta relación entre la noción federal de ciudadanía y la dimensión concreta que adquiere de acuerdo con la legislación de cada estado, la cual se actualiza específicamente en relación con la vecindad en cada municipio para establecer la posibilidad de ejercer el voto en las elecciones municipales.

6.13. Ciudadanía municipal. Derechos y obligaciones

En este rubro de manera muy general aludiremos a las distintas condiciones jurídicas de los habitantes de los estados, que a su vez redundan en el establecimiento de derechos y obligaciones derivados de cada estatus. Hay dos criterios básicos en las constituciones estatales: el de origen y el residencia. De la interrelación de ambos surgen tres condiciones fundamentales: la de natural, nativo u originario del estado; la de vecino del mismo, y la de ciudadano.

Por el origen se vincula la persona con el estado, de modo que se produce una relación de pertenencia similar a la nacionalidad en el plano federal. Esta condición, a la que como indicamos bien podría llamársele estatalidad, se determina por razón del jus solii y el jus sanguinis en la mayoría de los casos, si bien se puede añadir como causal la vecindad por cierto tiempo o una especie de naturalización concedida por el Congreso estatal. Así, por ejemplo, la Constitución coahuilense dispone en su art. 10:

Son coahuilenses: I. Los nacidos en el territorio del estado; II. Los hijos de coahuilenses sea cual fuere el lugar de su nacimiento; III. Los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que teniendo diez años de vecindad continua en el estado, ejerzan algún arte, oficio, industria, trabajo, profesión o modo honesto de vivir; IV. Los que obtengan del Congreso del estado la calidad de coahuilenses, en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables.

La ciudadanía es la condición de pertenencia a la comunidad política que otorga la posibilidad de intervenir en la formación de la voluntad colectiva y conlleva obligaciones para con la comunidad. Aunque la ciudadanía existe básicamente en relación con el Estado mexicano en su conjunto, adquiere manifestaciones concretas en cada estado de la República en función del cumplimiento de determinados requisitos que se establecen localmente. Estos requisitos tienen que ver necesariamente con el origen, pero también con cierto tiempo de vecindad. Volvamos al ejemplo de la *Constitución* de Coahuila, que en relación con este punto señala:

Artículo 11. Son ciudadanos coahuilenses: I. Los varones y las mujeres nacidos en el estado de Coahuila que hayan cumplido 18 años y tengan un modo honesto de vivir.

II. Los mexicanos por nacimiento que reúnan la calidad de ciudadanos mexicanos que tengan en el estado una vecindada continua de 10 años y que ejerzan algún arte u oficio, comercio, industria, trabajo, profesión o modo honesto de vivir.

III. Los que obtengan del Congreso del estado carta de ciudadanía coahuilense, de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos jurídicos aplicables.

Vemos en este caso cómo la ciudadanía y la vecindad son concepciones distintas aunque relacionadas. Se puede ser ciudadano sin ser vecino, como lo muestra la fracción primera, y a partir de cierto tiempo de vecindad adquirir la ciudadanía.

La concesión de los diferentes estatus jurídicos de las personas en los estados se establecen en las respectivas constituciones locales pero, además, en algunos casos las leyes orgánicas municipales contienen disposiciones específicas para otorgar la condición de habitante, ciudadano o vecino del municipio. Así, la del estado de Oaxaca dedica el título tercero a la regulación de la población municipal. En términos generales, considera habitante a la persona que resida habitual o transitoriamente en su territorio, y acto seguido clasifica a los habitantes en originarios, vecinos, ciudadanos y visitantes.

De acuerdo con el art. 13 de este ordenamiento:

I. Son originarios del Municipio, quienes hayan nacido dentro de los límites territoriales del mismo.

II. Se consideran vecinos del Municipio:

A) Los habitantes que tengan más de 6 meses de residencia fija dentro de su territorio, y

B) Quienes tengan menos de 6 meses de residencia, pero que expresen ante las autoridades municipales su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber renunciado a cualquier otra.

III. Son ciudadanos del Municipio los hombres y mujeres que hayan nacido en su territorio, que sean mayores de 18 años y tengan modo honesto de vivir.

IV. Son visitantes del Municipio quienes de una manera accidental o transitoria se encuentren dentro de la circunscripción territorial del mismo.

Pese a que aparentemente hay aquí una nítida separación entre ciudadanía y vecindad municipal, la verdad es que ambas se confunden en preceptos posteriores, de modo que efectivamente la vecindad viene a ser también fuente de ciudadanía desde el momento que los vecinos parecen tener, por ese solo hecho, el derecho de votar en las elecciones municipales. Observamos aquí una falla técnico-constitucional de esta ley municipal oaxaqueña, pues evidentemente la participación política requiere ante todo cumplir el requisito de ciudadanía, y como está redactado el texto que reprodujimos, un extranjero puede ser vecino y por supuesto no podría votar. Con esa aclaración vale la pena reproducir el catálogo de derechos y obligaciones derivado de la vecindad en Oaxaca:

Artículo 15. Son derechos de los vecinos del Municipio:

I. Preferencia a igualdad de circunstancias para toda clase de comisiones, o cargos de carácter municipal.

II. Votar y ser votado para los cargos de elección popular de carácter municipal.

III. Presentar ante las autoridades municipales proyectos para reglamentos o normas de carácter municipal.

IV. Participar en las actividades de colaboración municipal.

Artículo 16. Son obligaciones de los vecinos del Municipio:

I. Respetar y obedecer los mandatos de las autoridades, legalmente constituidas así como cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas.

II. Contribuir para los gastos públicos del Municipio de manera proporcional y equitativa en la forma y términos que dispongan las leyes respectivas.

III. Colaborar con su tequio 7 en los trabajos colectivos en beneficio de la comunidad a que pertenecen.

IV. Inscribirse en los padrones que determinen las leyes federales, estatales y municipales.

V. Inscribirse los varones a los 18 años de edad en las juntas municipales de reclutamiento, con el fin de cumplir con el Servicio Militar Nacional.

VI. Respetar los Símbolos Patrios.

Es importante mencionar también que la calidad de vecino se pierde por causas que se prevén en las constituciones estatales o la legislación municipal, como ocurre en el ejemplo de Oaxaca que venimos comentando. Por lo general se pierde al dejar de residir en el estado o el municipio por un periodo determinado —usualmente seis meses— como indica esta ley, la cual agrega la renuncia expresa hecha ante la autoridad municipal y la pérdida de la nacionalidad mexicana. Esta última solamente operaría en el caso de la adquirida por naturalización porque la nacionalidad mexicana por nacimiento no puede perderse, según lo prevé la *Constitución* federal en su art. 37. En rigor, en tal circunstancia estamos propiamente en presencia de la pérdida de la ciudadanía más que de la vecindad. Pero este tipo de confusiones nos demuestra la relación existente entre ambas, la cual en el caso de la ley oaxaqueña no fue bien resuelta.

Es frecuente encontrar también disposiciones que prevén las circunstancias en que no se pierde la vecindad, por ejemplo, en el caso de desempeño de cargos públicos. A veces se restringe esta situación a los de elección popular, pero es usual que abarque, como ocurre en Aguascalientes en el art. 15 de su ley municipal, "el desempeño de un cargo de elección popular, público o comisión de carácter oficial".

6.14. El gobierno municipal. Concepto

En sentido amplio, el gobierno es la acción de dirigir, administrar, mandar o conducir las acciones de una comunidad. También se le puede definir como el agrupamiento de personas que ejercen el poder. A medida que evolucionan las colectividades, este agrupamiento se especializa a través

de instituciones permanentes de modo que "el gobierno, como acción y efecto de la conducción política, agrupa al conjunto de órganos que realizan los fines de la estructura global del orden jurídico, denominada Estado".8

Esta cita nos conduce nuevamente a conceptos de la teoría del Estado, para la cual el gobierno centralizado es un elemento definitorio de dicha forma de organización política. Ya nos hemos referido a las vinculaciones con la teoría del Estado, de manera que al ser el municipio, o incluso cualquier forma de gobierno local descentralizada, una reproducción en pequeña escala del sistema de organización estatal, el *gobierno* aparece como un elemento fundamental.

Hemos afirmado también que el gobierno se manifiesta en un conjunto de instituciones que tienen la pretensión de permanencia. En el caso del municipio, al revisar su desarrollo histórico constatamos la existencia de una institución esencialmente conectada con el municipio por lo que se refiere al gobierno de éste. Dicha institución es el ayuntamiento.

Sin embargo, la acción gubernativa comprende un conjunto de funciones que exceden el ámbito de competencia de este cuerpo colegiado. Si consideramos la noción clásica derivada de la teoría de la división de poderes, que distingue como funciones gubernativas la legislativa, la ejecutiva y la judicial, indiscutiblemente el gobierno municipal, por lo que toca a la primera de ellas, es ejercido en parte desde fuera de su propia jurisdicción territorial. Ello es así por la naturaleza derivada de la autoridad que se deposita en los órganos municipales. La legislación aplicable a la actividad misma del ayuntamiento proviene en su origen de la *Constitución* federal, y de manera directa surge del órgano legislativo estatal que recibe usualmente el nombre de *Legislatura* o *Congreso del estado*.

Ya concentrados en la función gubernativa estrictamente municipal, existe también una actividad materialmente legislativa, aunque formalmente tenga una dimensión reglamentaria, que consiste en la expedición de bandos de policía y buen gobierno y de reglamentos municipales, la cual está a cargo del ayuntamiento, que también emite acuerdos administrativos para el funcionamiento de los servicios y las tareas a su cargo.

El tequio es una forma de trabajo obligatorio que aportan a la comunidad los indígenas en el estado de Oaxaca.

Horacio Lombardo Aburto, Diccionario jurídico mexicano, 7a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, tomo D-H, voz "Gobierno".

6. Los elementos del municipio

Adicionalmente debe considerarse como parte del gobierno a la administración pública municipal, integrada por funcionarios designados que desempeñan funciones de autoridad, entre ellos, por ejemplo, el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal, el director de obras públicas, y la lista crece considerablemente en la medida en que aumenta la dimensión del municipio de que se trate.

En este orden de ideas debe estimarse que también los juzgados municipales constituyen parte del gobierno del municipio.

6.15. El ayuntamiento y sus integrantes

El término ayuntamiento proviene del latín adiunctum, que era la forma nominal del verbo adiungere, juntar, reunir. De ahí proviene también el adjetivo castellano adjunto. Como vemos, tiene la misma raíz que junta en su sentido de reunión y también de "cuerpo colegiado". En catalán, el órgano colegiado de gobierno se pronuncia yunta.

Según vimos en la parte histórica, el municipio desde sus más remotos orígenes ha sido gobernado por un cuerpo colegiado al que se conoce como ayuntamiento, pero también se emplean las expresiones concejo, junta, cuerpo edilicio o comuna. Sus integrantes genéricamente se identifican como concejales o ediles.

La conformación del ayuntamiento tiene tal arraigo que el diccionario de la Real Academia lo define como la corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.

Un dato insoslayable al caracterizar al ayuntamiento es su origen vinculado a la expresión de la voluntad popular; así, en mayor o menor medida se trata de una institución con raigambre democrática. En México esta tradición se recoge en el plano constitucional, de modo que el art. 115 señala expresamente que "cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa". Esta condición se convierte en una característica esencial de la institución que nos ocupa.

Otro aspecto definitorio es el carácter colegiado de los ayuntamientos, por lo que deben actuar como cuerpos deliberantes que toman decisiones de carácter colectivo. Respecto a su funcionamiento, las leyes orgánicas determinan el quórum para que puedan sesionar válidamente, lo que por lo general implica la asistencia de más de la mitad de sus miembros.

También se suele regular el carácter de las sesiones, las cuales se dividen básicamente en *ordinarias*, *extraordinarias* y *solemnes*. De estas sesiones deben levantarse actas que se registran en un libro destinado para ese efecto.

Las sesiones deben celebrarse usualmente en la sala de cabildos, que es el recinto previsto en los palacios municipales para que se reúna normalmente el ayuntamiento. Se contempla en las leyes orgánicas la posibilidad de realizar sesiones solemnes, de manera excepcional, en un local diferente, siempre que se le habilite oficialmente por acuerdo del propio cuerpo colegiado. Las sesiones solemnes se efectúan, por ejemplo, para recibir el informe del presidente municipal y en otras ocasiones especiales.

Asimismo aparecen en la legislación disposiciones relativas a la frecuencia con que debe sesionar el ayuntamiento; por ejemplo, en Oaxaca según el art. 45 de la ley en materia municipal deberá efectuarse cuando menos una sesión por semana. En esta ley se prevé también que las sesiones serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que sean privadas. En Baja California Sur, las sesiones deben realizarse por lo menos una vez al mes.

Nuestra *Constitución* establece también en el art. 115 que dicho órgano de gobierno del municipio se integrará "por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine".

El presidente municipal es la cabeza del ayuntamiento, ejerce la conducción de sus trabajos y ejecuta sus decisiones. Es el equivalente al alcalde, en la definición que reproducimos líneas atrás y así se le conoce popularmente.

Las leyes orgánicas municipales dedican usualmente un capítulo a las atribuciones de los presidentes municipales, entre las que se encuentran las de convocar, presidir y dirigir las sesiones del ayuntamiento; ejecutar sus acuerdos; promulgar y publicar los bandos municipales y reglamentos; representar jurídicamente al municipio, donde la representación jurídica del ayuntamiento la ejerce el presidente municipal aunque esta función, en algunas leyes se otorga preferentemente al síndico (tal es el caso de Veracruz); tener el mando de los cuerpos de seguridad pública; rendir informe de sus actividades en general, actuar como cabeza de la administración pública municipal.

El síndico es un integrante de la comuna cuyo nombre se remonta al griego clásico, donde quería decir "encargado de la justicia". En el desarrollo del derecho hispano el síndico cumple una función representativa de los intereses de los pueblos. Frecuentemente su cargo llevaba el nombre compuesto de síndico-procurador y era una versión remota de las funciones de un ombudsman o defensor de los derechos humanos de nuestros días, ya que tenía a su cargo la

defensa de los intereses de pueblos y comunidades, así como formular en su nombre quejas y agravios.

En las leyes orgánicas municipales también se regula la actividad de los síndicos y según el tamaño de los ayuntamientos puede haber uno o dos. La antigua representación de intereses comunales ha dejado su huella en los ordenamientos actuales. Por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México indica en su art. 52 que "los síndicos municipales tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establezcan los ayuntamientos".

La relación histórica con las tareas de justicia se sigue dando en la figura del síndico. En Veracruz tiene a su cargo "procurar, defender y promover los intereses del municipio en los litigios en los que fuere parte", y otro conjunto de atribuciones jurídicas como promover y desistirse del juicio de amparo. También funge como agente del Ministerio Público donde no exista uno especialmente designado por la procuraduría.

Los regidores han sido miembros característicos de los cuerpos colegiados que gobiernan los ayuntamientos desde mucho tiempo atrás. Generalmente sus funciones están relacionadas con la vigilancia y atención de diversas funciones y servicios que corresponden al municipio, de modo que a cada uno de ellos se le asigna una o varias áreas específicas como el orden en la vía pública, el tránsito, el servicio de limpia, los panteones, etcétera.

El término regidor tiene también un significado genérico aplicable a todos los miembros del ayuntamiento en su carácter de integrantes del concejo, incluido el alcalde; en ese sentido se considera a la totalidad como personas que rigen o gobiernan. Tanto es así que han existido casos en que se prevé primero la elección de todo el cuerpo de regidores como tales, para posteriormente, en una elección interna, decidir quién ocupará específicamente el cargo de presidente municipal.

La función supervisora de los regidores no debe confundirse con la gestión directa de las ramas administrativas que se les encomienda vigilar, pues para eso hay funcionarios de la administración pública municipal designados para la gestión específica de las áreas a su cargo. Incluso un hiperactivismo o intromisión constante en la operación cotidiana de los servicios por parte de los regidores puede provocar desorden y dualidad de órdenes. El Código Municipal del Estado de Coahuila contiene previsiones interesantes en su art. 34 respecto de esta problemática. En él se establece:

Los regidores son los miembros del Ayuntamiento encargados de gobernar y administrar, como cuerpo colegiado, al municipio. En lo individual no tienen facultades decisorias pues éstas corresponden al Ayuntamiento sesionando colegiadamente como Cabildo y al presidente municipal en aquellas materias que el Ayuntamiento le delega. En general, no tienen facultades ejecutivas pues éstas están delegadas en el presidente municipal. Sin embargo, en lo individual son consejeros y auxiliares del presidente municipal y deben cumplir con las comisiones que les asigne el Ayuntamiento en los diferentes ramos de la administración.

La cantidad de integrantes de los ayuntamientos varía según el tamaño de las poblaciones en las que ejercen su función. En el capítulo histórico hemos visto cómo desde los primeros tiempos del municipio los cuerpos edilicios se establecían con diferentes dimensiones de acuerdo con el número de habitantes de las concentraciones urbanas en las que habrían de regir. Las leyes orgánicas municipales establecen las regulaciones al respecto. Así, por ejemplo, en el Estado de México, que es el más poblado del país, el art. 16 de su Ley Orgánica establece que habrá un presidente municipal, un síndico y seis regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional9 en los municipios que tengan hasta 150 mil habitantes; un presidente, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional en los municipios de más de 150 mil habitantes y hasta 500 mil; un presidente, dos síndicos, nueve regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional en los que tengan más de 500 mil y hasta 1 millón de habitantes; un presidente, un síndico y 11 regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y cinco regidores de representación proporcional en los que tengan más de un millón de habitantes.

6.16. Competencia exclusiva y prohibición de autoridades intermedias

El primer párrafo de la fracc. I del art. 115 dice tajantemente: "La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayun-

⁹ Para la explicación de estas distintas categorías y el sistema electoral municipal, véase el capítulo siguiente.

tamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y del gobierno del Estado." Se comprenden ahí dos ideas vinculadas a la autonomía municipal que abordaremos en cuanto a la competencia de los ayuntamientos y su relación directa con las autoridades estatales.

Por lo que respecta a la idea de competencia exclusiva, debe interpretarse en el sentido de que lo que el Constituyente, sea el originario o el llamado *Permanente* o *Poder Reformador*, ha venido disponiendo como atribuciones de los ayuntamientos a lo largo de toda la evolución del art. 115 que ya hemos reseñado, debe corresponder exclusivamente a ellos sin que otra autoridad pretenda despojarlos de esas facultades o entrometerse en su ejercicio. La frase relativa a la *competencia exclusiva* se introdujo en la reforma de 1999 para reafirmar el propósito de fortalecer al ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones, sin perjuicio, por supuesto, de la posibilidad de convenir, por voluntad propia, con el estado en el que se ubica para que éste participe en ciertos casos en la prestación de determinados servicios.

En cuanto a la prohibición de autoridades intermedias, debemos recordar la inconformidad surgida durante el porfirismo contra los llamados *jefes políticos*, que desarrollaban una injerencia indebida en el gobierno municipal, contra la cual se hicieron múltiples pronunciamientos durante el movimiento revolucionario de 1910. Por eso desde la redacción original de 1917 se puso el énfasis en la necesidad de impedir el establecimiento de personas o corporaciones que con cualquier pretexto como la mayor eficiencia administrativa, pretendieran tomar decisiones de autoridad por encima de los ayuntamientos, sin que se tratara del ejercicio directo de atribuciones conferidas por la *Constitución* local o la federal a los poderes de los estados de la Unión.

Los mecanismos por virtud de los cuales puede intentarse esta intermediación rechazada en el texto constitucional pueden ser variados y aparecen esporádicamente en el derecho mexicano. Cuando ello ocurre se producen litigios que han dado lugar al establecimiento de tesis jurisprudenciales por nuestro Máximo Tribunal, que ha interpretado con precisión el sentido y alcance de la mencionada prohibición. En algunos casos ha razonado que ciertos procedimientos ideados por el legislador, sea local o federal, no constituyen formas de autoridad intermedia, en tanto que en otros ha decidido anularlos por vulnerar este principio constitucional.

En el primer caso se encuentra una tesis jurisprudencial fijada con motivo de una controversia constitucional entre el municipio de Hermosillo, Sonora y el Congreso de ese estado por la creación del Consejo Estatal de Concer-

tación para la Obra Pública del Estado de Sonora, creado con base en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado.

Esta tesis es particularmente relevante para el tema que nos ocupa porque en ella la Suprema Corte estableció criterios que permiten identificar con claridad cuándo estamos en presencia de una *autoridad intermedia* entre el estado y el municipio y determinó que el referido Consejo Estatal para la Obra Pública no tenía tal carácter. A continuación reproducimos la referida tesis.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 10/2000, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 509, ha sostenido que para determinar la existencia de una autoridad intermedia de las prohibidas por el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hay tres supuestos: a) Que fuera del Gobierno Estatal y Municipal se instituya una autoridad distinta o ajena a ellos; b) Que cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Que se instituya como un órgano intermedio de enlace entre el Gobierno del Estado y del Municipio, que impida o interrumpa la comunicación directa entre ambos niveles de gobierno. En ese sentido, se concluye que el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública del Estado de Sonora no es una autoridad intermedia entre el Gobierno Local y los Municipios, ya que, en primer lugar, de los artículos 30. y 35 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado y 10. a 30. del decreto que lo crea, se advierte que es un organismo que depende de la administración pública paraestatal; en segundo lugar, de los artículos 20. a 40., 70., y 90. a 15 del citado decreto, se desprende que tiene como objeto estimular e inducir la participación de la sociedad en la realización de obras de infraestructura y programas de gobierno, apoyar en la ejecución de obras públicas, proyectos y acciones de gobierno a través de la concertación de los grupos sociales, celebrando convenios con los sectores público, privado y social, y operar el Programa Estatal de Participación Social del Estado a efecto de garantizar la obra pública y los programas gubernamentales, por lo que no se limita o vulnera la esfera de competencia de los Ayuntamientos al no revestir sus atribuciones la calidad de decisorias, unilaterales o ejecutivas; y, en tercer lugar, no tiene una posición de supremacía frente a los Municipios sino que, por el contrario, sus atribuciones son de mera coordinación, concertación y apoyo, al no otorgársele facultades unilaterales de decisión o ejecución, sin interrumpir la comunicación entre el Gobierno del Estado y el Municipio.

Clave: P./J., Núm.: 10/2005

Controversia constitucional 19/2004. Municipio de Hermosillo, Estado de Sonora. 24 de agosto de 2004. Unanimidad de diez votos. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de marzo en curso, aprobó, con el número 10/2005, la tesis jurisprudencial que antecede.

México, Distrito Federal, a catorce de marzo de dos mil cinco.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 19/2004 y su acumulada 10/2004, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XX, octubre de 2004, página 1109.

Por el contrario, con motivo de otra controversia constitucional planteada por el ayuntamiento de Mérida, Yucatán, contra la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para oponerse a la intervención de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable en la aplicación de aportaciones federales provenientes del ramo 33, según lo dispuesto por el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2004, la Suprema Corte estimó, con razón, que esta interferencia sí constituía la creación de una *autoridad intermedia* que afectaba atribuciones reservadas al ayuntamiento. Nuestro Tribunal Constitucional determinó que el Consejo Municipal para el Desarrollo Rural Sustentable previsto en el art. 12, párrafo segundo del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2004 constituye una autoridad intermedia de las prohibidas por el art. 115 de la *Constitución* federal. A continuación reproducimos la mencionada tesis jurisprudencial:

La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del Ramo 33 – Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios, en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural—, contraviene la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues con el otorgamiento de la indicada facultad, dicho órgano se erige en una autoridad intermedia de las prohibidas por el citado precepto constitucional, ya que siendo ajeno a la estructura del Municipio, decide una parte del destino de los recursos que forman parte de la hacienda pública municipal.

Clave: P./J., Núm.: 13/2005.

Controversia constitucional 12/2004. Ayuntamiento de Mérida, Estado de Yucatán. 23 de noviembre de 2004. Mayoría de10 votos; votó en contra José

Ramón Cossío Díaz- Encargado del engrose: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Marat Paredes Montiel. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy catorce de marzo en curso, aprobó, con el número 13/2005, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal a catorce de marzo de dos mil cinco.

Nota: La ejecutoria relativa a la controversia constitucional 12/2004 y su acumulada 10/2004, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXI, febrero de 2005, página 1334.



7. Elección, suspensión y desaparición de ayuntamientos

7.1. Su marco jurídico

El proceso electoral municipal está regido por disposiciones de rango constitucional federal, constitucional local y por las leyes locales o códigos electorales. La Constitución General de la República contiene las siguientes normas aplicables a la elección de las autoridades municipales:

1. La elección debe ser directa, de acuerdo con la fracc. I del art. 115. Esto significa que no debe haber electores intermedios entre la voluntad de los ciudadanos y las autoridades que surgen del proceso electoral. En una elección indirecta, como la que se emplea en Estados Unidos de América para elegir presidente, los ciudadanos acuden a las urnas el día de la jornada electoral y eligen a un cuerpo de electores, quienes a su vez, en un momento posterior, se reúnen para elegir a la autoridad de que se trate. Ese procedimiento está excluido por nuestra Constitución del sistema electoral mexicano en general, según lo dispuesto por el art. 41 constitucional que, en el segundo párrafo de

su fracc. I, establece el sufragio universal, libre, secreto y directo para los procesos electorales federales, y el art. 116, fracc. IV inc. a) para los estatales y municipales. En cuanto a la elección de ayuntamientos, la Norma Suprema reitera específicamente que dicha elección será directa, como ya lo indicamos.

2. La elección debe combinar los principios de mayoría y de representación proporcional. En cuanto al principio de mayoría, deriva de la naturaleza misma de nuestro régimen republicano, representativo y democrático, al que ya hemos aludido. La legitimidad de las autoridades proviene de haber sido electas por una mayoría de ciudadanos, es decir, quien resulte electo debe haber obtenido mayor cantidad de votos que sus contrincantes. Pero sucede que existen distintos tipos de mayoría: la relativa, la absoluta y la calificada. La mayoría relativa consiste en lograr más votos que cualquiera de los adversarios, considerados separadamente; la absoluta es la que consiste en conseguir más de la mitad de los votos emitidos, y la calificada es aquella que exige una cantidad de votos superior a la mayoría absoluta, por ejemplo dos tercios, tres cuartos, tres quintos u otras que impliquen una proporción aún mayor que la mayoría absoluta. La Constitución no especifica el tipo de mayoría que debe aplicarse en la elección de las autoridades municipales y, por tanto, esa determinación queda al arbitrio de las legislaturas locales. En términos generales se aplica el principio de mayoría relativa, pero en San Luis Potosí se requiere la mayoría absoluta y si nadie la alcanza, entonces debe realizarse una segunda vuelta de votación, como se verá en el apartado siguiente.

En cuanto al principio de representación proporcional, lo explicaremos más adelante; baste por ahora referirnos a que su aplicación en las elecciones municipales está expresamente dispuesta en la fracc. VIII del art. 115 constitucional que indica: "Las leyes de los estados introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios."2

3. La no reelección. La Constitución federal contiene también en su art. 115, fracc. I, párrafo segundo, la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del cabildo.3

Infra, apartado 7.4.

Para una explicación detallada de los principios aplicables a las elecciones, véase nuestra Introducción a la Ciencia Política, de esta misma editorial.

Remitimos al lector al capítulo 3, referente a la evolución de la regulación constitucional del municipio, para lo relativo a la manera como se introdújo este sistema en nuestro orden jurídico.

4. La suplencia. Aunque la Norma Suprema federal no dispone expresamente que por cada miembro propietario del ayuntamiento se elegirá un suplente -como sí lo hace cuando se refiere a los diputados y senadores en sus arts. 51 y 52-, la existencia de la figura de los suplentes se desprende del contenido del párrafo segundo de la fracc. I del art. 115, en el que se establecen limitaciones a la reelección para el periodo inmediato, señalando que los suplentes sí pueden ser electos para dicho periodo, siempre que no hayan estado

en ejercicio. De cualquier manera, la figura de la suplencia de los miembros del ayuntamiento está regularmente prevista en las constituciones locales y en las leyes electorales locales en cuanto disponen que se registrarán fórmulas

integradas por un propietario y un suplente para los distintos cargos. 5. La participación de los partidos políticos. La Constitución General establece en su art. 41 fracc. I que los partidos políticos nacionales, es decir, los que han cumplido los requisitos para ser registrados como tales por el Instituto Federal Electoral, una vez que han satisfecho las condiciones dispuestas por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tienen derecho de participar en las elecciones estatales y municipales. El sentido de esta disposición es que cuando una organización ha conseguido su registro como partido político nacional, dicho registro le posibilita para postular candidatos a los puestos de elección popular en los estados y los municipios sin tener que llenar nuevos requisitos que le pretendiera imponer la legislación local. En el ámbito de los estados, las leyes electorales facultan a los partidos que obtienen registro estatal para intervenir, por ese solo hecho, en las elecciones municipales sin que las autoridades del ayuntamiento puedan exigir requerimientos adicionales.4

7.2. Segunda vuelta electoral

Hemos indicado que la generalidad de las elecciones municipales se realizan combinando los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. Los miembros del ayuntamiento que se eligen por el primer principio son aquellos que obtienen mayor cantidad de votos que sus contrarios, individualmente considerados. Pensemos, por ejemplo, que se encuentren

compitiendo en un municipio cinco planillas, cada una presentada por un partido político. Si el partido A consigue 26% de los votos válidos totales, pero el partido B alcanzó 24%; el C, 20%; el D, 18%, y el E, 12%, en el sistema de mayoría relativa el indiscutible triunfador es el partido A, aunque entre todos los demás participantes hayan sumado 74% de la votación. De hecho, en ese ejemplo el ganador tendría realmente el respaldo de una minoría de los electores.

A fin de tratar de garantizar que el vencedor cuente con el apoyo de la mayoría absoluta de los votantes se han diseñado sistemas electorales que exigen la obtención de dicha mayoría absoluta para ser considerado ganador y, en caso de que ninguno de los postulados llegue a tal cifra, se procede a efectuar una segunda ronda de votación o segunda vuelta, en la que solamente intervienen los dos candidatos o las planillas que hayan logrado la votación más alta.

La legislación de San Luis Potosí ha adoptado el sistema de segunda vuelta al que denomina segunda votación, para la elección de las planillas en las que se postulan los cargos que habrán de elegirse por mayoría en sus ayuntamientos. El art. 15 de su ley electoral establece el procedimiento que debe seguirse en el caso de que ninguna de estas planillas alcance más de la mitad de los votos. Al efecto dispone:

Cuando en las elecciones ordinarias o extraordinarias que se celebren para la renovación de ayuntamientos, ninguna de las planillas contendientes obtenga la mayoría absoluta de la votación válida emitida en el municipio de que se trate, se estará a lo dispuesto en las siguientes reglas:

I. El comité municipal electoral remitirá al Consejo Estatal Electoral, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la conclusión de la sesión de cómputo, la constancia correspondiente, así como las actas y documentación respectiva.

Es conveniente indicar que el Consejo Estatal Electoral es la autoridad en el estado en materia electoral y la que debe hacer la convocatoria, en su caso, a la segunda vuelta. En seguida establece: que el Consejo Estatal Electoral a través del secretario de actas, obtendrá de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral, certificación en el sentido de que no existe ningún recurso de reconsideración pendiente de resolverse en ninguno de los municipios involucrados; revisará si las resoluciones afectan el resultado de la elección; y dentro de un plazo que no excederá de cinco días a partir de dicha certificación, convocará a sesión para determinar sobre la segunda vuelta.

Para un tratamiento amplio del tema de las elecciones municipales consúltese José Luis López Chavarría, Las elecciones municipales en México, Estudio jurídico-político, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.

Los tribunales electorales estatales con los órganos jurisdiccionales que resuelven los conflictos surgidos en el proceso electoral, cuando estos conflictos se refieren al resultado de las elecciones, se hace necesario que se resuelvan para determinar si las posibles variaciones en los cómputos determinan un ganador por mayoría absoluta, de ahí que se haga alusión a la posibilidad de que las resoluciones del tribunal afecten el resultado de la elección. Si es el caso de que nadie haya logrado la mayoría absoluta una vez fallados todos los recursos interpuestos, el Consejo Estatal Electoral conforme a los siguientes incisos de la fracc. II del art. 15 que venimos reproduciendo, procederá como sigue:

A) Pronunciará la declaratoria de los municipios en que deberá efectuarse una segunda votación en virtud de que ninguna de las planillas contendientes obtuvo la mayoría absoluta de la votación válida emitida, una vez consideradas las excepciones consignadas en la fracción III de este mismo artículo.

B) Convocará en el propio acto, a los partidos políticos que postularon las planillas de candidatos que hayan alcanzado los dos porcentajes más altos de la votación válida emitida, a efecto de que en el mismo, se les tenga a éstas por formalmente registradas para contender en la segunda votación.

C) Si ninguna de las planillas que hayan obtenido el segundo lugar declina participar expresamente en la segunda votación, el Consejo Estatal Electoral, las tendrá por legalmente registradas para contender en ésta. Así mismo, en el caso de que hubiere desistimiento expreso de ellas, el Consejo Estatal Electoral declarará electa a la planilla de candidatos que obtuvo el mayor número de votos en la primera votación.

D) Señalará la fecha en que deba desarrollarse la jornada electoral correspondiente a la segunda votación misma que no deberá de exceder de diez días contados a partir de la declaratoria a que se refiere el inciso A) de esta fracción. Dicha jornada electoral, en todos los casos, deberá anteceder a la fecha en que los ayuntamientos inician el ejercicio constitucional para el que son electos, contemplándose en ese lapso el plazo en el que se deba desahogar y resolver el último de los recursos que se hubieren interpuesto. Así mismo el Consejo Estatal Electoral deberá difundir en el ámbito correspondiente, la fecha arriba señalada y las planillas contendientes, en los términos de los artículos 119 y 120 de la presente ley.

Contra la declaratoria a que se refiere el inciso A) no procederá recurso al-

De hecho, con base en los incisos anteriores la convocatoria a la segunda votación se hace de manera automática por el Consejo Estatal y las dos planillas con mayor votación quedan registradas para contender en la segunda vuelta,

pero se admite la posibilidad de que la que ocupó el segundo sitio decline a favor de la primera; por supuesto, la situación contraria, aunque parezca ilógica, se rechaza expresamente. Se cierra así el paso a componendas entre los partidos que pudieran renunciar a favor de la voluntad popular en un municipio a cambio de ganar en otro. De modo que sólo los segundos lugares pueden desistirse de participar y, en tal caso, queda electa la planilla que originalmente hubiera obtenido más votos, aunque no significaran la mayoría absoluta.

Otro punto digno de mencionarse es que no hay una fecha prefijada para la segunda vuelta; es el Consejo Estatal el que la determina dentro del lapso indicado por la ley.

En la fracc. III se consignan las excepciones para la realización de la segunda votación.

No se convocará a segunda votación en los siguientes casos:

A) Cuando en el municipio de que se trate, haya votado al menos el cincuenta y uno por ciento de los electores inscritos en el listado nominal respectivo.

Esto significa que la segunda vuelta tiende a evitar una legitimación muy baja derivada de la baja asistencia a las urnas; pero si participa 51% o más de los posibles electores, opera en la práctica el principio de mayoría relativa. De hecho, se trata de motivar la participación para que en la primera vuelta se tengan los resultados.

B) Cuando la planilla ubicada en primer lugar haya obtenido por lo menos el cuarenta por ciento de la votación válida emitida en el municipio de que se trate, y exista entre dicha planilla y la que se haya ubicado en segundo lugar, una diferencia de cinco o más puntos porcentuales, con relación a la votación que cada uno haya obtenido.

Este segundo caso atiende a que aun cuando haya votado menos de 51% del padrón, exista una diferencia sustantiva a favor de una de las planillas y ésta tenga por lo menos 40% de los votos emitidos.

C) Cuando ninguna de las planillas contendientes hubiere obtenido al menos el cuarenta por ciento de la votación válida emitida, pero la diferencia de votos entre las planillas ubicadas en primer y segundo lugares sea superior a diez puntos porcentuales, en relación a la votación válida obtenida por cada una de ellas.

En esta tercera circunstancia se atiende a que a pesar de que la planilla ganadora tenga poco apoyo electoral, su diferencia sea contundente en relación con la que ocupó el segundo lugar, por lo que se le puede considerar legitimada por la ventaja alcanzada, de la que deriva una representatividad digna de ser reconocida.

IV. Las planillas que contiendan en la segunda votación podrán realizar campaña electoral, para lo cual el Consejo Estatal Electoral asignará prerrogativas de financiamiento público a los partidos políticos que corresponda, en forma proporcional a los recursos económicos asignados para la primera votación, tomando como base el número de días de campaña en uno y otro caso. El tiempo de campaña electoral para la segunda votación será determinado por acuerdo del pleno del consejo en la sesión a que se refiere la fracción I de este mismo artículo.

El resto del artículo contiene otras disposiciones relativas a que se mantenga la ubicación de las casillas, la acreditación de los representantes de partidos y la fecha en que debe efectuarse el cómputo de la segunda votación.

7.3. Las planillas

Por planilla se entiende la lista de candidatos a los puestos que conforman un conjunto de cargos que se eligen en un solo acto. Los estudiantes están familiarizados con este método porque normalmente es el que se adopta para la elección de las mesas directivas de las sociedades de alumnos. La relación de los cargos por elegir, en el caso de tales sociedades, generalmente comprende un presidente, un vicepresidente, un tesorero y diversos secretarios, y se pone completa a consideración de los electores, quienes al emitir su voto lo hacen por el conjunto de los candidatos a todos los cargos. A las listas de esta naturaleza se les denomina bloqueadas y cerradas, pues los electores no pueden hacer cambios en ellas. Además, implican que el grupo ganador se lleva todos los puestos disponibles, cualquiera que haya sido su proporción de votos. Los derrotados no reciben ningún puesto aunque hayan conseguido un buen número de sufragios.

En el caso de los municipios, la elección usualmente se hace con base en planillas formadas por el presidente municipal, el síndico o síndicos y los regidores. Por lo regular hay un solo síndico, pero excepcionalmente existen dos y se colocan por su orden: el síndico primero y el síndico segundo. Luego vienen los regidores, que varían según la población que tenga el municipio de que se trate. Estos regidores suelen numerarse de manera sucesiva desde el primer regidor hasta el que corresponda al último de los regidores susceptibles de ser electos.

Se acostumbra que el ayuntamiento ya integrado denomine a los regidores con su número progresivo del primero hasta el último que lo conforme, pero esta numeración debe considerarse independiente del orden con que se presentan en las planillas, puesto que con motivo de la aplicación del sistema de representación proporcional, un regidor propuesto en el primer lugar de una planilla puede entrar en el ayuntamiento como regidor quinto o sexto por estar ya ocupados los lugares previos. Este problema quedará más claro al estudiar lo relativo a la representación proporcional.

Este tipo de representación hace que en realidad las planillas para elegir ayuntamientos en México ya no sean cerradas, como antes, pues la ganadora no se lleva todos los puestos sino sólo el de presidente, síndico o síndicos y los regidores que, de esa lista, le correspondan proporcionalmente, ya que los diferentes partidos tendrán acceso al ayuntamiento según la cantidad de votos alcanzada por ellos.

Las planillas contienen para cada uno de los cargos el nombre del propietario y su suplente respectivo. Cada pareja así integrada se denomina fórmula de candidatos.

Algunas legislaciones, como la de San LuisPotosí, prevén la separación de las postulaciones de manera que por un lado se presenta la planilla para la elección de mayoría, y por otro la lista de la que deben surgir los regidores de representación proporcional. El método electoral potosino abarca, por una parte, la elección de los cargos por mayoría propuestos en la planilla que contiende por ese principio y que participa en la elección a dos vueltas. A esos puestos se le adicionan los que se reparten por representación proporcional, para cuyo sistema se postula una planilla diferente.

7.4. Requisitos de elegibilidad y no reelección

Los requisitos de elegibilidad para ser miembro del ayuntamiento se determinan generalmente en la Constitución local, como vimos en el capítulo 4. Aquí valdría la pena señalar que estos requisitos pueden dividirse en positivos y negativos o de incompatibilidad. Estos últimos comprenden las incompatibilidades simultáneas y las sucesivas. Los positivos tienen que ver con el origen, la edad mínima o el nivel de educación. Los negativos pueden implicar incompatibilidades con otros cargos o funciones, por ejemplo, no ser ministros de algún culto, no tener otros cargos de elección popular o en la administración pública o no ser integrantes de los organismos electorales. También la

incompatibilidad puede revestir una dimensión temporal sucesiva que tiene una relevancia especial, tanto que es la única que se establece en el nivel constitucional federal, en cuyo texto se impone la restricción a la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos. El párrafo segundo de la fracc. I del art. 115 prevé:

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

La interpretación jurisdiccional de esta disposición ha sido en el sentido de que la prohibición de reelección abarca a todos los ediles cualquiera que haya sido su cargo, de modo que quien ha sido regidor o síndico no puede ser electo presidente municipal en el periodo inmediato, ni viceversa.

Este criterio puede resultar en verdad limitante del aprovechamiento de la experiencia adquirida por quienes han formado parte del cabildo como regidores o síndicos, pues una vez que conocen bien el funcionamiento del ayuntamiento y han desarrollado un trabajo que puede ser valorado por la ciudadanía, se ven privados de la posibilidad de ascender de manera inmediata a la posición de alcaldes. Quizá se justifique que los presidentes municipales no puedan reelegirse como síndicos o regidores porque ello podría encubrir un intento de seguir dirigiendo el ayuntamiento desde otra posición, pero sería conveniente que quienes han ocupado posiciones de menor responsabilidad en la comuna y las han desempeñado adecuadamente, tengan la posibilidad de solicitar el favor de sus conciudadanos en el periodo inmediato para ocupar la primera posición del ayuntamiento.

En materia de no reelección, la Constitución del estado de Nuevo León contiene una curiosa disposición derivada de su propia experiencia. En la zona conurbada de su capital, Monterrey, se encuentran unidos varios municipios y se ha dado el caso de que el presidente municipal que terminó el periodo en uno de ellos buscara la alcaldía de uno aledaño. En rigor, eso no es una reelección como está prevista constitucionalmente en el plano federal, pero el

Constituyente local juzgó conveniente impedir esta práctica e incluyó en su art. 124 una disposición del tenor siguiente: "Los presidentes municipales de los ayuntamientos no podrán ser electos para el periodo inmediato, en municipio diverso al cual se desempeñaron como tales."

Por último, en lo concerniente a los requisitos de elegibilidad hay que mencionar uno relacionado con las cuotas de género tendientes a impulsar la participación de la mujer en los cargos públicos. Diversas legislaciones locales prevén que en la integración de las planillas se incluya una proporción máxima de un género. Por ejemplo, el art. 113 de la Ley Electoral de San Luis Potosí establece:

Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de tres candidaturas. En cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habrá una candidatura de género distinto.

En las planillas de mayoría para los ayuntamientos, no deberá contemplarse el predominio de un mismo género de más del setenta por ciento.

En las listas de candidatos y candidatas a regidores y regidoras de representación proporcional, según lo determine la Ley Orgánica del Municipio Libre, se observará el mismo principio de no representación de un género en más del setenta por ciento.

7.5. La representación proporcional

Ya hemos indicado que por disposición constitucional federal las leyes estatales deben introducir el principio de la representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos del país. La fórmula empleada por el texto de la Norma Suprema no aclara si tal introducción implica la adopción de un sistema de representación proporcional integral en dicha elección, o si ésta debe ser sólo parcial. Por razones históricas, que ya explicamos en el capítulo correspondiente, la interpretación de este dispositivo constitucional ha consistido en que las constituciones estatales y las leyes electorales locales adopten un sistema mixto en el que una parte de los ayuntamientos se elige por mayoría, casi siempre relativa, con la excepción ya vista de San Luis Potosí, y un grupo de regidores se distribuya por representación proporcional. En teoría incluso sería posible que todo el ayuntamiento se conformara proporcionalmente, pues la Constitución no consagra la mixtura de sistemas como lo hace, por ejemplo, cuando se trata de la conformación de la Cámara de Diputados federal o las legislaturas de los estados; empero, la regla general ha

7. Elección, suspensión y desaparición de ayuntamientos 157

sido la introducción de la representación proporcional en adición al antiguo sistema ya existente de la elección por mayoría.

Ya dijimos también que la representación proporcional consiste en un método aplicable a la elección de cuerpos colegiados, por virtud del cual la integración de éstos refleje, de la manera más exacta posible, la distribución de los votos emitidos por el electorado entre las distintas fuerzas participantes. Así, por ejemplo, si un órgano deliberativo se integra por 100 miembros, la idea es que si un partido obtuvo 40% de los votos para la integración de dicho órgano, ocupe precisamente 40% de los lugares; si otro partido consignó 25% de los sufragios, tenga también 25% de los puestos, y así sucesivamente. Sabemos que esa exactitud representativa es prácticamente imposible, pero es factible aplicar fórmulas que acerquen de una forma bastante exacta la voluntad del electorado a la configuración del cuerpo que debe elegirse.5

Cuando la elección se hace sólo por mayoría el partido que consigue la mayor votación suele quedarse con una proporción muy elevada de los lugares disputados, y cuando el proceso se basa en la elección por planillas, esta sobrerepresentación se acentúa notoriamente. Ocurre que la planilla ganadora, cualquiera que sea el margen de su triunfo, ocupa todos los lugares disponibles. Así se hizo durante mucho tiempo la elección de ayuntamientos en nuestro país.

Supongamos que en un municipio habrían de elegirse un presidente, dos síndicos y 12 regidores, por planillas y aplicando el sistema de mayoría relativa. Si compitieran tres partidos y obtuviesen respectivamente 40%, 35% y 25%, el primero de ellos ocuparía todos los sitios del cabildo pese a que sólo recibió el apoyo de cuatro de cada 10 electores. El sistema es legítimo porque otorga el gobierno a quien obtiene la mayoría, pero deja sin representación a un número considerable de electores que hubieran querido, con justicia, verse representados por lo menos por algunos regidores que pertenecieran a la corriente a favor de la cual emitieron su voto.

Para lograr este efecto se inició la introducción del sistema de representación proporcional en los ayuntamientos a partir de la reforma política de 1977, en el que se aplicaba a las poblaciones de 300 mil habitantes para arriba. Ahora en todos los ayuntamientos deben elegirse regidores de representación proporcional, de manera que los partidos políticos que obtengan un porcentaje mínimo determinado en la ley puedan acreditar por lo menos a un regidor. De este modo los diversos partidos participantes, siempre que alcancen una votación representativa, pueden ocupar espacios en el ayuntamiento. Los mecanismos legales y las fórmulas electorales para obtener regidores de representación proporcional varían de estado a estado. Nos referiremos aquí brevemente al método aplicado en el estado de Veracruz.

El art. 200 del Código Electoral para el Estado de Veracruz señala: "Tendrán posibilidad de participar en la asignación de regidurías los partidos que hayan registrado fórmulas de candidatos para la elección correspondiente, alcanzando al menos el dos por ciento de la votación total emitida en la misma."

De esta forma, se fija en un número de 2% el porcentaje que debe obtener un partido en todo el estado para acceder a la representación proporcional en los ayuntamientos.

Continúa diciendo el artículo:

Los lineamientos para la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional serán los siguientes:

I. En el caso de ayuntamientos constituidos por tres ediles:

A) La regiduría única será asignada al partido minoritario que en su caso obtenga como mínimo el quince por ciento de la votación efectiva en el municipio de que se trate, entendiéndose por ésta, la suma de votos válidos obtenida por los partidos políticos que tengan posibilidad de participar en la asignación de regidurías. En aquellos casos en que sean dos o más partidos los que cumplan con este requisito, la regiduría será asignada al partido que tenga la mayor votación de los minoritarios;

B) De no cumplirse con la hipótesis señalada en el inciso A), la regiduría única del ayuntamiento de que se trate será asignada al partido que haya obtenido la mayoría relativa...

El caso anterior supone ayuntamientos con un mínimo de miembros: un presidente municipal, un síndico y un regidor. Los dos primeros se eligen por mayoría relativa y el regidor se asigna al partido que ocupó el segundo lugar, siempre que haya alcanzado cuando menos 15% de los votos. Si no, los tres lugares son para el partido ganador.

A continuación se prevé que:

II. En el caso de los ayuntamientos constituidos por más de tres ediles, se asignará la totalidad de las regidurías conforme al siguiente procedimiento:

A) Se determinará la votación efectiva en la elección municipal correspondiente;

Para una detallada explicación del sistema de representación proporcional recomendamos al lector consultar nuestra Introducción a la ciencia política, en el capítulo denominado "Elecciones", publicado por esta misma editorial.

B) Se determinará el factor común, dividiendo la votación efectiva entre el número de regidurías a repartir;

C) Se asignarán a cada partido político, empezando por el que hubiere obtenido la mayoría, y continuando en orden decreciente, tantas regidurías como número de veces esté contenido el factor común en su votación. Estos votos se considerarán utilizados y se restarán de su votación, quedándole sólo su resto de votos no utilizados;

D) Si quedaran regidurías por repartir, se asignarán una a cada partido político, en el orden decreciente de los restos de votos no utilizados, en términos del inciso anterior; y

E) Si después de la asignación mediante los sistemas de factor común y resto mayor quedasen regidurías por repartir, éstas se asignarán al partido político que obtuvo la mayor cantidad de votos en la elección.

Este procedimiento reparte de modo casi absolutamente proporcional las regidurías. El partido que obtiene la mayoría tiene derecho a la presidencia y la sindicatura. Las regidurías se distribuyen con base en el llamado factor común, que en derecho electoral se llama también cifra repartidora o cociente electoral.

La votación efectiva formada por los votos válidos conseguidos por los partidos que tienen derecho a participar se divide entre las regidurías por repartir. Supongamos que éstas son 10 y la votación efectiva es de 100 000 votos. Obviamente, el factor común es 100 000/10 = 10 000 votos. Cada vez que un partido alcance esa cifra en su votación, se le otorgará una regiduría.

Construyamos el siguiente escenario hipotético de resultados:

Partido A	42 000 votos
Partido B	29 000 votos
Partido C	24 000 votos
Partido D	5 000 votos
Total	100 000 votos

El partido A tendrá cuatro regidurías por factor común y un sobrante o resto de 2 000 votos.

El partido B tendrá dos regidurías por factor común y un sobrante o resto de 9 000 votos.

El partido C tendrá dos regidurías por factor común y un sobrante o resto de 4 000 votos.

El partido D no alcanzará regiduría por factor común, pero le quedará un remanente o resto de 5 000 votos.

Como se ve, por el factor común se distribuyen ocho de las 10 regidurías disponibles y las dos pendientes de asignar deberán repartirse de acuerdo con el criterio del resto mayor. Observemos en este ejemplo el funcionamiento básico del sistema de representación proporcional en las elecciones municipales. Por lo que respecta a la determinación de los lugares con base en el resto mayor, se presentan algunos problemas de interpretación que abordaremos en el apartado siguiente.

7.6. Problemas en la asignación

La asignación de cargos por representación proporcional genera infinidad de problemas cuya solución corresponde al derecho electoral. Sólo como una orientación al estudiante vale la pena referirnos a algunos de ellos. En el apartado anterior planteamos la cuestión referente a la asignación de puestos con base en los restos. Éstos sirven de base para entregar las regidurías que no se repartieron por el factor común o cociente natural. En el ejemplo, el orden decreciente de restos es el siguiente: partido B 9 000, partido D 5 000. Si se consideran los votos no usados, el resto de 5000 daría derecho a un regidor y ésa es la solución clásica en las fórmulas de representación proporcional, pero se han hecho argumentaciones en el sentido de que quien no recibió ningún regidor por factor común, al no habérsele asignado nada por ese método no tiene derecho a recibir por resto mayor. De aceptarse este criterio el último regidor iría al resto de 4 000 votos del partido C. Éste se vería beneficiado con un regidor más por el que aportaría una cifra menor que el resto del partido D, el cual quedaría excluido de la representación. Mi punto de vista es que el "resto" es "resto", se hayan o no asignado regidores por factor común, pues al final a todos les queda un remanente no utilizado que merece una representación y siendo el mayor, en este caso, el resto de 5 000, significa 5% de los votos. El otro planteamiento refuerza la posición de los partidos mayores al excluir la posibilidad de que los que no llegan al factor común obtengan con sus votos, que superan los restos de otros, un lugar en el ayuntamiento. En el primer sentido se ha manifestado el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación según consta en la resolución del Juicio de Revisión Constitucional Electoral SUP-JRC-488/2004, en el cual la Sala Superior determinó que si un partido no alcanza a obtener un regidor por el criterio de factor común sus votos obtenidos deben considerarse como restos para conseguir que le sea asignada una regiduría por resto mayor.

Otro problema que ha surgido en cuanto a la distribución de regidurías de representación proporcional se relaciona con el orden de colocación de los candidatos en las listas. Normalmente se entiende que los regidores ingresan según el orden en que están ubicados en dichas listas. Pero como todas las regidurías que forman el ayuntamiento suelen numerarse de forma consecutiva, ocurren discrepancias derivadas del número asignado a cada regidor. Así, por ejemplo, una vez que el primer partido que recibe regidurías ha cubierto sus lugares, en el caso ejemplificado del 10. al 40., cuando debe pasarse a la distribución de las regidurías al segundo partido se ha cuestionado lo siguiente. Si al partido B se le tienen que asignar tres lugares, siguiendo el criterio del orden sucesivo de las listas tendrían que entrar del primero al tercero de su lista, pero los candidatos colocados del 50. al 80. argumentan que los sitios deben ser para ellos, porque son las regidurías a las que corresponden esos números en el orden sucesivo de integración del ayuntamiento, puesto que las cuatro primeras ya están ocupadas. La solución correcta debe ser que cada partido con derecho a regidores acredite a los que le correspondan a partir del primero de su lista y hasta el último que le toque. De este modo, si un partido sólo tiene derecho a un regidor, será el primero de su lista aunque vaya a ocupar la última regiduría disponible y ésta tuviera, por ejemplo, el número 12 o 13.

7.7. Agrupaciones políticas municipales

La legislación electoral de las entidades federativas permite excepcionalmente la conformación de una especie de partidos políticos de carácter municipal. Los nombres dados a estas organizaciones pueden variar, pero lo que se evita es referirse a las organizaciones políticas que postulan candidatos a puestos de elección popular para los ayuntamientos como partidos propiamente dichos. Por ejemplo, Veracruz establece expresamente en el art. 19 de su Código electoral: "La denominación 'partido político' se reserva, en los términos de este código, para los partidos políticos nacionales que estén registrados ante el Instituto Electoral Veracruzano, así como para los estatales con registro ante este último."

Empero, la legislación veracruzana conoce una figura poco frecuente, que es la agrupación de ciudadanos de un municipio, la cual actúa en la práctica como un partido político en escala municipal. Si nos atenemos a la noción genérica de partido político, entendido como "toda agrupación que postula candidatos en las elecciones", estas agrupaciones de ciudadanos cumplen precisamente esa función en el seno de los municipios donde se constituyen.

El tratamiento análogo a los partidos lo señala el art. 33 del Código Electoral veracruzano al establecer: "las disposiciones de este código, en materia de derechos, prerrogativas y demás aspectos relativos a la actividad de los partidos políticos y su participación en los procesos electorales, serán aplicables, en lo conducente a las agrupaciones de ciudadanos de un municipio, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para su registro y postulen candidatos en las elecciones municipales correspondientes."

7.8. Elección de autoridades auxiliares

Como hemos visto, las autoridades auxiliares son aquellas que tienen a su cargo las subdivisiones territoriales de los municipios, y de acuerdo con la denominación de la demarcación son los nombres que se les asignan, los cuales varían de estado a estado. Estas autoridades suelen ser electas popularmente por diversos mecanismos según cada legislación. Estos mecanismos, por lo general, están en la frontera entre el derecho electoral y el municipal, pues no son normalmente considerados en la ley electoral del estado y su regulación queda comprendida en las leyes orgánicas municipales. La legislación veracruzana, por ejemplo, indica que la "elección de los agentes y subagentes municipales, se sujetará al procedimiento que señale la Ley Orgánica del Municipio Libre".

La Ley Orgánica Municipal de Puebla prevé el procedimiento para la elección de las autoridades que deben ejercer el gobierno de los pueblos y señala al efecto en sus arts. 224 y 225:

Artículo 224. Para el gobierno de los pueblos habrá juntas auxiliares, integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios, y sus respectivos suplentes.

Artículo 225. Las juntas auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del presidente municipal o su representante, así como del agente subalterno del ministerio público, el Congreso del estado podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección.

7.9. Autoridades electorales

La preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral en los municipios corresponde en primera instancia a las comisiones o comités municipales electorales, que dependen del instituto electoral del estado. Por lo común ante estos órganos se efectúa el registro de planillas, si bien se puede dar el registro supletorio ante el organismo estatal. Las comisiones o comités municipales se encargan de la distribución del material electoral y de realizar el cómputo de los resultados. Generalmente entregan las constancias de mayoría y de asignación proporcional, con variantes en cuanto a la participación para la validación definitiva, no contenciosa, del resultado por parte del instituto electoral del estado.

En todos los casos, por disposición federal constitucional prevista en el art. 116, debe existir la posibilidad de impugnar el cómputo municipal ante el organismo jurisdiccional electoral en el estado, el cual normalmente se denomina Tribunal Estatal Electoral. Finalmente, los resultados pueden ser cuestionados ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el juicio de revisión constitucional electoral regulado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, previsto en los arts. 86 y siguientes.

7.10. Usos y costumbres

En estados donde existe población indígena se ha seguido la práctica de reconocer las prácticas ancestrales consuetudinarias de elección de sus autoridades, las cuales generalmente consisten en la celebración de una asamblea pública en la que el pueblo, siguiendo ciertos criterios de reconocimiento social, una especie de ascenso escalafonario y mecanismos informales para la formación del consenso, acuerda de manera colectiva quiénes habrán de ocupar los cargos de dirección de la comunidad.

Estas fórmulas, a las que se conoce como usos y costumbres, son recogidas por la ley y validadas por las autoridades electorales como legítimas, y mediante ellas se desarrollan los procesos electorales en múltiples municipios indígenas, constituyendo una manifestación específica de la autonomía municipal.

Un ejemplo ilustrativo nos lo proporciona el Código Electoral del estado de Oaxaca, cuyo Libro Cuarto está expresamente dedicado a la renovación de los ayuntamientos en municipios que electoralmente se rigen por normas de derecho consuetudinario. De acuerdo a su art. 109 se entiende por "normas de derecho consuetudinario" las disposiciones de la constitución del estado "relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por Usos y Costumbres".

La misma disposición contiene una definición de lo que se entiende por el método de "usos y costumbres", el cual está constituido por "el conjunto de actos realizados por las autoridades electorales competentes y por los ciudadanos de una comunidad, para proponer públicamente a los concejales municipales y para elegirlos, basados en las normas consuetudinarias del municipio".

En su art. 110 se incorporan los criterios para adoptar en determinados municipios este procedimiento; uno de los requisitos es que cuenten con "formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos". Se aclara que éstas deberán ubicarse en el marco de lo dispuesto por la Constitución federal y la local en "lo referente a los derechos de los pueblos indígenas".

También se reconoce "como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el Ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio u otras formas de consulta a la comunidad".

En su art. 116 se asienta la fórmula por la que tradicionalmente resuelven la elección de sus autoridades los municipios indígenas, al disponer: "La asamblea general comunitaria del municipio decidirá libremente la integración del órgano encargado de nombrar a la nueva autoridad, con base en su tradición o previo acuerdo o consenso de sus integrantes. En el órgano electoral podrá quedar integrada la autoridad municipal." Esta última frase representa una clara diferencia y una norma de excepción respecto del sistema constitucional general que ha aplicado el principio básico de separación entre las autoridades establecidas y los órganos electorales.

El acta de la asamblea debe ser firmada invariablemente por la autoridad municipal en funciones, lo cual refleja el respeto y la confiabilidad que en la comunidad tienen sus autoridades y resulta más lógico y congruente, con una idea esencial de democracia, al no hacer a un lado a los funcionários a quienes la comunidad confió su conducción. La idea de autonomía del órgano electoral les resulta extraña porque supone una desconfianza hacia las autoridades que ellos mismos eligieron con anterioridad que, en rigor, no debería tener razón de ser.

Una reflexión interesante sobre este tema es la que encontramos en la página web www.laneta.apc.org/tlalnepantla/ en un artículo de Areli Carreón, que al respecto escribe:

Antes de que existieran el Instituto Estatal Electoral, las elecciones e incluso la Nación como tal, en la región de Morelos ya se elegían autoridades mediante el sistema de cargos. Zapata, por ejemplo, fue electo por el consejo de ancianos de Anenecuilco como calpuleque o jefe de todas las familias de la comunidad encargado de múltiples tareas rituales, administrativas y políticas como actuar en la obra los doce pares de Francia, ser padrino de bodas y bautizos, ser caporal de toros en las fiestas y demandar la devolución de las tierras y aguas del pueblo despojadas por la Hacienda del Hospital (...) Esas formas de elección tradicional subsisten hasta el día de hoy y son llamadas "elecciones por usos y costumbres" que adoptan diversas formas: la elección de autoridades puede ser a través de asambleas, voto a mano alzada, rotación de la alcaldía en cada una de las comunidades de un municipio, etc. Entre las ventajas que tiene este sistema de cargos es que los electos no recibían salario ni remuneración alguna, pues su labor era considerada un servicio que todos los miembros de la sociedad estaban obligados a dar en algún momento de sus vidas. Al que lo hacía bien se lo honraba con prestigio y consideración, al que no servía bien le quitaban el mandato y lo despreciaban. Toda la comunidad participaba abiertamente en la elección.

Un método similar se sigue en diversos estados que reconocen los usos y costumbres para la renovación de los ayuntamientos indígenas, como Tlaxcala, Puebla, Veracruz, Estado de México, Guerrero y Chiapas.

7.11. La suspensión de ayuntamientos

La suspensión de ayuntamientos es un procedimiento previsto por la Constitución federal que consiste en despojar de su autoridad y de las facultades de que está investido a todo el cuerpo colegiado que integra el cabildo. Para algunas legislaciones locales, la suspensión puede ser temporal o definitiva. El planteamiento constitucional original no hace esta distinción y debe entenderse que el Constituyente tuvo en mente una especie de destitución general de todos los miembros del ayuntamiento como una forma de sanción por conductas violatorias de la ley y que afectaran el debido cumplimiento de sus funciones. Empero, nada impide que las constituciones estatales incorporen una forma atenuada de dicha sanción, que consista en la suspensión temporal,

o que ésta se use como un mecanismo provisional que permita el desarrollo de una investigación antes de proceder a la suspensión definitiva.

La figura de la suspensión temporal la encontramos, por ejemplo, en el Código Municipal de Coahuila, cuyo art. 71 establece que "la suspensión es la sanción o medida disciplinaria que consiste en la privación temporal del cargo de alguno o algunos o todos los munícipes". Podemos observar aquí que el legislador coahuilense dio al término suspensión una connotación que, aunque gramaticalmente es correcta, no corresponde exactamente a la intención del Constituyente federal, que mediante esta figura se proponía establecer la base para que el Legislativo estatal pudiera proceder de hecho a destituir al ayuntamiento en caso de que incurriese en las causas legales que dieran pie para ello. La norma de Coahuila entiende bien que se trata de una sanción o medida disciplinaria, pero no le otorga el efecto de una privación definitiva del cargo, sino solamente un efecto temporal. Además, esta legislación en realidad hace un desarrollo equivocado del texto constitucional federal al aplicar la suspensión de manera individual a cada uno de los ediles, aunque eventualmente pudiera afectarlos a todos, pero no la entiende como una acción dirigida contra el ayuntamiento en su conjunto, como es la idea que se desprende del texto de la Norma Suprema, que dice que las Legislaturas podrán "suspender ayuntamientos", refiriéndose al cuerpo colegiado en su conjunto y no a sus miembros por separado. Cuando el Constituyente quiso aludir a los integrantes uno por uno, así lo señaló, pues en el mismo párrafo tercero de la fracc. I del art. 115 habla de "suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros".

La interpretación correcta es en el sentido de considerar la suspensión del ayuntamiento como un acto dirigido contra el órgano de gobierno en su totalidad. Ésta parece, además, la forma más extendida de entender la suspensión del ayuntamiento. Empero, las legislaciones locales con frecuencia introducen un trato confuso entre la suspensión, la declaración de desaparición y la revocación del mandato de algún miembro del ayuntamiento; a ello contribuye también una falta de claridad conceptual en la propia Constitución al abordar esta materia.

En rigor, como hemos explicado, la suspensión se traduce en la destitución de todo el ayuntamiento en su carácter de cuerpo gubernativo, como una forma de sanción por haber incurrido en infracciones legales graves. Así lo entienden, por ejemplo, las leyes orgánicas municipales de Tabasco y Veracruz, entre otras. Aunque, a diferencia de Coahuila, no definen la suspensión, del propio texto de sus leyes queda claro que se refieren al ayuntamiento en su conjunto.

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco en su art. 55 establece: "Los cargos municipales de elección popular sólo son renunciables por causas graves que calificará la Legislatura del Estado. No obstante lo anterior un Ayuntamiento podrá ser suspendido en los términos del artículo 36 fracción XXXII de la Constitución Política local, cuando sus miembros incurran en las causas graves señaladas en el artículo 66 tercer párrafo de la misma." Nótese que la referencia es de tipo colectivo y que se actúa contra sus miembros, en plural y no individualmente.

En su art. 128, la Ley Orgánica del Municipio Libre veracruzana dispone: "El Congreso del estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, cumpliendo con el procedimiento que se enuncia en el presente título, podrá suspender o declarar la desaparición de los ayuntamientos."

En cambio, la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca confunde la suspensión con la desaparición del ayuntamiento, cuando se trata de dos figuras distintas. Unos párrafos más adelante, al ejemplificar las causas graves iniciaremos la explicación de esta confusión, y volveremos al analizar la declaración de desaparición y las confusiones entre ambas.

La suspensión está condicionada, en términos constitucionales, a que se cumplan los requisitos siguientes:

- a) Que existan "causas graves" que la justifiquen.
- b) Que estén previstas en una ley estatal.
- c) Que la aprueben las dos terceras partes del total de los integrantes de la legislatura del estado de que se trate.
- d) Que los posibles suspendidos tengan oportunidad de defenderse.

La suspensión, según los términos constitucionales, procede sólo por causas graves, previstas en las leyes locales. Podría criticarse la vaguedad de esta expresión y plantear incluso la posibilidad de que la Constitución general indicara expresamente cuáles deben considerarse "causas graves". Sin embargo, debe considerarse que, por un lado, la Constitución no tiene por qué precisar todas estas causas, sino plantear el principio general para que luego lo desarrolle la legislación secundaria. En este caso tal legislación debe corresponder a cada estado, ya que de otro modo se profundizaría indebidamente en materias que según el esquema federal deben corresponder a la soberanía estatal.

Además, hay que tomar en cuenta que el Constituyente se propuso limitar el poder del estado sobre el municipio. En un ambiente histórico de enorme predominio del Ejecutivo local, al que usualmente quedaban sujetos los otros poderes, los ayuntamientos podían ser víctimas de verdaderos atropellos por

parte de la autoridad central del estado que, en orden a lo dispuesto por la legislación local, podía proceder de manera arbitraria contra los municipios, con un aparente manto de legitimidad.

La figura de la suspensión de ayuntamientos surgió desde tiempo atrás como forma de someter a control a estos cuerpos gubernativos, para evitar también acciones ilegales de los mismos. En la lógica del sistema federal, como hemos visto en el capítulo histórico, en general las constituciones del siglo xix que, a partir de la Independencia, aplicaron el sistema federativo, no se ocuparon de la organización municipal interna de los estados, pues por principio este asunto corresponde a su régimen interior. En cambio, las constituciones centralistas abordaban la cuestión municipal y en varias de ellas existían incluso normas relativas a las sanciones imponibles a los ayuntamientos, en caso de desviarse de la norma, entre ellas la suspensión.

Las presiones y los abusos que se ejercieron contra la libertad municipal durante el porfirismo explican que la Constitución de 1917 estableciera algunas garantías para el municipio, dando un matiz al régimen federal en cuanto a que las facultades estatales quedaban limitadas mediante taxativas que tendían a proteger la esfera de competencia de la autoridad municipal, incluso frente a los poderes del estado al que perteneciera.

En esta misma línea se inscribieron reformas sucesivas como la de 1983, que introdujo reglas para la suspensión de ayuntamientos, tema que había quedado a cargo del Constituyente local.

La referencia a las "causas graves" previstas en las leyes procura dar una doble seguridad, pues por una parte, la razón para una posible suspensión debe constar en la ley y no quedar al arbitrio de la legislatura; de modo que opera una garantía de legalidad, pero además la gravedad de la causa debe ser verificable. Si, pongamos por caso, una legislatura fijara causas imprecisas o baladíes y éstas quisieran hacerse valer contra alguna autoridad municipal, el ayuntamiento afectado dispondría de medios de defensa jurídica, ya fuera el amparo o la controversia constitucional prevista en el art. 105 de la Constitución, alegando que la causa legalmente señalada, aunque esté efectivamente plasmada en la ley, no llena el requisito de gravedad que impone la Constitución. Esto quiere decir que no cualquier causa señalada por el legislador local puede ser estimada grave sólo porque él lo diga, sino que tal carácter puede ser materia de una revisión por el Poder Judicial federal, en tanto el concepto gravedad está señalado en el propio texto constitucional.

Las leyes orgánicas municipales dedican usualmente un título a la regulación de los procedimientos de suspensión, desaparición y revocación del mandato a los que alude la *Constitución* General de la República. En dicha sección suele contenerse el catálogo de las causas graves por las que puede suspenderse un ayuntamiento. Éstas se consignan de diferentes maneras en cada ordenamiento estatal y se emplean distintas técnicas en su redacción y ordenación. A guisa de ejemplo revisemos algunas de ellas. Las causas graves que considera la legislación tabasqueña son:

- a) Violación a las Constituciones federal y local, así como a las leyes que de ellas emanen; y
- b) Manejo indebido de fondos y recursos municipales. También será suspendido por las causas siguientes:
- a) Porque sus integrantes fomenten o adopten una forma de gobierno distinta a la señalada por el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la particular del Estado; y
- b) Cuando existan entre sus miembros, conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento y el ejercicio de sus funciones.

Como se advierte, las causas están redactadas de manera muy general y se reducen a un pequeño número.

El caso de Oaxaca es una demostración palmaria de cómo se pueden confundir las circunstancias que dan lugar a la suspensión, con los supuestos de la declaración de desaparición, como se explicará en el apartado subsecuente. El art. 67 de la *Ley Orgánica Municipal* de ese estado menciona conjuntamente la suspensión o desaparición como si se tratase de sinónimos. En el numeral 72, fuera de la fracc. I y de la X, todas las demás causas graves para la desaparición de un ayuntamiento son realmente supuestos violatorios de la ley cometidos por el cuerpo edilicio, que dan lugar a la figura de la suspensión, de acuerdo con una correcta técnica jurídica. Veamos este segundo ejemplo de una lista de *causas graves*, según el art. 72 de la ley oaxaqueña:

I. Cuando sea imposible el funcionamiento, por falta absoluta de la mayoría de sus integrantes, si no existen suplentes que puedan integrarlo, cualquiera que fueren las causas que motiven dicha falta;

II. La violación reiterada por parte del ayuntamiento, de las garantías individuales y sociales consagradas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local;

III. La promoción o adopción que realice un ayuntamiento, de formas de gobierno u organización política, distintas a las establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución del estado;

IV. Los conflictos reiterados que se susciten entre la mayoría o totalidad de los integrantes de un ayuntamiento, o entre éste y la comunidad, y que hagan

imposible el cumplimiento de los fines o el ejercicio de las funciones a cargo del ayuntamiento;

V. La violación que efectúe el ayuntamiento a las normas jurídicas que rigen los procesos electorales;

VI. La repetida alteración por parte del ayuntamiento a la ley de ingresos, al presupuesto de egresos, o a los planes y programas de desarrollo municipal, que importen un perjuicio a los habitantes del municipio;

VII. La disposición de bienes pertenecientes al patrimonio municipal que ordene el ayuntamiento, sin sujetarse a las disposiciones previstas en la presente ley;

VIII. Cuando el ayuntamiento permita que extranjeros se inmiscuyan en asuntos internos del estado o de los municipios;

IX. La falta de comprobación de la aplicación correcta de los recursos que integran la hacienda publica municipal, en términos de lo dispuesto en la ley orgánica de la contaduría mayor de hacienda y demás disposiciones aplicables; y

X. Por abandono del ejercicio de sus funciones.

El estado de Querétaro también es confuso en este tema. El art. 32 de su *Ley Orgánica Municipal* prevé únicamente la *desaparición*, como veremos en el siguiente apartado que alude a dicha figura.

En cambio, el estado de Morelos establece un tratamiento diferenciado para la suspensión *total* y la declaración de desaparición. El art. 178 de su legislación municipal dice: "Corresponde al Congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, declarar la desaparición de Ayuntamientos, suspenderlos en su totalidad o suspender a alguno de sus integrantes en términos de lo dispuesto por el Artículo 41 de la Constitución Política Local."

En el art. 180 detalla los supuestos para que proceda la suspensión que llama *total*, por ser aplicable al ayuntamiento en su totalidad. Éstos son:

I. Cuando el Ayuntamiento haya dejado de funcionar normalmente por cualquier circunstancia distinta a las que den lugar a la desaparición de los Ayuntamientos;

II. Cuando el Ayuntamiento, como tal, haya violado la legislación Estatal o de la Federación; y

III. Cuando la totalidad de los integrantes de un Ayuntamiento se encuentren en el caso de que proceda su suspensión en lo particular y no haya lugar a que entren en funciones los suplentes.

En la segunda de las hipótesis se introduce una causal de amplitud inadmisible, pues no se define un criterio de gravedad al incluir prácticamente cualquier

7. Elección, suspensión y desaparición de ayuntamientos 171

violación legal en la que pueda haber incurrido la comuna, sin ningún tipo de especificación como se requiere de acuerdo con la Constitución federal.

La multiplicidad de las fórmulas empleadas por las leyes locales en esta materia hace imposible un estudio detallado de la misma en una obra de carácter general como la que el estudiante tiene en sus manos. Un estudio en profundidad nos parece que aún está por hacerse según los datos bibliográficos de que disponemos, y podría ser materia de una excelente tesis doctoral. Quede aquí una muestra de la problemática existente en este campo jurídico, como conocimiento básico que podrá ser ampliado por investigadores acuciosos, cuya curiosidad se vea estimulada con este estudio.

Por lo que respecta al requisito relativo a que la decisión por virtud de la cual se suspenda a un ayuntamiento deba tomarse por las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura local, hay que enfatizar que esta mayoría calificada de dos tercios se tiene que calcular sobre el número total de los integrantes que forman la legislatura o Congreso estatal de que se trate y no solamente con base en los diputados presentes en la sesión. Un aspecto interesante es que la fracción requerida por la Constitución federal debe entenderse como un límite mínimo; en consecuencia, si alguna Constitución local fijara en tres cuartas partes del total de integrantes de la legislatura, la mayoría calificada para suspender un ayuntamiento, ello no sería violatorio de la Constitución federal que exige dos tercios, pues siendo esta mayoría calificada una forma de asegurar que no se actúe injustamente contra un ayuntamiento, su elevación aumenta dicha garantía en beneficio del cuerpo edilicio.

Una cuarta garantía consiste en el derecho de audiencia y defensa que se otorga a favor del ayuntamiento como cuerpo colegiado y a sus integrantes durante el procedimiento que tenga por objeto la suspensión. La Constitución federal es clara al respecto, al establecer que para que proceda dicha suspensión los posibles afectados deberán haber tenido "oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

7.12. Declaración de desaparición

La declaración de desaparición de un ayuntamiento es el acto por el cual una legislatura estatal, con la aprobación de por lo menos las dos terceras partes del total de sus integrantes, constata que no existen condiciones de gobernabilidad en un municipio porque el ayuntamiento ha dejado de operar en la práctica. Desde el punto de vista teórico, la Legislatura no toma una decisión sancionadora, como ocurre en la suspensión, sino que da cuenta de una situación de hecho, a partir de la cual establece jurídicamente, mediante la declaración correspondiente, que ha desaparecido el ayuntamiento, es decir, que dejó de existir como tal y, en consecuencia, debe procederse a su sustitución.

En términos doctrinarios, el acto del Congreso estatal en este caso no es constitutivo, no crea la situación, como en la suspensión, en la cual, una vez dado el supuesto jurídico previsto en la ley, la consecuencia es la destitución de los miembros del ayuntamiento. Éstos seguían fungiendo como tales, pero al haber incurrido en una conducta merecedora del castigo previsto, dejan de ocupar los cargos por virtud de la decisión del órgano legislativo. La determinación de la Legislatura en la declaración de desaparición, como su nombre lo indica, es declarativa, lo cual significa que el hecho generador del acto existía en el mundo real y la autoridad sólo da fe de ello para proceder jurídicamente a tomar las decisiones correspondientes. La diferencia es sutil, pero en todo caso significativa, pues en la suspensión se da un supuesto previsto en la ley cuya consecuencia jurídica es la imposición de la sanción destitutoria conocida como suspensión; y el ayuntamiento deja de operar precisamente como consecuencia de que se produjo la hipótesis legal que la motiva. En la declaración de desaparición el ayuntamiento ya no funciona como tal en la práctica y la Legislatura se limita a declarar que eso ha ocurrido, para proceder a tomar las medidas que repongan la autoridad en el municipio. Sin embargo, como ya hemos indicado, existen algunos elementos de confusión que generan interferencias entre las dos figuras, lo que resulta inevitable dada la fuerte carga política que conlleva el que todo un ayuntamiento resulte desplazado de su función, sea porque está actuando fuera de la ley y hay que desintegrarlo (suspensión), o sea porque ya no ejerce su autoridad o quedó desintegrado previamente (declaración de desaparición).

Esta figura de la declaración de desaparición se inspiró en una parecida existente entre las facultades exclusivas del Senado de la República, indicadas en el art. 76 constitucional, referente a la posibilidad de que dicha Cámara declare, "cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional".

En el ámbito federal no existe un equivalente a la suspensión de ayuntamientos que permitiera castigar a los poderes de un estado por una falta cometida, ya que cada uno debe determinar en su Constitución las posibles sanciones aplicables a ellos o la forma de resolver sus conflictos internos. Pretender hacerlo desde los poderes federales constituiría una intromisión en la vida interna de los estados, si bien el Poder Judicial federal tiene instru-

7. Elección, suspensión y desaparición de ayuntamientos 4 173

mentos constitucionales como las controversias constitucionales o la acción de inconstitucionalidad, y el propio juicio de amparo, para incursionar en esos terrenos. En todo caso, los poderes federales no asumen la posibilidad de destituir poderes locales como una sanción; incluso un juicio político federal contra un gobernador debe ser revisado por la Legislatura local y es ésta la que toma la decisión definitiva. Por esa razón, solamente la desaparición total de los poderes estatales puede dar lugar a que intervenga el Senado, declare que tal circunstancia se ha producido y nombre a un gobernador provisional.

Empero, en el ámbito estatal, al convivir la opción sancionadora con la meramente declarativa, el resultado es, como en el caso de Oaxaca visto en el apartado anterior, que se mezclan y confunden ambas figuras.

La declaración de desaparición supone que el ayuntamiento ha dejado de existir de hecho, pero esto ocurre también cuando jurídicamente se le ha sancionado con la suspensión y así, por ejemplo, el estado de Tabasco contempla en su legislación que "se considera desaparecido un Ayuntamiento" por las mismas causas graves establecidas para su suspensión (art. 56 de su Ley Orgánica Municipal). Si bien inmediatamente señala que "también se declarará desaparecido un Ayuntamiento en caso de renuncia o falta absoluta de la mayoría de los integrantes o declaración de separación del cargo que impida la integración del quórum correspondiente". En este último supuesto parece aludirse a la revocación individual del mandato que puede ser dispuesta asimismo por la Legislatura estatal y que veremos en el apartado siguiente.

La Ley Orgánica Municipal de Querétaro introduce en su art. 32 que ya mencionamos, en sus dos primeras fracciones, situaciones que pueden considerarse propias de una inexistencia o inoperabilidad práctica de la autoridad municipal, pero la fracción tercera es tremendamente ambigua y, en todo caso, más propia como causal de la suspensión, entendida como sanción, según la reiterada explicación que hemos dado para tratar de clarificar el nebuloso panorama jurídico que presenta este tema en las legislaciones municipales locales. Veamos el texto del precepto comentado:

La Legislatura del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes o a iniciativa del Titular del Poder Ejecutivo, podrá declarar la desaparición de un ayuntamiento, en los términos del artículo 115 fracción I párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los casos siguientes:

I. Cuando exista renuncia o falta absoluta de los integrantes de un ayuntamiento, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes, ni que se celebren nuevas elecciones;

II. Cuando se suscite entre los integrantes del ayuntamiento, o entre éste y la comunidad, conflicto que haga imposible el cumplimiento de los fines del mismo o el ejercicio de sus funciones, y

III. Por cualquier causa grave que impida el ejercicio de las funciones del avuntamiento conforme al orden constitucional federal o local.

Una de las mejores conceptuaciones de las situaciones que verdaderamente dan lugar a que pueda estimarse que ha desaparecido un ayuntamiento la encontramos en el art. 179 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos, en el cual se lee: "La declaración de desaparición de un Ayuntamiento sólo podrá tener lugar cuando se haya desintegrado el cuerpo edilicio o se presenten, previamente, circunstancias de hecho que imposibiliten al Ayuntamiento para el ejercicio de sus funciones conforme al orden constitucional tanto federal como estatal."

En un apartado subsecuente abordaremos la cuestión del procedimiento aplicable en casos de suspensión, desaparición o revocación del mandato. En todos esos casos, según la Constitución federal, los afectados deben tener ocasión de defenderse y presentar pruebas. Esta noción, no obstante, presenta algunas dificultades teóricas en el caso específico de la declaración de desaparición de un ayuntamiento. En términos rigurosamente lógicos, no se requeriría defensa en un procedimiento que, en principio, no debería ser controvertido, pues si se constatan objetivamente las condiciones de desintegración de un cuerpo edilicio, por la falta absoluta de la mayoría de sus miembros, o se comprueban las circunstancias de hecho que imposibilitan el funcionamiento del ayuntamiento, eso debería ser suficiente para hacer la declaratoria correspondiente. Puesto que no se trata, en teoría, de la imposición de una sanción, parece innecesario el seguimiento de un proceso en el que una parte acuse y otra se defienda y presente pruebas y alegatos como lo indica el art. 115 de la Constitución federal.

Empero, en primer término porque justamente así lo pide el texto de la Norma Suprema y segundo, porque el Constituyente previó con acierto que detrás de la declaración de desaparición puede haber condiciones en las que se trate de hacer valer una supuesta circunstancia fáctica para proceder arbitrariamente contra el gobierno municipal, resulta en la práctica necesario que aun cuando se trate de dicha declaración de desaparición se desarrolle un procedimiento controvertido en que los miembros del ayuntamiento afectado tengan oportunidad de desvirtuar las pruebas que se presenten para considerar que efectivamente el ayuntamiento ha quedado desintegrado o se encuentra totalmente imposibilitado para funcionar.

En este punto se tiende una línea muy sutil en cuanto a las circunstancias de hecho que impiden el funcionamiento normal de la comuna, pues dificultades políticas pueden propiciar acciones violentas contra el gobierno del municipio que le bloqueen su tarea, como una prolongada toma del Palacio Municipal o la violencia ejercida contra los ediles. Habrá casos en que la solución sea el empleo de la fuerza pública para restablecer el orden y permitir trabajar al ayuntamiento, pero habrá otros en que las condiciones políticas efectivamente aconsejen declarar desaparecido el ayuntamiento para evitar una represión cruenta. Esas decisiones corresponden a la discrecionalidad de la Legislatura, si bien pueden ser revisadas por el Poder Judicial federal, siempre que el ayuntamiento que se considere agraviado interponga la impugnación correspondiente promoviendo una controversia constitucional o, eventualmente, un amparo.

7.13. Suspensión y revocación individual del mandato

El art. 115 constitucional federal contiene en el tercer párrafo de la fracc. I la hipótesis de la suspensión o revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento. Nos encontramos aquí en presencia de una sanción individualizada en contra de un integrante del cuerpo colegiado que puede derivar de alguna infracción a sus deberes prevista en la ley, la cual también debe merecer el calificativo de grave, como lo dispone la propia Constitución.

En apego a una teoría bien elaborada, la suspensión aplicada individualmente debe tener un carácter temporal siempre, porque cuando los efectos son definitivos en cuanto a la destitución de un edil, entonces la figura que procede es la de revocación del mandato. Así debe interpretarse la Constitución si se quiere hacerlo con congruencia. Aunque debe reconocerse que el Constituyente no fue muy preciso ni actuó con rigor en cuanto a la terminología generalmente aceptada en el derecho político comparado, pues en la bibliografía jurídico-constitucional y de la ciencia política se habla de revocación del mandato o recall, para significar el procedimiento por el que los propios votantes deciden, mediante un proceso electoral, la destitución de un funcionario electo popularmente. La revocación, en esas circunstancias, es un castigo político impuesto por los ciudadanos que eligieron a una autoridad con cuyo desempeño no están conformes, pero no implica una sanción jurídicamente determinada como resultado de una violación legal. Por eso hubiera sido más

conveniente que nuestra Constitución hablara de destitución, que es lo que efectivamente se aplica, y no de revocación. Además, hay una razón de terminología jurídica e incluso vulgar que milita en favor de este punto de vista, y es que la revocación sólo puede ser hecha por quien originalmente realizó un acto u otorgó alguna cosa; así, se dice revocar el mandato, revocar un testamento o revocar un nombramiento. En tanto las legislaturas no designan a los miembros del ayuntamiento, malamente pueden revocar el mandato que les otorgó el pueblo.

Pero en fin, revocación se llama en nuestro derecho a la acción de destituir a un edil, por las causas graves previstas en la ley, mediante la decisión de las dos terceras partes del total de los miembros de un Congreso estatal, previo procedimiento en el cual el funcionario destituido haya tenido la oportunidad de defenderse debidamente.

La suspensión individual de un integrante de la comuna consiste en la separación temporal de su cargo, previo el cumplimiento de los requisitos y las condiciones expresados en el párrafo precedente.

Como en los asuntos ya comentados de la suspensión de todo el ayuntamiento y la declaración de desaparición del mismo, en materia de suspensión y revocación individual del mandato, las legislaciones prevén supuestos de lo más disímbolos y emplean terminologías variadas. La ley del estado de Morelos, por ejemplo, en lugar de revocación emplea la expresión, quizá gramatical y doctrinariamente más apropiada, de suspensión definitiva, si bien técnicamente contradice a la Constitución federal, en la cual la palabra suspensión, referida a cada uno de los miembros, solamente puede ser entendida como temporal, según lo que hemos venido explicando. Pues bien, como un ejemplo de las causas que pueden propiciar esta revocación del mandato en términos de nuestra Carta Magna, reproducimos aquí el contenido del art. 181 de la Ley Orgánica Municipal de dicho estado:

Procederá la suspensión definitiva de uno de los miembros del Ayuntamiento en lo particular cuando el munícipe de que se trate se coloque en cualquiera de los siguientes supuestos que sean calificados como causas graves por el Congreso del Estado:

I. Quebrante los principios jurídicos del régimen federal o de la Constitución Política del Estado de Morelos;

II. Cuando abandone sus funciones por un lapso de quince días consecutivos sin causa justificada;

III. Cuando deje de asistir consecutivamente a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;

IV. Cuando abuse de su autoridad en perjuicio de la comunidad y del Ayuntamiento;

V. Por omisión en el cumplimiento de sus funciones;

VI. Cuando se le dicte auto de formal prisión por delito doloso; y

VII. En los casos de incapacidad física o legal permanente.

Declarada la suspensión definitiva se procederá a sustituir al suspendido por el suplente respectivo y si éste faltare o estuviere imposibilitado, el Congreso, a proposición en terna del Ayuntamiento de que se trate, designará al sustituto.

El artículo siguiente prevé un importante caso de revocación derivado de una causa de inelegibilidad, a saber: "Cuando alguno de los integrantes del Ayuntamiento no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para el cargo, el Congreso del Estado, por acuerdo cuando menos de las dos terceras partes de sus miembros, acordará la revocación del mandato del munícipe de que se trate. Decretada la revocación, se procederá en los términos del último párrafo del artículo anterior."

La Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco consigna un curioso mecanismo que incluye una forma parcial de participación del electorado en la revocación del mandato de un munícipe, ya que de acuerdo con el art. 61 el procedimiento puede ser iniciado a petición hecha "por cuando menos cien ciudadanos del municipio de que se trate, quienes deberán designar un representante común y acompañar a su escrito los elementos de prueba que justifiquen la misma".

7.14. Procedimiento aplicable a los casos anteriores

Tanto la suspensión de todo un ayuntamiento como la declaración de desaparición del mismo, así como la suspensión y la revocación individual, tienen que aplicarse siguiendo un debido proceso legal. En algunas legislaciones, como la de Coahuila, la regulación del procedimiento se remite expresamente a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y a la Ley Orgánica del Congreso del Estado. Es frecuente que estas leyes estén vinculadas con la Ley Orgánica Municipal para efectos de este tipo de proceso, pues hay causas de responsabilidad que dan lugar a sancionar a los ediles y actualizan los supuestos de suspensión o revocación; y la parte procesal parlamentaria se incluye por lo menos parcialmente en las leyes orgánicas de los congresos estatales.

En otros casos, el procedimiento se desarrolla de manera minuciosa en la propia ley de la materia municipal, como en Veracruz, donde se determinan las causas de responsabilidad en el art. 125.

La legitimación para iniciar el procedimiento varía de estado a estado. Coahuila, por ejemplo, indica que el procedimiento para la declaración de desaparición de ayuntamientos podrá iniciarse a petición de "cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de las pruebas conducentes". Un esquema similar aplica Veracruz, desde el momento que en su legislación se concede "acción popular" para dar inicio al proceso.

Otros ordenamientos son más restrictivos para la legitimación activa en esta materia. Tabasco, por ejemplo, establece que la petición para que el Congreso del estado conozca las causas de suspensión o desaparición de un ayuntamiento podrá ser formulada por el titular del Poder Ejecutivo, por uno o varios diputados locales o por más de 50% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral del municipio de que se trate, quienes deberán nombrar a un representante común. Esta última modalidad significa una especie de híbrido entre nuestras figuras tradicionales de suspensión y desaparición y un método de verdadera revocación del mandato, a la manera que explicamos en el apartado precedente, pues si más de la mitad de los electores de un municipio pide la suspensión o la desaparición de un ayuntamiento, significa una verdadera expresión democrática de rechazo a las autoridades previamente electas.

Pese a lo ya señalado en relación con la legislación coahuilense, su texto contiene un modelo básico de cómo se desarrolla el procedimiento en estos casos. Aunque el art. 81 de su Código Municipal hace referencia a la declaración de desaparición, su esquema es el generalmente aplicado por las legislaciones a los distintos procedimientos que hemos venido reseñando en los apartados previos.

Artículo 81. El procedimiento para la declaración de desaparición de ayuntamientos tendrá los siguientes pasos:

I. La petición para que la legislatura conozca de las causas podrá formalizarse por cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de las pruebas conducentes.

II. Presentada y ratificada la denuncia, dentro del plazo de tres días naturales, se turnará a la comisión que para el efecto designe el Congreso a fin de que en igual término ésta dictamine si la denuncia es atendible, ameritando, por tanto, incoar el proceso. Las denuncias anónimas no serán admisibles.

III. Las denuncias se turnarán, en su caso, a la comisión instructora cuyo presidente ordenará emplazar al ayuntamiento denunciado. Los ayuntamientos serán oídos a través de su síndico. En defecto de éste, el ayuntamiento tendrá derecho a nombrar defensor y si no lo hiciere dentro del término de tres días, contados a partir de la fecha del emplazamiento, la comisión lo nombrará de oficio.

IV. La comisión instructora del congreso abrirá un periodo de treinta días hábiles para recibir, tanto las pruebas del denunciante como las del ayuntamiento, así como todas aquellas que la misma comisión acuerde para el debido esclarecimiento de la verdad. Las pruebas que no pudieren desahogarse dentro del plazo indicado, se tendrán por desiertas, salvo que la comisión determine recibirlas.

V. Concluido el término de pruebas, las partes deberán producir sus alegatos por escrito, en un término de tres días hábiles.

VI. Concluida la instrucción, la comisión procederá a formular sus conclusiones con carácter de dictamen, analizando los hechos y exponiendo los argumentos jurídicos que las sustenten, debiendo presentarlas al congreso en la sesión más próxima.

En Morelos no se precisa bien a bien, en la legislación municipal, quién puede iniciar el procedimiento y éste se regula de modo similar al ya reproducido del estado de Coahuila aunque en este caso se establece como aplicable a los diferentes casos de suspensión total del ayuntamiento, de declaración de desaparición o de suspensión o revocación individual del mandato. También se observa mayor precisión en cuanto a las comisiones del Congreso que intervienen, y una curiosa presunción de culpabilidad en caso de que el o los acusados se coloquen en situación de rebeldía, como se puede observar en la parte final del artículo correspondiente.

Artículo 183. Recibida la petición por el Congreso del Estado, se observará el siguiente procedimiento:

I. Recibida la petición, se turnará a la Comisión de Gobernación y Gran Jurado del Congreso, la que se avocará al conocimiento del asunto y en primer lugar deberá verificar que se aporten las pruebas suficientes que presuman la existencia de causas graves en la conducta de los acusados de estimarlo procedente, según las circunstancias del caso, mandará citar al Ayuntamiento o munícipe de que se trate, a una audiencia que se celebrará dentro de un término máximo de cinco días;

II. A la audiencia a que se refiere la fracción anterior comparecerán los interesados, acompañados de su defensor o defensores, si así lo estiman conveniente, para exponer lo que a su derecho corresponda;

III. En la misma audiencia deberán ofrecerse las pruebas conducentes, las que se desahogarán en la misma fecha, quedando a cargo de los oferentes la presentación de los documentos y de los testigos que deberán declarar en relación con los hechos; y

IV. Desahogada la audiencia, la Comisión deberá emitir su dictamen en un término no mayor de cinco días, el que será sometido a la consideración del pleno para que el Congreso dicte la resolución correspondiente.

El precepto siguiente contiene una curiosa presunción de culpabilidad en caso de que el o los acusados se coloquen en situación de rebeldía, como se puede observar a continuación:

Artículo 184. En caso de que los interesados no asistan a la audiencia a que se refiere el Artículo anterior, se tendrá por precluido su derecho y por presuntamente ciertos los hechos que se les imputen.

7.15. El concejo municipal

Ésta es una figura también prevista en el nivel constitucional federal en el párrafo sexto de la fracción primera del art. 115 en los términos siguientes: "En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores..." No está de más aclarar al estudiante que en la terminología municipal a los nombres de estos cuerpos colegiados se les escribe tradicionalmente con c, contra la ortografía empleada en otros usos de la palabra consejo.

Un caso específico de falta absoluta de los miembros de un ayuntamiento es el previsto en el art. 185 de la Ley Orgánica Municipal de Morelos de la manera siguiente: "Cuando por cualquier circunstancia no se hubiere verificado la elección de algún Ayuntamiento o ésta se hubiere declarado nula, el Gobernador del Estado propondrá a la Legislatura una lista de ciudadanos de la municipalidad de que se trate para que designe un Concejo Municipal provisional que fungirá hasta que se elija y tome posesión el Ayuntamiento válidamente electo."

En esta disposición advertimos que se da intervención al gobernador del estado para hacer la propuesta de los vecinos que serán *concejales* al ser nombrados por la Legislatura. Prevenciones similares se encuentran en las legislaciones de otros estados, como ocurre en el art. 21 de la *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*.

El número de miembros que deben integrar estos concejos puede variar. En ocasiones la ley deja abierto un margen de flexibilidad, como en el Estado de México, donde no hay previsión específica, de manera que la Legislatura puede resolverlo en cada caso. En Morelos se prevé que deberá tener el mismo número de miembros que el ayuntamiento y que deberá respetarse la conformación plural que tenía el ayuntamiento original, en cuanto a la participación de los diferentes partidos en su seno.

Existen dos tipos de *concejos*: los definitivos y los provisionales. Los primeros tienen la encomienda de concluir el periodo para el que fue electo el ayuntamiento suspendido o desaparecido; en tanto que los segundos tienen la misión de actuar durante el tiempo necesario para que se convoque a nuevas elecciones. Normalmente esta diferencia deriva del momento en que tiene que entrar en acción el concejo; si es durante los primeros meses del periodo constitucional del ayuntamiento, según lo disponga la legislación local, se puede convocar a una elección extraordinaria. Generalmente la ley prevé el tiempo más allá del cual el concejo actúa ya como sustituto para acabar la gestión correspondiente.



8. Personalidad jurídica y patrimonio de los municipios

8.1. Personalidad jurídica

De nuestras primeras clases de derecho seguramente recordamos la clásica definición kelseniana de la persona jurídica como centro de imputación de derechos y deberes, esto es, un ente capaz de tener voluntad propia para obligarse frente a otros, a la vez que actúa como titular de derechos que puede exigir. Esta voluntad, cuando se trata de personas colectivas, actúa a través de los órganos de las mismas.

Al establecer la fracc. II del art. 115 constitucional que los municipios están "investidos de personalidad jurídica", les otorga esa característica de sujetos de derechos y obligaciones. Constituyen, por supuesto, una persona jurídica colectiva o *persona moral*. Es frecuente, por tradición, que los códigos civiles mencionen expresamente entre las personas morales a los municipios.

Desde luego, la personalidad jurídica del municipio es de carácter público: se trata de una persona jurídica pública que dispone de un género especial de derechos –entendidos éstos en su sentido más amplio– a los cuales denomina-

mos facultades o atribuciones que ejerce en su calidad de autoridad. Precisamente como autoridad puede unilateralmente crear obligaciones a cargo de los gobernados, mediante la emisión de normas y actos administrativos. Junto con Jorge Fernández Ruiz,1 rechazamos la teoría de la doble personalidad del municipio, recogida en el dictamen de la reforma constitucional de 1999, según la cual dicho ente tiene una personalidad de derecho privado y otra de derecho público.

El municipio tiene una personalidad única, pero su actuación puede manifestarse en el terreno del derecho público cuando actúa con ese carácter y realiza actos que implican el desarrollo de sus funciones de autoridad, sea que imponga sus potestades en relaciones de supra-subordinación, como cuando cobra una contribución o dicta un bando de policía y buen gobierno, o incluso cuando entra en relaciones de coordinación con otro ente de derecho público, por ejemplo, al firmar un convenio con el estado para la prestación de un servicio público. Existen, en cambio, circunstancias en que la misma persona jurídica entra en relaciones de coordinación con los particulares, sus gobernados, pero actuando bajo el imperio de normas de derecho privado, como cuando firma un contrato de arrendamiento o incluso una compraventa si tiene el carácter de vendedor. Pongamos por caso que el ayuntamiento decide la venta de un bien público de acuerdo con la normatividad jurídica aplicable. Esta primera decisión de vender la toma el órgano de gobierno actuando en nombre de la persona pública municipio, en el marco del derecho público y sujeta a reglas de esa naturaleza. Después, al consumarse la compraventa, ésta queda regulada también por disposiciones de derecho privado que le son aplicables al municipio como si se tratara de un particular, lo mismo si está arrendando un edificio para oficinas y evidentemente no puede hacer valer su condición de autoridad para dejar de pagar la renta. Pero en todos los casos actúa con su personalidad jurídica pública: no tiene una para los actos regulados por el derecho público y otra para los que se realizan al amparo del derecho privado. Lo que ocurre es que en algunos casos sus actos son regidos por el primero y en otros por el segundo. sala "investidos de personalidad juridica", les otores esa característica de

La personalidad jurídica municipal comprende al complejo de los elementos que lo forman, pero evidentemente su actuación se expresa por medio de sus órganos, en particular el ayuntamiento que es, como hemos visto, su órgano gubernativo.

Las legislaciones específicas indican cuál de los integrantes del ayuntamiento asumirá la representación legal del ayuntamiento, si bien debe señalarse que estamos en presencia de una situación compleja en la que la personalidad asume diferentes formas de expresión. A veces debe estimarse que el ayuntamiento en su conjunto establece cuál es la voluntad de la persona jurídica, por ejemplo, cuando dicta bandos o reglamentaciones en nombre del municipio. En otras ocasiones el presidente municipal al ejercer sus facultades, asume obligaciones en nombre del municipio, según las atribuciones que se le confieran en la ley. Otras más es el síndico quien tiene señalada expresamente la representación jurídica para determinados actos representativos de la voluntad municipal, como cuando comparece a juicio o rinde informes con justificación en el juicio de amparo.

8.2. El patrimonio municipal

Para Salvador Valencia Carmona, el patrimonio municipal es "el conjunto de bienes, derechos e inversiones que el municipio posee a título de dueño".2 Efectivamente, el municipio, como persona jurídica, tiene entre sus atributos poseer un patrimonio como universalidad de bienes, derechos y obligaciones susceptibles de valorarse económicamente. Es importante añadir al concepto de Valencia Carmona la parte correspondiente a las obligaciones crediticias que forman también parte del patrimonio municipal. De manera que además de los bienes materiales y los derechos traducibles en numerario, como pueden ser las cuentas por cobrar que tienen el carácter de créditos a favor del municipio, en el patrimonio de éste también entran los adeudos que deba pagar y que constituyen su pasivo.

En ocasiones se olvida que en rigor jurídico el patrimonio se conforma de la manera indicada. Así, la Ley Orgánica Municipal de Puebla presenta una definición interesante e ilustrativa para darnos una idea de lo que queda

Para un amplio alegato relativo a la refutación de la doble personalidad municipal, véase el comentario de Jorge Fernández Ruiz a las reformas al art. 115 de 1999, aparecido en Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, tomo XIV, 5a. ed., Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, México, 2000, págs. 588 y siguientes.

Salvador Valencia Carmona, Derecho municipal, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2003, pág. 229.

contenido en este concepto, aunque también adolece de la consideración del pasivo como parte del patrimonio. El art. 140 de dicha ley señala: "El patrimonio municipal se constituye por la universalidad de los derechos y acciones de que es titular el municipio, los cuales pueden valorarse económicamente y se encuentran destinados a la realización de sus fines. Forman parte del patrimonio municipal, la hacienda pública municipal, así como aquellos bienes y derechos que por cualquier título le transfieran al municipio, la Federación, el estado, los particulares o cualquier otro organismo público o privado."

No debe confundirse el patrimonio con la hacienda municipal. Como bien lo indica la ley poblana, ésta es parte de aquél y se constituye de la manera que veremos en el siguiente apartado. Al ser el primer concepto más extenso, la Constitución de la República fue muy precisa al establecer en el art. 115, fracc. IV, la atribución exclusiva del ayuntamiento para administrar libremente su hacienda, lo cual no implica todo el conjunto de bienes muebles e inmuebles que forman parte de su patrimonio. Estos bienes se clasifican en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Los primeros generalmente comprenden los bienes de uso común como calles, plazas etc.; los destinados a un servicio público, pinturas, muebles, esculturas incorporadas a los inmuebles, que tengan interés histórico o artístico, etc. Las disposiciones básicas sobre este tema se encuentran en la Ley General de Bienes Nacionales y se desenvuelven en diversas normas municipales incluidas frecuentemente las leyes orgánicas municipales.

En especial los inmuebles del dominio público, quedan generalmente sujetos a un régimen por virtud del cual sólo puede disponerse de ellos previa desafectación decidida por la Legislatura estatal. El Código Municipal de Chihuahua en su art. 85 prevé claramente que sólo el Poder Legislativo del estado puede cambiar la afectación a un determinado destino de un bien del dominio público municipal perteneciente a su patrimonio. La Ley Orgánica Municipal de Guanajuato sigue la misma línea e introduce una precisión en cuanto a los bienes del dominio privado que pueden enajenarse sin que se requiera un acto de desafectación por parte del Legislativo, pero sí es necesario recabar el permiso del Congreso del estado o de la Diputación Permanente, en su caso.3

Incluso, ya en el ámbito de la esfera de decisión del cuerpo edilicio en cuanto al patrimonio inmobiliario municipal, la propia Constitución en el

Elisur Arteaga Nava, Derecho constitucional, de esta misma editorial, 1999, pág. 515.

inc. b) de la fracc. II del art. 115 establece la condición de que las resoluciones que puedan afectarlo deben ser tomadas por las dos terceras partes de los miembros del ayuntamiento y que los casos en que se prevea dicha afectación deben estar precisados en la legislación estatal.

De acuerdo con Elisur Arteaga, "los municipios tienen un auténtico derecho de propiedad sobre los bienes que integran su patrimonio, independientemente de que cuenten o no con los títulos para acreditar ese derecho y de que conserven o no la posesión sobre ellos".4

Para un adecuado control del patrimonio municipal, algunas legislaciones como la de Coahuila, la de Puebla o la de Guerrero disponen la elaboración de un registro de los bienes municipales. En Puebla se ordena al presidente municipal, en el art. 144 de la Ley Orgánica Municipal, la formulación, cada año en el mes de enero, de un inventario general de los bienes municipales.

8.3. La hacienda municipal

De acuerdo con la Constitución federal, se forma de los rendimientos de los bienes que pertenezcan al municipio, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor según lo dispone la citada fracc. IV del art. 115. La hacienda municipal es, por así decirlo, la parte líquida y revolvente del patrimonio municipal.

De manera más detallada podemos adoptar la descripción del art. 141 de la Ley Orgánica Municipal de Puebla, que establece un catálogo bastante completo de los elementos que componen la hacienda municipal: "I. Las contribuciones y demás ingresos determinados en las leyes hacendarias de los municipios, en los términos de la Constitución política del estado libre y soberano de Puebla y leves aplicables." Por contribuciones se entienden los ingresos fiscales del Estado, ya sea en el plano federal, estatal o municipal. En el caso de la hacienda municipal, por supuesto, se hace alusión a los ingresos fiscales que el municipio está autorizado a cobrar con base en las leyes que en materia hacendaria expida la Legislatura estatal. La facultad impositiva está atribuida solamente a los poderes legislativos, sea el de la Federación o el de cada estado. Con base en el art. 31, fracc. IV de la Constitución y la interpretación que de su texto ha hecho la Suprema Corte, todos los gobernados están obligados a

Idem, pág. 514.

"contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". La obligación, pues, de contribuir al gasto público municipal tiene un indubitable sustento constitucional, pero también es claro que tal deber sólo puede ser establecido en las leyes.

El municipio carece de la facultad de emitir leyes; en consecuencia, corresponde a los congresos estatales la atribución de decretar las contribuciones destinadas al sostenimiento de los gastos de los municipios. La Constitución General de la República especifica en el párrafo cuarto del inc. c) del art. 115 que "las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios..." En ese sentido, las legislaturas estatales recurren al mecanismo de emitir una ley específica para cada municipio, en la que se determinan los diferentes rubros de ingresos, con objeto de que todos ellos dispongan de una base legal. Con el propósito de ilustrar al estudiante sobre la estructura y el contenido de estas leyes nos pareció muy conveniente reproducir aquí, a manera de muestra, una de ellas, la correspondiente al municipio de Coatepec, del estado de Veracruz. Quien tenga interés en compararla con otras puede consultar las páginas de internet de los congresos locales, que usualmente dan acceso a este tipo de legislación.

La Honorable Sexagésima Legislatura del Congreso del Estado LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIEREN LOS ARTÍCULOS 26, FRACCIÓN I, INCISO B), 33, FRACCIÓN I, 38 Y 71, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTA-DO; 107 DE LA LEY ORGÁNICA DEL MUNICIPIO LIBRE; 6, FRACCIÓN I, INCISO B), 18, FRACCIÓN I Y 47 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO; 75 Y 76 DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL PODER LEGISLATI-VO, Y EN NOMBRE DEL PUEBLO EXPIDE LA SIGUIENTE:

LEY NÚMERO 43

DE INGRESOS DEL MUNICIPIO DE COATEPEC, DEL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2005.

Artículo 1. Para el ejercicio fiscal del año 2005, la Hacienda Pública del Municipio de Coatepec, del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, percibirá los ingresos provenientes de los conceptos señalados en la presente Ley, que se destinarán a cubrir el gasto público, en las cantidades estimadas que a continuación se señalan:

Monto en pesos

A. Ingresos propios 11,596,058.80

- 1. Impuestos 6,224,716.36
- 1.1. Predial; 4,667,356.83
- 1.2. Sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; 799,376.95
- 1.3. Sobre espectáculos públicos; 52,996.85
- 1.4. Sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; 0.00
- 1.5. Sobre juegos permitidos; 3,539.80
- 1.6. Contribución adicional sobre ingresos municipales y 700,465.14
- 1.7. Sobre fraccionamientos. 980.79
- 2. Derechos 1,959,375,73
- 2.1. Por registro y refrendo anual de toda actividad económica; 327,473.14
- 2.2. Por obras materiales; 382,422.80
- 2.3. Por los servicios de agua potable y drenaje del municipio; 0.00
- 2.4. Por expedición de certificados y constancias; 137,815.25
- 2.5. Por servicios de rastro o lugares autorizados; 321,905.52
- 2.6. Por servicios de panteones; 139,896.82
- 2.7. Por servicios de recolección, transporte y disposición final de desechos sólidos; 17,791.09
- 2.8. Por limpieza de predios no edificados; 0.00
- 2.9. Por la prestación de servicios de supervisión técnica sobre la explotación de bancos de material: 1,508.07
- 2.10. Por servicios prestados por la Tesorería; 54,927.69
- 2.11. Por los servicios del Registro Civil; 575,635.352.
- 2.12. Por ocupación de inmuebles del dominio público. 0.00
- 3. Contribuciones por mejoras 0.00
- 3.1. Contribuciones por mejoras. 0.00
- 4. Productos 808,907.27
- 4.1. Venta de bienes de dominio privado; 0.00
- 4.2. Arrendamiento de bienes muebles o inmuebles de dominio privado; 162,413.42
- 4.3. Explotación o enajenación de cualquier naturaleza de los bienes de propiedad municipal no destinados al servicio público; 0.00
- 4.4. Venta de impresos y papel especial que no causen derechos; 0.00
- 4.5. Rendimientos financieros provenientes de capitales o valores a favor de los municipios; 3,321.64
- 4.6. Actividades de empresas o establecimientos en los que participe el Municipio; 57,718.98
- 4.7. Almacenaje o guarda de bienes y 0.00
- 4.8. Diversos. 585,453.23
- 5. Aprovechamientos 1,060,495.79
- 5.1. Multas administrativas; 692,396.95
- 5.2. Reintegros e indemnizaciones; 0.00

5.3. Legados y donaciones recibidos y 0.00

5.4. Diversos. 368,098.84

6. Otros ingresos 1,542,563.65

6.1. Subsidio alumbrado público y 803,717.00

6.2. Diversos. 738,846.65

B. Ingresos provenientes de la federación 22,340,702.84

1. Participaciones federales 22,340,702.84

1.1. Las que correspondan al Municipio en el rendimiento de las contribuciones federales, en la forma que dispongan las leyes de la materia o los convenios respectivos. 22,340,702.84

RESUMEN

Ingresos propios 11,596,058.80

Ingresos provenientes de la federación 22,340,702.84

Total de ingresos ordinarios 33,936,761.64

Artículo 2. A los ingresos descritos en el artículo anterior se adicionarán los que correspondan a este Municipio por concepto de aportaciones federales, cuyos montos se determinarán conforme a los ordenamientos aplicables, así como, en su caso, los extraordinarios.

Artículo 3. El Ayuntamiento de este Municipio reportará en sus cuentas públicas todos los ingresos que perciba por los conceptos a que se refiere esta Ley, aun aquellos que, en razón de no generarse ordinariamente o de no existir los antecedentes necesarios para estimar las cantidades a recaudar, aparezcan cuantificados en cero.

Artículo 4. Los ingresos previstos por este ordenamiento se causarán, liquidarán y pagarán, conforme a lo establecido por el Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y demás disposiciones aplicables.

Artículo 5. El impuesto predial se causará, liquidará y pagará de acuerdo con la siguiente:

TARIFA TASA (al millar)

I. Predios Urbanos Construidos 1.000

II. Predios Urbanos Baldíos 1.000

III. Predios Suburbanos Construidos 0.700

IV. Predios Suburbanos Baldíos 0.700

V. Predios Rurales Particulares 2.500

VI. Predios Rurales Ejidales 0.750

Artículo 6. Los rezagos por concepto de contribuciones o aprovechamientos señalados en esta Ley se cobrarán y recaudarán de acuerdo con las disposiciones legales vigentes al momento de su causación.

Artículo 7. El pago extemporáneo de créditos fiscales causará recargos, que se cobrarán a razón del 2.5% por cada mes o fracción, independientemente de las sanciones que, en su caso, correspondan al infractor.

Artículo 8. Cuando se otorguen prórrogas para el pago de los créditos fiscales municipales se causarán intereses, a una tasa del 1.25% mensual sobre el monto de los saldos insolutos de los créditos prorrogados.

Transitorio

Artículo único. La presente Ley entrará en vigor el día 10. de enero de 2005, previa publicación en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

Dada en el salón de sesiones de la H. LX Legislatura del Congreso del Estado, en la ciudad de Xalapa—Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave a los veintiún días del mes de diciembre del año dos mil cuatro.

Atanasio García Durán

DIPUTADO PRESIDENTE

Francisco Herrera Jiménez

DIPUTADO SECRETARIO

"II. Las participaciones y demás aportaciones de la Federación que perciban a través del estado por conducto del ejecutivo, de conformidad con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del estado." Las participaciones federales son los recursos que la Federación entrega a los municipios tomados de la recaudación de los impuestos federales que cobre el gobierno federal en todo el país. Las aportaciones son recursos de que dispone la Federación y que entrega a los municipios para la realización de ciertos fines. Estas aportaciones, de acuerdo con la ley poblana, llegan a los municipios a través del Poder Ejecutivo del estado en los términos dispuestos por las leyes federales y estatales. Estas últimas fijarán anualmente las bases, los montos y los plazos para la distribución de estos fondos.

"III. Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo." Estamos aquí en presencia del cobro de derechos por diferentes servicios a cargo del ayuntamiento como el de agua potable, expedición de licencias de diverso tipo, uso de rastros, panteones, etcétera.

"IV. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos." Estos conceptos comprenden los fondos que el municipio tenga invertidos en bancos o créditos que existan a su favor por el cumplimiento de obligaciones fiscales pendientes o, por ejemplo, por concepto de una penalización a algún contratista por el retraso en la entrega de una obra; en general, se refieren a productos en términos fiscales, aunque pueden incluir también aprovechamientos, como sería el caso del ejemplo puesto en último término.

"V. Las rentas, frutos y productos de los bienes municipales." Se trata aquí, como en el caso anterior, de productos generados por los bienes pertenecientes al patrimonio del municipio.

"VI. Los ingresos que por cualquier título legal reciban." Aquí quedan incluidos todos los llamados aprovechamientos, que pueden ser desde multas impuestas por infracciones municipales hasta donativos, aportaciones, legados o herencias que obtenga el municipio.

"VII. Las utilidades de las empresas de participación municipal que se crearen dentro de los ámbitos de la competencia de los ayuntamientos." Los municipios pueden constituir empresas en las que tengan participación. Estas empresas o también organismos descentralizados que produzcan beneficios económicos están en condiciones de aportar al municipio ingresos legítimos que se integran a su hacienda.

"VIII. Los demás ingresos que el Congreso del estado establezca a su favor en las leyes correspondientes." En este rubro pueden quedar incluidas contribuciones especiales que se aprueben al municipio para la realización de ciertas obras o para atender gastos de emergencia. La aprobación de estos ingresos, como de todos los demás, corresponde a la Legislatura estatal.

8.4. Facultades de las legislaturas estatales

En materia de hacienda municipal, las legislaturas estatales disponen de diversas facultades, algunas de ellas señaladas en la propia *Constitución* de la República. Las más importantes de éstas tienen que ver con el necesario requerimiento de un sustento legal para poder cobrar contribuciones. El inc. a) de la fracc. IV del art. 115 prevé que las legislaturas estatales pueden establecer contribuciones, e incluso tasas adicionales sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Independientemente de que, en rigor, bastaría que el Congreso federal no estuviera facultado expresamente en esta materia para que se entendiera como atribución de los estados, el mencionado inciso constituye una base indubitable de la capacidad que tienen los congresos locales para establecer el impuesto predial, fijar las mencionadas tasas adicionales y vincular el citado impuesto al valor de los inmuebles.

Queda a cargo de las legislaturas locales, asimismo, determinar las bases, los montos y los plazos para la cobertura, por parte de la Federación, de las participaciones de los impuestos federales a los municipios.

Corresponde también a la Legislatura local la fijación de los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo de los municipios. Esto significa que los derechos por la prestación de determinados servicios o incluso las tarifas que pudieran cobrar organismos municipales descentralizados por la prestación de algún servicio público que tuvieran a su cargo, deben quedar establecidos en una ley expedida por la Legislatura local.

En términos generales, como se infiere del párrafo tercero, inc. c), fracc. IV del art. 115, las mencionadas legislaturas deben determinar las cuotas y tarifas para los diferentes impuestos o derechos que perciban los ayuntamientos y también las aplicables a las contribuciones de mejoras.

Las contribuciones de mejoras, de acuerdo con el Código Fiscal de la Federación en su artículo segundo, "son las establecidas en la Ley a cargo de las personas físicas y morales que se beneficien de manera directa por obras públicas". Estas contribuciones son particularmente importantes para los municipios. En el derecho fiscal es conocido el principio de que los impuestos deben aplicarse genéricamente al gasto público, sin decretarse para un fin específico; pero las contribuciones de mejoras responden a la necesidad de atender la realización de obras concretas que demanda la población, para las cuales el ayuntamiento requiere de recursos adicionales concretamente dirigidos a la cobertura de los gastos necesarios para efectuarlas. En consecuencia, dichas contribuciones sí se destinan a un fin específico. A las contribuciones por mejoras o contribuciones de mejoras se les llama también en algunas legislaciones, como la de Jalisco, contribuciones especiales.

Del mismo precepto antes citado se deriva la posibilidad de que los órganos legislativos locales elaboren "las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria". Estas tablas sirven para fijar el valor catastral de los inmuebles, procurando vincularlo a criterios objetivos de valuación, como pueden ser las diferentes zonas urbanas, el desarrollo de los servicios existentes, el uso que se da al suelo, la densidad poblacional, etcétera.

8.5. Facultades hacendarias municipales

Del texto constitucional federal se extraen también algunas facultades que en materia hacendaria otorga la Norma Suprema de manera directa a los municipios. La primera y más importante de ellas es, como ya lo hemos indicado, la capacidad de administrar con libertad su hacienda. Una vez que los ingresos determinados en la ley de ingresos respectiva son enterados al erario municipal, el ayuntamiento tiene facultades plenas para su ejercicio, sea en forma directa o por medio de quien sea autorizado por el cuerpo colegiado para esta función. Generalmente es el

tesorero municipal quien ejerce, con base en atribuciones legales y en las órdenes y acuerdos que disponga el ayuntamiento, los recursos del municipio. Igualmente, el cuerpo edilicio puede autorizar a determinados organismos municipales a hacer las erogaciones que correspondan; estas atribuciones se encuentran también previstas en la Carta Magna, en el último párrafo de la fracc. IV del art. 115.

Para efectuar los gastos a que alude el párrafo anterior, el municipio dispone de otra facultad señalada expresamente en el texto constitucional federal, que es la de aprobar el presupuesto de egresos, como lo indica el penúltimo párrafo de la fracc. IV del art. 115.

En relación con la elaboración de las leyes de ingresos que aprueban las legislaturas, los ayuntamientos, por disposición constitucional federal prevista en el párrafo tercero del inc. c) de la fracc. IV del art. 115, tienen la capacidad de proponer a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos y contribuciones de mejoras. Con base en estas propuestas los congresos estatales determinarán los renglones relativos a dichas cargas fiscales en la respectiva ley de ingresos. Evidentemente, se trata de una potestad conferida a los ayuntamientos que no es vinculatoria para el Congreso estatal, es decir, el Poder Legislativo no está obligado a acatar la propuesta en sus términos, sino a tomarla en cuenta. En términos generales, como es lógico, las legislaturas se guían por dichas propuestas, si bien tienen la posibilidad de modificarlas. Por mayoría de razón, es claro que en el caso de no ejercer el ayuntamiento su atribución de hacer tales propuestas, la legislatura puede disponer lo que le parezca conveniente.

Por disposición de la *Constitución* General, los municipios tienen el derecho de percibir las contribuciones dispuestas a su favor en las leyes de ingresos, así como las participaciones federales que les correspondan. Aunque el inc. a) de la fracc. IV alude específicamente a ciertas contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria que ya mencionamos con anterioridad, el contexto general de la *Constitución* permite interpretar que ese derecho a recibir todos sus ingresos no puede ser coartado ni interferido por el estado o por la Federación. Eventualmente, existe la posibilidad de que con base en disposiciones legales y para hacer efectivo el cumplimiento de obligaciones monetarias que no hayan sido cubiertas, se intervengan partidas asignables a los municipios a fin de hacer efectiva la obligación incumplida. La garantía tendiente a impedir que incluso por disposiciones legales se coarte o afecte el derecho de los municipios a percibir los ingresos que les corresponden, se establece en la propia *Constitución* federal, en los términos que analizaremos en un apartado posterior de este mismo capítulo.

Otra facultad dispuesta en el nivel constitucional federal es la de celebrar convenios con el estado al que pertenecen para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones percibidas por los ayuntamientos, según lo señalado en el segundo párrafo del inc. *a*) de la fracc. IV del art. 115.

8.6. Los diferentes tipos de ingresos

Como ocurre con las percepciones generales del erario público federal o estatal, podemos identificar en las leyes de ingresos expedidas por las legislaturas estatales a las que ya nos hemos referido y una de las cuales reprodujimos en el apartado 8.3, los siguientes tipos de ingresos de los municipios.

Contribuciones. Son en términos generales, los ingresos fiscales ordinarios del municipio que tienen por objeto cubrir sus gastos públicos. De acuerdo con la doctrina fiscal adoptada por el Código Fiscal de la Federación, según se desprende del párrafo siguiente, las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Respecto de los municipios, queda excluido el concepto de aportaciones de seguridad social, porque regularmente estos pagos se realizan a los sistemas de pensiones estatales y no directamente a ellos. Siguiendo el criterio del mencionado Código, los recargos, las sanciones y los gastos de ejecución derivados del cobro de contribuciones participan de la naturaleza de éstas.

Impuestos. Se definen como las obligaciones coactivas y sin contraprestación de efectuar una transmisión de valores económicos (casi siempre es dinero) a favor del Estado, y de las entidades autorizadas jurídicamente para recibirlos, en este caso el municipio, por un sujeto económico, con fundamento en una ley, siendo fijadas las condiciones de la prestación en forma autoritaria y unilateral por el sujeto activo de la obligación tributaria que, para el caso de nuestro estudio, son las legislaturas estatales, si bien los recipiendarios de ellos son los municipios. El Código Fiscal de la Federación en su art. 20., fracc. I, define los impuestos como "las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas a las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo". Dichas fracciones aluden a las aportaciones de seguridad social, las contribuciones de mejoras y los derechos.

Entre los principales impuestos que cobran los ayuntamientos están el predial; sobre traslación de dominio de bienes inmuebles; sobre espectáculos públicos; sobre loterías, rifas, sorteos y concursos; sobre juegos permitidos y sobre fraccionamientos.

Derechos. De acuerdo con la definición que para el ámbito federal contiene el Código Fiscal de la Federación, podemos decir que en la esfera municipal éstos son las contribuciones establecidas en ley por el uso o aprovechamiento de los bienes de dominio público municipal o las que recibe el municipio por los servicios que presta en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados.

Aprovechamientos. Continuando con la conceptuación del Código Fiscal de la Federación, se considera como tales los ingresos que percibe el municipio por funciones del derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación municipal.

Productos. Están constituidos por las contraprestaciones que recibe el municipio por los servicios que preste en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Un ejemplo muy interesante sobre cómo se dispone en un municipio de tamaño considerable lo relativo al cobro de derechos sobre actividades industriales, comerciales o de servicio, con motivo de la expedición de licencias, permisos y registros para la realización de las mismas, lo encontramos en el art. 37 de la Ley de Ingresos del Municipio de Guadalajara que reproducimos a continuación:

Artículo 37. Quienes realicen actividades comerciales, industriales o de prestación de servicios en locales de propiedad privada o pública, cuyos giros sean la venta de bebidas alcohólicas o la prestación de servicios que incluyan el expendio de dichas bebidas, siempre que se efectúen total o parcialmente con el público en general, deberán obtener previamente licencia o permiso y pagar los derechos correspondientes por la autorización para su funcionamiento, conforme a la siguiente:

TARIFA:

A. Tratándose de licencias de giros nuevos, cuyo registro se efectúe en el presente ejercicio fiscal, los propietarios de dichos giros, cubrirán los derechos correspondientes, de conformidad con las fracciones siguientes:

I. Cabaretes y negocios similares: \$33,000.00

II. Centros nocturnos y negocios similares: \$33,000.00

III. Discoteques, salones de baile y negocios similares: \$26,208.00

IV. Cantinas, bares y departamentos de bebidas alcohólicas anexos a moteles, hoteles y demás establecimiento similares: \$24,960.00

V. Cantinas, bares y departamentos de bebidas alcohólicas anexos a centros recreativos, clubes, clubes privados por membresía, casinos, asociaciones civiles, peñas deportivas, peñas culturales y demás establecimientos similares: \$8,736.00

VI. Cantinas y giros similares, por cada uno: \$18,720.00

VII. Bar y giros similares, por cada uno: \$27,720.00

VIII. Bar anexo a restaurante, videobares y giros similares: \$30,000.00 por cada uno

IX. Agencias, depósitos, distribuidores, expendios con venta de cerveza o bebidas de bajo volumen alcohólico en botella cerrada anexos a otros giros, por cada uno:

a) Al menudeo: \$2,519.00

b) Al mayoreo: \$5,000.00

X. Giros en donde se expendan o distribuyan bebidas alcohólicas, en envase cerrado:

a) En tiendas de abarrotes: \$6,919.00

b) En minisúper: \$11,077.00

c) En cadenas (tiendas) de autoservicio: \$8,120.00

d) Al mayoreo: \$22,656.00

XI: Venta o consumo de bebidas alcohólicas hasta de 12% de volumen alcohólico o vinos generosos al menudeo en cenadurías, loncherías, cocinas económicas, ostionerías, en giros en donde se consuman alimentos preparados y negocios similares, por cada uno: \$2,772.00

XII. Venta de bebidas de alto y bajo volumen alcohólico en eventos, bailes, espectáculos, ferias y actividades similares que funcionen en forma permanente o eventual, de: \$2,500.00 a \$17,472.00

XIII. Producción o elaboración, destilación, ampliación, mezcla o transformación de tequila, mezcal, cerveza y de otras bebidas alcohólicas, con venta al menudeo, por cada uno:

a) De bajo volumen alcohólico: \$3,000.00

b) De alto volumen alcohólico: \$15,984.00

XIV. Giros donde se utilicen vinos y licores para preparar bebidas a base de café, jugos y frutas: \$8,305.00

XV. Giros donde se expendan y consuman bebidas preparadas a base de cerveza, sin incluir bebidas de alto volumen alcohólico: \$8,305.00

XVI. Centros botaneros: \$13,520.00

XVII. Permiso para operar en horario extraordinario por 30 días, según el giro, conforme a lo siguiente:

TARIFA

a) Giros con venta o consumo de bebidas de bajo volumen alcohólico:

1. Venta: \$767.00

a) Al menudeo: \$2,519.00

b) Al mayoreo: \$5,000.00

2. Consumo: \$1,197.00

Giros con venta o consumo de bebidas de bajo volumen alcohólico:

1. Venta:

1.a. Abarrotes y giros similares: \$1,197.00

1.b. Vinaterías y giros similares: \$1,607.00

1.c. Minisúper, mercados y giros similares: \$2,006.00

1.d. Supermercados y tiendas especializadas: \$2,394.00

2. Consumo:

2.a. Bar en restaurante y giros similares: \$2,394.00

2.b. Bar en videobar, discoteque, cantina y giros similares: \$3,591.00

2.c. Bar en cabaret, centro nocturno y giros similares: \$4,799.00

3. Venta y consumo en centros recreativos, teatros, clubes sociales, clubes privados con membresía, salones de juego, asociaciones civiles y deportivas, y además departamentos similares: \$2,394.00

Los permisos expedidos para operar en horario extraordinario mencionados en esta fracción pagarán, por cada hora extra autorizada, el 10% de la tarifa correspondiente:

c) Tratándose de permisos eventuales que requieran operar en horario extraordinario, se les aplicará el 10% de la tarifa correspondiente, por cada hora extra autorizada.

XVIII. Tratándose de permisos para degustación pública de bebidas que contengan más del 2% de volumen alcohólico, por cada empresa fabricante por evento que comprenda tres días consecutivos o fracción, la tarifa a pagar será de: \$641.00

B. Tratándose del refrendo de licencias de giros registrados hasta el año 2004, cuyas actividades se encuentren encuadradas en las fracciones I a XIV del apartado "A" de este artículo, los propietarios de dichos giros, cubrirán el pago actualizado que hubieran efectuado en el ejercicio fiscal inmediato anterior, más el 12% de incremento sobre dicho pago, tomando como límite las tarifas del mismo apartado; para el caso de la fracción X inciso a) cubrirán el pago anualizado efectuado en el ejercicio inmediato anterior más el 6% de incremento sobre dicho pago.

Participaciones federales

Están constituidas por los recursos que la Federación distribuye entre estados y municipios tomados de la recaudación que aquélla hace centralmente de

impuestos federales. El carácter federal de tales impuestos deriva en su mayor parte de una excesiva centralización de las decisiones en el ámbito de los poderes de la Unión. Éstos no tenían la facultad de cobrar un gran número de impuestos que correspondían a los estados, ya que dichas atribuciones no se encontraban originalmente concedidas a órganos de la Federación.

Este proceso centralizador se inició desde 1925 con la primera Convención Nacional Fiscal y ha continuado hasta principios del siglo xxI, en que parece iniciarse una tendencia para revertirlo. Sin embargo, a lo largo de muchas décadas se acentuó la práctica por virtud de la cual el Ejecutivo Federal tomó a su cargo la recaudación de la mayor parte de los impuestos en el país en la medida en que se transfirieron facultades al Congreso para decretarlos. Los estados quedarían compensados de esta centralización por medio de un sistema de coordinación fiscal, que se fue creando gradualmente y alcanzó sus perfiles más claros a partir de la tercera Convención Nacional Fiscal de 1947. Así, en diciembre de 1948 se expidió la Ley que Regula el Pago de Participaciones en Ingresos Federales a las Entidades Federativas y en diciembre de 1953 la Ley de Coordinación Fiscal entre la Federación y los Estados.

Esta ley fue sustituida por la todavía vigente *Ley de Coordinación Fiscal* publicada el 27 de diciembre de 1978. En su art. 20. se establece: "El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio." Como puede observarse, desde esta misma norma aparece un considerable desequilibrio entre lo que se queda en la Federación y lo que se reparte a estados y municipios.

La Recaudación Federal Participable (RFP) se compone de todos los impuestos federales como el Impuesto sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS), con alguna excepción prevista en la ley; los impuestos al comercio exterior y otros, así como por los derechos sobre extracción de petróleo excluidos los adicionales o extraordinarios y sobre minería. El art. 20. de la citada ley contiene algunas otras exclusiones específicas.

Por lo que se destina concretamente a los municipios, el art. 6o. de la propia ley establece: "Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírselas." De nueva cuenta observamos un reparto que no necesariamente corresponde a un criterio equitativo.

Con el objeto de que los recursos lleguen oportunamente hasta los municipios, el mismo art. 60. indica: "La Federación entregará las participaciones

autorizada por la Legislatura local.

a los municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales." En realidad, se trata de una obligación impuesta a los estados para que entreguen a los municipios los recursos remitidos por la Federación en el tiempo señalado, so pena de que la Federación los entregue directamente y luego se los descuente a los estados de lo que a ellos les corresponda del fondo de participaciones, con el respectivo aumento derivado de los intereses que deben cubrirse al municipio. Esta medida constituye un caso de excepción a lo dispuesto por el art. 90. de la misma ley, el cual establece que las participaciones que correspondan a las entidades y municipios son inembargables. El mismo precepto establece otras salvedades: "el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios, con autorización de las legislaturas locales e inscritas a petición de dichas Entidades ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios, a favor de la Federación, de las Instituciones de Crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana." Esto significa que los estados y los municipios pueden dar en garantía a la Federación sus propias participaciones para el pago de deudas contraídas con ella o con instituciones de crédito que operen en territorio

La Suprema Corte ha considerado que los descuentos hechos a los municipios con base en esta disposición y en el Reglamento del Artículo 90. de la Ley de Coordinación Fiscal son constitucionalmente válidos. Esto se desprende de la Tesis Jurisprudencial aprobada unánimente por el Pleno de dicha Corte el 12 de mayo de 2005, con motivo de una controversia constitucional interpuesta por el municipio de Mexicali en contra de lo dispuesto por dicho reglamento. Aunque en el rubro de la tesis se plantea solamente el criterio de que tales disposiciones reglamentarias no rebasan la facultad que en la materia tiene el Ejecutivo, el razonamiento de nuestro Máximo Tribunal es en el sentido de que "el reglamento citado sólo precisa la forma en que la Federación realizará el descuento de las participaciones federales afectadas en

nacional -las cuales, en consecuencia, pueden ser incluso extranjeras-, así

como con personas físicas o morales mexicanas. Dicha garantía debe ser

garantía para el cumplimiento de las obligaciones y empréstitos contraídos por los municipios".5

Una salvaguarda importante establecida en favor de los estados y los municipios es que de acuerdo con el mismo art. 60. las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, y sin condicionamiento alguno; por supuesto, no se considera un condicionamiento prohibido la retención que efectúe la Federación para hacer efectivas las garantías comentadas en el párrafo anterior.

En el precepto multicitado se prevé que también forme parte de las participaciones federales que deben recibir los municipios por lo menos "20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del penúltimo y último párrafos del artículo 20. de esta Ley". Estos párrafos se refieren a dos impuestos: el que se cobra sobre tenencia o uso de vehículos y el impuesto sobre automóviles nuevos. En determinadas condiciones convenidas con la Federación, contenidas en esos mismos párrafos, el estado de que se trate recibirá 100% de la recaudación que se obtenga por ellos. Esto quiere decir que en tales casos no se queda la Federación con 80%, como en los impuestos federales ya señalados, sino que la totalidad de lo recaudado se le deja a los estados y, en su caso, al Distrito Federal. Los primeros deben distribuir, de ese total, cuando menos 20% a los municipios. La distribución entre ellos se hará en la forma que determine la Legislatura respectiva.

En general, como ya indicamos que dispone la Constitución General de la República y lo reitera el numeral 6 de la Ley de Coordinación Fiscal, las legislaturas locales tienen la facultad de establecer la distribución de las participaciones federales entre los municipios, pero deben hacerlo "mediante disposiciones de carácter general"; esto significa que no pueden arbitrariamente dar a cada municipio lo que crean conveniente, sino que tienen que dictar normas legislativas en las que se apliquen criterios generales de distribución.

En muchos de los Estados estas normas son decretos de vigencia anual, los cuales año con año se van modificando, mientras que en algunos otros se expiden Leyes de Coordinación Fiscal Estatal o los criterios de distribución se incluyen en alguna otra normatividad como pueden ser los Códigos Financieros, los Presupuestos de Egresos o las Leyes de Hacienda Estatal. En el siguiente cuadro, podremos observar cuál es la norma para cada uno de los estados que regula los Criterios de Distribución de las Participaciones Federa-

Esta tesis puede consultarse en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, bajo la clave P/J, núm. 42/2005.

les para le	os Municipios. ⁶ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas
Públicas	http://www.indetec.gob.mx/Municipal/Fiscal/Docs/Default.asp

Aguascalientes	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Aguascalientes
Baja California	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Baja California
Baja California Sur	Ley de Ingresos del Gobierno del Estado de Baja California
State who have no	Sur, para el ejercicio 2005
Campeche	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche

Campethe	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Campeche	
Coahuila	Ley para la Distribución de Participaciones y Aportacio-	
	nes Federales a los Municipios del Estado de Coahuila	
Colima	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Colima	

Chiapas	Código de la Hacienda Pública para el Estado de Chiapas
Chihuahua	Presupuesto de Egresos del Estado del 2005 y el Código

	Fiscal del Estado de Chihuahua
Durango	Ley para la Administración y Vigilancia del Sistema de

, ,	, 8		
Participaciones y la	Colaboración Administrativa	en	ma-
teria Fiscal Estatal			

Guanajuato	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Guanajuato	
Guerrero	Ley que Crea el Sistema Estatal de Coordinación Fiscal y	
	Establece las Bases, Montos y Plazos a los que se Sujetarán	
	las Participaciones Federales y el Acuerdo por el que se da	
	a conocer el calendario de entrega y monto estimado de	

los recursos que recibirán los municipios
I am de Consideración Final 1.1 For 1. 1 IT 1.1

Hidalgo	Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Hidalgo
Jalisco	Ley de Coordinación Fiscal del Estado con sus Municipios
México	Código Financiero del Estado y Municipios, del Estado de

M	éxi	cc

Michoacán

WEXICO
Decreto mediante el que se establecen las participacio
nes que corresponden a los municipios del Estado, en
los ingresos federales y estatales y su distribución para
el ejercicio fiscal del año 2005 y el Acuerdo por el que se
da a conocer el monto estimado de las participaciones
correspondientes a los municipios de la entidad en e
ejercicio fiscal del año 2005, porcentaje, fórmulas y va-
riables utilizadas para su distribución y su calendario de
pago

Morelos	Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos
---------	--

Véase Criterios de distribución de las participaciones federales, de los estados a los municipios. Cecilia Sedas Ortega, en http://www.indetec.gob.mx/Municipal/Fiscal/Docs/Default.asp página web del Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas, Guadalajara, Jalisco, México.

Decreto No. 8633. Establece los montos y factores de Distri-Nayarit bución de Participaciones Federales para los veinte Municipios del Estado de Nayarit, para el Ejercicio Fiscal de 2005 Ley de Egresos del Estado de Nuevo León para el año 2005 Nuevo León Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca Oaxaca Puebla Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla Ouerétaro Ley de Coordinación Fiscal-Intermunicipal del Estado de Querétaro y Ley que Fija las Bases, Montos y Plazos conforme a los cuales se Distribuirán las Participaciones Federales Correspondientes a los municipios del Estado de Querétaro para el Ejercicio Fiscal 2005 Quintana Roo Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo San Luis Potosí Ley de Coordinación Fiscal del Estado de San Luis Potosí Sinaloa Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Sinaloa Decreto No. 182, que establece los factores de distribución Sonora de participaciones federales a los municipios del Estado de Sonora, para el ejercicio fiscal de 2005 Tabasco Ley de Coordinación Fiscal y Financiera del Estado de Tabasco Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Tamaulipas Tamaulipas Tlaxcala Código Financiero para el Estado de Tlaxcala Ley de Coordinación Fiscal para el Estado y los Municipios de Veracruz Veracruz de Ignacio de la Llave Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Yucatán Yucatán Zacatecas Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Zacatecas y Acuerdo de distribución y participaciones federales al Estado y municipios del Estado de Zacatecas, 2005

Como indicamos con anterioridad, los estados deben distribuir de lo que les corresponde del Fondo General, por lo menos 20% de las participaciones a sus municipios. Evidentemente, pueden otorgarles un porcentaje superior, pero muy pocos lo hacen. En 2005 solamente las entidades siguientes asignaron una proporción superior a 20% al conjunto de sus municipios: Baja California Sur, 22%; Campeche, 24%; Colima, 22%; Hidalgo, 25%; Jalisco, 22%; Morelos, 25%, Nayarit, 22.5%; Oaxaca, 21%; Querétaro, 22.5% y Zacatecas, 22%.

La legislación local que, como hemos visto, puede tener distintas denominaciones y que se aplica para establecer las normas generales de distribución de las participaciones federales entre los municipios, no es violatoria del principio constitucional relativo a que éstos "administrarán libremente su hacienda". Así lo ha determinado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con motivo de la resolución de un controversia constitucional planteada por

el municipio de Acapulco contra el estado de Guerrero. Nuestro Máximo Tribunal aprobó por unanimidad, el 16 de mayo de 2005, la tesis jurisprudencial según la cual diversos artículos de la Ley que Crea el Sistema de Coordinación fiscal para el Estado de Guerrero y Establece las Bases, Montos y Plazos a las que se Sujetarán las Participaciones Federales, no violan el principio de libre administración. En la mencionada resolución se fija el criterio de que esas normas

únicamente prevén lineamientos generales que deben atenderse para el fortalecimiento y equidad municipales, como parte de una política social que busca una asignación de recursos justa y equitativa, aunado a que no afecta las prerrogativas municipales, pues no imponen obligaciones a los ayuntamientos que puedan implicar contravención al régimen de libre administración hacendaria o afectación al libre manejo de su patrimonio, ni establecen prohibiciones que impidan el ejercicio de esos derechos constitucionales, sino que guardan concordancia con el sistema previsto en la Ley de Coordinación Fiscal para el reparto de participaciones federales a los Municipios.⁷

Aportaciones federales

Éstas se encuentran constituidas por los fondos que se disponen en el Presupuesto de Egresos federal con base en la Ley de Coordinación Fiscal para asignarse a ciertas actividades de estados y municipios. El art. 25 de dicha ley previene que "con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece esta Ley". Tales aportaciones se componen de siete fondos, dos de los cuales son transferidos a los municipios: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

Las disposiciones legales para distribuir los recursos de estos fondos requieren de su concreción a través de actos administrativos del Poder Ejecutivo estatal que, con base en los criterios de la ley, apliquen las fórmulas contenidas en ésta para especificar la cantidad que le toca a cada uno de los municipios. Al respecto, podemos tomar como modelo el Acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Coahuila, emitido el 31 de enero de 2005.8 Este Acuerdo "tiene como objeto establecer la fórmula y metodología que sustenta la distribución de los recursos provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, así como la metodología aplicada a la calendarización de ministraciones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, para el ejercicio fiscal 2005; entre los municipios de la entidad, así como las asignaciones presupuestales resultantes de la aplicación de esta metodología conforme a la calendarización respectiva".

Suele ocurrir, como en este caso, que tanto las leyes como los acuerdos correspondientes contengan fórmulas aparentemente complejas para fijar las bases de distribución; empero, si se leen cuidadosamente puede colegirse lo que cada indicador representa con base en las explicaciones que se adscriben en los propios documentos a las citadas fórmulas. En el caso que nos ocupa, se asigna la letra "W" con un coeficiente para significar una necesidad básica que se va a emplear para definir un indicador de relación con el concepto de pobreza extrema. Así, en el artículo cuarto encontramos la lista siguiente:

W₁. Ingreso per cápita del hogar;

W₂. Nivel educativo promedio por hogar;

W₃. Disponibilidad de espacio de la vivienda;

W₄. Disponibilidad de drenaje;

W₅. Disponibilidad de electricidad-combustible para cocinar.

Para cada hogar se establece el grado de la brecha, esto es, de la separación entre la norma de pobreza extrema y el nivel que reflejan esos indicadores en los hogares de cada municipio. Al sumar las distintas brechas se obtiene un Índice Global de Pobreza (IGP), que se eleva al cuadrado para dar mayor peso a los hogares más pobres y este resultado se multiplica por el número de miembros en el hogar para obtener la Masa Carencial del Hogar, la cual a su vez se multiplica por el número de hogares en pobreza extrema en cada municipio y se obtiene así la llamada Masa Carencial Municipal. Se agregan luego todos los municipios y se obtiene la Masa Carencial Estatal.

Esta tesis puede consultarse en la página web del Instituto de Investigaciones Jurídicas

Dicho acuerdo puede ser consultado en la página web del gobierno de ese estado.

8.7. Limitaciones al legislativo federal y local en esta materia

La Constitución federal impone algunas restricciones a los poderes legislativos, tanto de la Federación como de los estados, a efecto de evitar que se perjudique a los municipios mediante disposiciones legales que afecten su hacienda. Así, el párrafo segundo del inc. c) de la fracc. IV del art. 115 dispone:

Las leyes federales no limitarán la facultad de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) (éstos son los que se refieren a la percepción de los municipios por contribuciones sobre propiedad inmobiliaria y los derechos derivados de la prestación de servicios públicos) ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, 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. (Las cursivas son nuestras.)

8.8. Los presupuestos de egresos municipales

El párrafo cuarto del inc. c) de la fracc. IV del art. 115 constitucional otorga directamente a los municipios la facultad de aprobar sus propios presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles. Esto es, a partir del contenido de su correspondiente Ley de Ingresos, los ayuntamientos, como órganos gubernativos de los municipios, elaborarán, discutirán, aprobarán su presupuesto, que es la lista anual de los gastos que habrán de efectuarse. Elisur Arteaga9 define en general al presupuesto como "un programa de gasto al que debe apegarse una administración pública durante un periodo fiscal determinado". Es importante destacar que este instrumento hacendario se caracteriza por tener una vigencia anual.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla nos presenta en su art. 146 un ejemplo muy ilustrativo acerca del procedimiento que se sigue en un avuntamiento para aprobar el presupuesto. Este precepto dispone: "A más tardar el treinta de septiembre de cada año, las Comisiones y los titulares de

Posteriormente se procede a dividir la Masa Carencial del municipio de que se trate entre la Masa Carencial Estatal y se multiplica por 100, a fin de determinar el porcentaje que del Fondo para la Infraestructura Social Municipal le debe corresponder a cada municipio. Según indica el Acuerdo que nos sirve de modelo para esta explicación, "con esta conversión a Masa Carencial, se traduce el fenómeno a una misma expresión y así la asignación se sujeta a los mismos criterios, en función de la proporción con la que cada municipio participa en la magnitud de la pobreza extrema del Estado". En el propio Acuerdo se describe cómo se calcula para cada uno de los indicadores marcados con la letra "W" la línea de pobreza extrema; por ejemplo, para los ingresos se estima que se encuentra en esa condición una persona que percibe 494.77 pesos men-

Otros ingresos

suales considerados para el año 2002.

Las leyes de ingresos de los municipios suelen contener también un rubro denominado otros ingresos, en el que se incluyen percepciones derivadas de fuentes distintas como puede ser el subsidio para alumbrado público y aquellos que no pueden ser clasificados en los renglones detallados en las páginas anteriores.

Las leyes municipales de ingresos son muy variadas en el país. Las hay muy extensas, como la del municipio de Guadalajara, que tiene 152 páginas, en tanto que otras se reducen a unas cuantas hojas. Esto depende no sólo del tamaño del municipio, sino de la técnica legislativa que se emplee. Es frecuente la práctica consistente en que las legislaturas expidan anualmente una Ley de Ingresos por cada municipio pero, por ejemplo, el estado de Nuevo León dispone de dos leyes genéricas para todas ellas: una es la Ley de Hacienda para los Municipios del Estado y la otra la que se emite cada año y se denomina Ley de Ingresos de los Municipios del Estado de Nuevo León. Ésta no es muy larga: consta de pocos artículos y los ingresos se enlistan en una tabla anexa. Con esa base legal, cada municipio elabora su presupuesto anual de ingresos. Nótese que no estamos hablando del de egresos que cada municipio decide, según lo dispone la Constitución federal, como veremos más adelante. De esta manera, el presupuesto de ingresos para Monterrey, ciudad de dimensiones similares a Guadalajara, se contiene en una sola hoja, pues se contrae a la lista de los rubros correspondientes a los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones en los fondos federales y otros ingresos.

Véase su Derecho constitucional de esta misma editorial, 1999, pág. 519.

las dependencias y entidades municipales, así como las Juntas Auxiliares, elaborarán el anteproyecto de presupuesto de egresos en lo referente a su ramo, en el que se indiquen las necesidades a satisfacer para el año siguiente, los proyectos para satisfacerlas, su costo, y las prioridades de dichos proyectos."

De este modo, las distintas áreas hacen sus previsiones económicas que luego se concentran en una comisión especializada del ayuntamiento, según continúa el artículo citado:

La Comisión de Patrimonio y Hacienda Pública Municipal armonizará los proyectos, para crear el anteproyecto del presupuesto de egresos definitivo, el cual deberá terminar a más tardar el quince de octubre de cada año.

Concluido el análisis del anteproyecto del presupuesto de egresos, éste se turnará al Ayuntamiento, el cual lo deberá aprobar en los términos establecidos en la presente Ley. El presupuesto de egresos del Municipio deberá formularse bajo las bases, programas y modalidades que el propio Ayuntamiento determine. Sin perjuicio de lo anterior, el total del gasto destinado a servicios personales no podrá exceder del cincuenta por ciento del presupuesto respectivo, y el gasto destinado a obra pública no podrá ser menor al diez por ciento del mismo.

El presupuesto de egresos podrá ser modificado sólo por motivos extraordinarios, siguiendo las mismas formalidades que para su aprobación establece esta Ley, remitiendo copia de las modificaciones al Órgano de fiscalización Superior del Estado.

Resulta muy interesante verificar cómo la Ley Orgánica, en este caso, impone taxativas a fin de que no se desborde el gasto en "servicios personales", es decir, en el pago de sueldos y, por otro lado, exige un mínimo de 10% destinado a las inversiones en obras públicas.

8.9. La cuenta pública municipal

Se entiende por cuenta pública municipal el registro detallado de los ingresos del municipio y del ejercicio de su presupuesto a través de los gastos efectuados, incluido el correspondiente soporte documental que compruebe unos y otros.

Se trata de un documento complejo que informa acerca de la operación de las finanzas públicas del municipio. Está constituida, pues, por la contabilidad municipal, pero debe tenerse en cuenta que no se trata solamente de la información de las entradas y salidas, así como de lo que queda en caja, sino

de un documento en el cual se establezca, además de la comprobación de la recepción y la salida del dinero, la justificación de esta última en virtud de su aplicación a los planes y programas autorizados y la verificación de las metas alcanzadas. Debe informar también acerca del manejo financiero de los recursos, las inversiones efectuadas y los rendimientos obtenidos.

La cuenta pública debe apegarse a los principios de contabilidad generalmente reconocidos y será auditada por los propios ayuntamientos, aplicando mecanismos de vigilancia y control en el ejercicio del gasto que permitan relacionar el contenido de la Ley de Ingresos y del presupuesto, con lo que ocurrió realmente en su aplicación. Esto debe permitir constatar la fecha y el monto de las percepciones y los gastos correspondientes, asentando cada uno en la partida que le corresponda.

La cuenta pública debe rendirse anualmente y entregarse a la Legislatura estatal. Ésta tiene facultades, que derivan del art. 115 constitucional, para revisarla y fiscalizarla en razón de lo dispuesto por su fracc. IV, inc. c), párrafo cuarto. Las actividades de verificación y control que corresponden a los congresos locales se realizan a través de órganos de auditoría que tienen distintas denominaciones, como Contaduría mayor de glosa o Contaduría mayor de Hacienda. A partir de la introducción en el nivel constitucional federal, en el art. 79, de un organismo autónomo que actúa como "entidad de fiscalización superior de la Federación", la cual en ese ámbito se llama Auditoría Superior de la Federación, se han venido incorporando en las constituciones estatales órganos de la misma naturaleza y las denominaciones empleadas también varían.

La fiscalización implica una revisión minuciosa del contenido de la cuenta pública y la verificación de que los datos asentados en ella son verídicos, mediante la comprobación de la autenticidad de los comprobantes y la efectiva aplicación de las erogaciones a los destinos fijados en el presupuesto, así como su encuadramiento en la ejecución de los programas establecidos. Los órganos de fiscalización deben dar cuenta al Poder Legislativo de las desviaciones o irregularidades encontradas y, en su caso, imponer directamente las sanciones a las que se hagan acreedores los funcionarios responsables de las mismas. También están obligados a dar cuenta al Ministerio Público en caso de que consideren que hay indicios de la comisión de un delito.

Los congresos locales cuentan habitualmente con una comisión de diputados, por lo general llamada Comisión de Vigilancia, dedicada precisamente a vigilar que la fiscalización se realice adecuadamente, y presentará al Pleno de la Legislatura un dictamen para que sea aprobada o, en su caso, rechazada la cuenta pública del año del que se trate.

8.10. La deuda municipal

En virtud del carácter universal del concepto patrimonio, es necesario insistir en que deben entenderse como parte de éste las obligaciones del municipio en materia de deuda, aunque la tendencia generalizada que se observa en las leyes estatales e incluso en la doctrina es a considerar como patrimonio solamente los activos y excluir los pasivos. En la contabilidad se entiende por pasivo aquello que se adeuda.

La capacidad de los ayuntamientos para contraer deudas mediante la contratación de empréstitos está reconocida en el art. 117 de la Constitución General, que dispone:

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

En la medida en que se establecen los condicionamientos indicados en este precepto, se entiende que contiene, a contrario sensu, los requisitos que deben cumplirse para contraer deuda pública, es decir, que debe ser pagada con el erario municipal, cuando se trata de los municipios. Las bases a las que alude el artículo constitucional federal se contienen normalmente en leyes de deuda pública emitidas por los congresos locales y en otras disposiciones legislativas cuyo objeto es la regulación de la hacienda pública de estados y municipios.

La solución más frecuente es la emisión de una Ley de Deuda Pública en la que se establecen los requisitos que deben cumplirse para su contratación por los municipios. En tal virtud, las leyes orgánicas en materia municipal deben remitir a la legislación correspondiente, como lo hace la del estado de Puebla en su art. 142, que establece:

Para la celebración de empréstitos y demás formas de financiamiento, así como para su consolidación o conversión, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, la ley de la materia y demás disposiciones aplicables.

El monto del adeudamiento en que pueden incurrir los municipios se les autoriza anualmente por la Legislatura correspondiente y debe incluirse un renglón relativo a dicho monto en su Ley de Ingresos. De igual modo, la cuenta anual reflejará el ejercicio de los recursos provenientes de tal deuda.

Las obligaciones crediticias de los municipios deben inscribirse en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios previsto en el art. 90., último párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal. Las características de este registro se detallan en el Reglamento del artículo 90. de dicha ley, cuya constitucionalidad ha sido ratificada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según comentamos con anterioridad.10

Valencia Carmona¹¹ define la deuda pública municipal como "el conjunto de obligaciones contraídas por el municipio, generalmente resultado de una operación de crédito", y señala algunas recomendaciones relativas a su contratación:

a) de preferencia debe acudirse a la deuda como último recurso;

b) la deuda municipal debe tender a un justo medio, de tal modo que no se subutilice un crédito cuando su contratación es oportuna, ni tampoco se le sobreutilice destinándola a inversiones no recuperables o contrayendo deudas que excedan las capacidades reales del municipio;

c) es también aconsejable acudir en primera instancia al financiamiento público y después al privado, en virtud de que las instituciones de la banca de desarrollo operan con tasas preferenciales para los ayuntamientos, o los gobiernos federal y estatales tienen también programas de apoyo financiero para tales corporaciones;

d) para contraer la deuda es indispensable una adecuada planeación financiera, por lo cual es conveniente que el municipio contrate asesoría especializada, la cual efectúe un estudio jurídico y económico previo del crédito que se pretende utilizar.

8.11. Defensa jurídica del municipio

A partir de las nociones de personalidad jurídica y de patrimonio propio que posee el municipio, derivamos la posibilidad de defensa de sus atributos, que pueden ser objeto de alguna afectación por parte de actos de otras autoridades. La posibilidad de enfrentar con éxito estos ataques ha pasado por diversas vicisitudes a lo largo del tiempo desde que se consagró en la Constitución la libertad municipal por el Constituyente de 1917. Durante una primera etapa el municipio se encontró prácticamente indefenso ante la vulneración de sus derechos, pues la Suprema Corte de Justicia de la

Véase supra el tema relativo a las participaciones federales. Salvador Valencia Carmona, Derecho municipal, op. cit., pág. 230.

Nación no le reconocía su legitimación como actor en el juicio de amparo ni le abría la vía para interponer la antigua forma de controversia constitucional establecida en el primigenio art. 105. En la actualidad, después de la reforma de 1994 al art. 105 constitucional, el municipio ha quedado debidamente protegido a través de las controversias constitucionales de las que puede ser parte.

8.12. El municipio en el juicio de amparo

Por supuesto, el municipio puede aparecer como parte en el juicio de amparo en su carácter de autoridad responsable de un acto de autoridad que el quejo-so considere que violenta sus garantías individuales, pero el aspecto que nos interesa es la posibilidad de que el municipio recurra como parte agraviada a este medio de defensa constitucional.

Salvador Valencia Carmona¹² explica que la Suprema Corte mexicana estimó durante mucho tiempo que el municipio solamente podía recurrir al amparo cuando se violentaran sus intereses jurídicos de naturaleza privada y no sus atribuciones como autoridad. Se entendía que si el patrimonio del municipio se veía afectado por un acto de otra autoridad, esos intereses patrimoniales podían ser defendidos por medio del amparo con base en las disposiciones genéricas del art. 103, pero que cuando se tratara de funciones públicas, el amparo no era la vía procedente para defenderse contra actos de autoridades estatales o federales que las invadieran o afectaran.

Tampoco se validó en favor de los municipios el ejercicio del derecho de amparo denominado amparo soberanía, establecido en las fraccs. Il y III del art. 103 constitucional, en el que se establece la posibilidad de entablar dicho juicio en virtud de una invasión de competencias. El criterio de nuestro Máximo Tribunal se mantuvo en el sentido de que el amparo resultaba procedente sólo en razón de que con motivo de tal invasión de competencias se vulneraran o restringieran garantías individuales de los particulares, pero que el municipio como persona de derecho público no podía alegar de manera directa la violación de garantías en su contra.

En la actualidad, y adicionalmente a la posibilidad que tiene el municipio de recurrir a la controversia constitucional para defender sus intereses públi-

cos y sus atribuciones, como veremos más adelante, consideramos que la vía del amparo puede ser utilizada por éste para impugnar actos administrativos concretos que puedan afectar su patrimonio, como por ejemplo un decreto expropiatorio que careciese de una debida motivación o fundamentación legal emitido por el gobierno estatal. En ese caso no estamos en presencia de un acto cuya constitucionalidad esté en disputa ni de una disposición de carácter general, que son las hipótesis previstas para que proceda la controversia, de modo que en tales circunstancias debe estimarse que el procedimiento idóneo para combatir el acto, una vez agotados cualesquier otros medios de defensa por la vía administrativa, sería justamente el juicio de amparo.

8.13. La antigua controversia constitucional y el municipio

El art. 105 vigente hasta la reforma de 1994 preveía la resolución de controversias de tipo constitucional por parte de la Suprema Corte cuando se suscitaran entre dos o más estados, entre la Federación y uno o más estados o entre los poderes de un mismo estado. A partir de 1919 la Corte sostuvo la tesis de que el municipio no constituía *un poder* y, por tanto, no se encontraba habilitado para interponer este tipo de controversias a fin de defender sus intereses públicos.

En uno de los pocos casos en que el Máximo Tribunal nacional modificó por medio de la interpretación jurisdiccional el sentido de la *Constitución* sin que su texto se hubiese reformado, a partir de la década de 1990 cambió el criterio sostenido por decenios a fin de permitir a los municipios acceder a la controversia constitucional con la connotación de *poder del Estado*.

En un amparo en revisión que había sido promovido por el municipio de Mexicali, el número 4521/90, la Suprema Corte razonó por primera vez que el municipio podía ser considerado como un poder dados los cambios que se habían introducido en la reforma de 1983 al tratamiento constitucional del municipio, a los cuales nos hemos referido en el capítulo de antecedentes jurídicos. Más tarde, el municipio de Delicias, Chihuahua, planteó una controversia constitucional con base en el contenido del antiguo art. 105 constitucional en contra del gobierno de ese estado, que dictó un acuerdo que afectaba las facultades municipales en materia de Registro Civil.

El señor Héctor Villasana, ostentándose como representante legal del ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, con apoyo en el artículo 105 de la Cons-

Op. cit., págs. 192 y siguientes.

titución federal demandó del gobernador y del secretario de Gobierno de Chihuahua, lo siguiente: *a*) la declaratoria de inconstitucionalidad del acuerdo número cuatro, de fecha 26 de enero de 1993, publicado en el periódico oficial del estado el 30 de enero de 1993, así como las consecuencias de dicho acuerdo, porque desde su punto de vista eran tendentes a privar al municipio de la ciudad de Delicias, Chihuahua, de las funciones relativas a la prestación del servicio del registro civil y en consecuencia afectar su patrimonio económico; *b*) como consecuencia de la declaración de inconstitucionalidad, la nulificación del mencionado acuerdo para todos los efectos legales a que hubiere o haya dado lugar.¹³

En este mismo estudio Cárdenas Gracia explica:

Seguido el procedimiento de ley, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, declaró infundada la excepción de falta de legitimación, y en cuanto a la relativa a que el municipio no constituye un poder, y que, por ende, no se surte en la especie la hipótesis prevista en el artículo 105 constitucional, el pleno de ese tribunal estimó -con apoyo en el precedente de fecha siete de noviembre de mil novecientos noventa y uno, del amparo en revisión número 4521/90, promovido por el ayuntamiento de Mexicali, Baja California, contra actos de la Legislatura de ese estado y otras autoridades- que el municipio constituye un poder, pues ejerce funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, y el artículo 115 constitucional reconoce al municipio personalidad jurídica plena, establecido como órgano de gobierno al ayuntamiento. Además, el pleno advirtió que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en las reformas constitucionales —la de 1983 y 1987— y el claro propósito que informó dichas reformas en el sentido de que el municipio recibiera las garantías que históricamente se le habían negado; debía inferirse que se consideró implícitamente comprendido al municipio dentro de los poderes a que alude el artículo 105 constitucional, no siendo, por tanto, necesaria su reforma, pues lo contrario implicaría que éstas son nugatorias, sobre todo, cuando alguno de los otros poderes del estado realizara acciones que vulneran las prerrogativas que la Constitución federal otorga a los municipios, pues éstos no tendrían medios de defensa en su calidad de entidades de derecho público.

De esa manera, la Suprema Corte abrió la puerta a una efectiva defensa de los intereses públicos municipales. La afirmación de esta corriente de pensamiento se dio con las reformas hechas a la Norma Suprema en 1994, publicadas el 31 de diciembre de ese año, por virtud de las cuales se estableció claramente la controversia constitucional como mecanismo al que puede recurrir expresamente el municipio como entidad pública.

8.14. La controversia constitucional actual

La redacción del art. 105 constitucional vigente desde enero de 1995 legitima a los municipios para interponer controversias constitucionales contra la Federación, inc. b); contra el Distrito Federal, inc. f); contra otro municipio de otro estado de la República, inc. g); contra el estado al que pertenece sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, inc. i), y contra un estado distinto de aquel al que pertenece sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales.

Es de hacerse notar que, como lo indica la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia CXII/2004, el art. 105 de la Constitución no incluye como supuesto la controversia constitucional entre dos municipios del mismo estado. "En ese tenor, y tomando en cuenta que este Alto Tribunal, como máximo órgano jurisdiccional garante de la supremacía constitucional, ineludiblemente debe ceñir su actuar a los límites y supuestos establecidos por la propia Norma Fundamental, resulta evidente que debe desecharse la demanda promovida por un municipio en contra de otro de la misma entidad federativa, por actualizarse una causal de improcedencia manifiesta e indudable."

A partir de su inclusión en la *Constitución*, la controversia constitucional ha sido empleada con gran frecuencia por los municipios para combatir decisiones de la Federación o de los estados que afectan su esfera competencial. Valencia Carmona registró 126 hasta el año 2000; y en esas resoluciones se ha fortalecido el principio que impide la institución de autoridades intermedias entre el estado y el municipio; se ha declarado inconstitucional la pretensión de un gobernador de nombrar a los jefes de las policías municipales; se ha obligado al gobierno de un estado a transferir el servicio público de tránsito a un ayuntamiento, aunque sea el de la capital estatal; se han resuelto conflictos de límites municipales alterados por actos de los gobiernos de los estados, y se han dado lineamientos respecto de las aportaciones y participaciones

Véase Jaime Cárdenas Gracia, "Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93", en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, consultable en www. bibliojuridica.org/

federales a los municipios. También se han deslindado competencias con la Federación, por ejemplo, en el caso de un reglamento de seguridad y protección bancaria declarado inválido por ser una materia de competencia federal; se ha declarado inválida la asignación de sobresueldos a los munícipes sin autorización del Congreso local o la validez de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material, entre muchos otros asuntos resueltos como materia de las controversias constitucionales promovidas por los municipios, que han encontrado en este instrumento una adecuada defensa de sus funciones. Sin embargo, ese mismo autor apunta que la recurrencia excesiva a esta figura muestra que no funcionan debidamente los mecanismos de resolución de conflictos al interior de las estructuras jurídicas estatales. Si las disputas competenciales fueran debidamente resueltas por medios de control constitucional interno de los estados a través de sus poderes judiciales, no proliferarían tanto las controversias constitucionales de este tipo.¹⁴

La demanda en una controversia constitucional se presenta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y debe interponerse dentro de los 30 días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del acto que se impugne; de aquel en que el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución; o de aquel en que el actor se ostente sabedor del mismo. Cuando se trata de impugnar normas generales, el plazo es de 30 días contados a partir de su publicación o a partir del día siguiente a aquel en que se produzca su primer acto de aplicación.

La demanda debe identificar, en el caso que nos ocupa, el municipio que interpone la controversia y señalar su domicilio para oír notificaciones, así como el nombre del cargo del funcionario legitimado para representarlo, que normalmente es el presidente municipal, pero en todo caso debe indicarse la disposición legal de la que deriva esa atribución. Si la ley orgánica o el código municipal correspondiente concedieran la representación del municipio en algún caso al síndico, éste podrá suscribir la demanda, indicando la base legal de la cual se desprende la legitimidad de su representación. Los demás requisitos que debe satisfacer la demanda, así como la regulación integral del procedimiento de controversia constitucional, pueden ser consultados por el estudiante en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas municipales

9.1. Fundamento constitucional

La Constitución federal da una serie de lineamientos acerca del contenido de las leyes que deben expedir las legislaturas locales relativas a la regulación de la actividad del municipio. Tales lineamientos se detallan fundamentalmente en la fracción segunda del art. 115. Ahí se previene que la facultad concedida a los ayuntamientos para emitir bandos de policía y buen gobierno en los cuales se regula la convivencia en la comunidad, y genéricamente su facultad para dictar reglamentos de todo tipo, debe someterse a un marco legal contenido en las leyes en materia municipal, generalmente las leyes orgánicas municipales.

9.2. Bases generales de la administración pública

En el inc. a) de la fracción citada se dispone que en dichas leyes deben establecerse la bases generales de la administración pública municipal, esto es, el conjunto de órganos que desempeñarán las funciones administrativas adscritas al municipio. Las leyes en materia municipal suelen incluir un título relativo a la organización de la administración pública en el que se indican las atribuciones de los funcionarios encargados de cada rama. Es conveniente tener claro que una cosa es el ayuntamiento, como cuerpo colegiado gubernativo, integrado por funcionarios electos, y otra la administración pública, formada por funcionarios designados por aquél para hacer las tareas administrativas encargadas a diferentes oficinas de carácter permanente.

a) El mismo inciso determina que las referidas leyes deben incluir los medios de impugnación, es decir, los medios jurídicos de defensa de que dispongan los particulares para oponerse a los actos de la administración pública que les puedan causar un daño o perjuicio. También deberán establecer los órganos encargados de impartir justicia administrativa, la cual tiene por objeto dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, según lo asienta textualmente el inciso que venimos comentando. En ese mismo texto se señalan los principios aplicables a los que debe sujetarse esa función jurisdiccional: a) igualdad, consistente en que todas las personas físicas o morales reciban igual tratamiento; b) publicidad, esto significa que los procedimientos se ventilen públicamente y no en secreto; c) audiencia, el cual implica que el afectado debe ser oído y vencido en juicio, y d) legalidad, por virtud del cual dicho juicio ha de respetar el debido proceso legal y la resolución debe encontrarse correctamente fundada en la ley.

9.3. Funciones y servicios públicos municipales

Las leyes en materia municipal deben desarrollar las condiciones para el cumplimiento de los deberes encomendados a los municipios por la Constitución federal, en razón de las atribuciones que directamente les confiere como las relativas a la prestación de los servicios públicos y el desempeño de las funciones públicas enumerados en la fracc. III del art. 115, tales como agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, limpia; recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos; mercados y centrales de abasto, panteones, rastro; calles parques, jardines y su equipamiento; seguridad pública y otros que determine la legislatura local correspondiente.

Jorge Fernández Ruiz hace una severa crítica a esta mezcla de funciones y servicios públicos contenida en la referida fracc. III. Al respecto sostiene que no deben confundirse tales conceptos, ya que cuando se habla de funciones se hace alusión a actividades esenciales del Estado que implican el ejercicio de la autoridad. Dado este carácter, las funciones públicas son indelegables y no pueden ser materia de concesión a particulares. El típico ejemplo es el de la seguridad pública. Igual cosa sucede con las funciones públicas de tipo formalmente legislativo, como cuando el ayuntamiento ejerce su facultad reglamentaria, o bien las funciones judiciales o administrativas.

En cambio, el servicio público no implica en sí mismo el ejercicio de una potestad autoritaria y por ello puede ser concesionado a particulares, tal como se observa, por ejemplo, en lo relativo a la recolección de basura en algunos casos.

Añade Fernández Ruiz: "Junto a la categoría jurídica de la función pública figuran, entre otras, la del servicio público y la de la obra pública, distintas todas entre sí, sin que una actividad estatal o municipal pueda ser simultáneamente función pública, obra pública y servicio público, porque dados los caracteres diferentes de esas categorías jurídicas, si es servicio público no podrá ser a la vez función pública, ni tampoco obra pública. La función pública se ejerce o desempeña, el servicio público se presta o proporciona, en tanto que la obra pública se realiza o ejecuta." (Las cursivas son nuestras.)

Otras funciones municipales sometidas a las bases establecidas por las leves locales y, en este caso, también las federales que correspondan, por la naturaleza de las materias abordadas, son las mencionadas en la fracc. V del art. 115 constitucional, relativas a cuestiones urbanísticas y ecológicas. Estos asuntos generalmente son materia no sólo de las leyes orgánicas municipales, sino de las que regulan los asentamientos humanos y la protección al ambiente, tanto en el plano estatal como federal.

Jorge Fernández Ruiz, Reforma en materia de fortalecimiento municipal, Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura, México, 2000, tomo XVI, pág. 575.

9.4. Convenios

La Constitución General incorpora entre los contenidos de las leyes en materia municipal el relativo a la regulación de los diversos tipos de convenios que puede suscribir un municipio. Éstos deben regirse por las normas de aplicación general dispuestas en dichas leyes para el caso de convenios que tengan por objeto la coordinación y asociación con otros municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones públicas. Así, por ejemplo, dos o más municipios pueden acordar prestar conjuntamente el servicio de limpia o bien constituir una policía que atienda la función de seguridad pública en ellos. En Veracruz, las zonas conurbadas como la del puerto de Veracruz y Boca del Río, que forman una sola zona urbana, pueden constituir la llamada policía intermunicipal, con base en esta facultad de celebrar convenios en el marco de la legislación local.

Entre las disposiciones de tal legislación debe contemplarse la forma en que las legislaturas estatales habrán de aprobar los mencionados convenios, como lo exige el último párrafo de la fracc. III del art. 115 constitucional federal.

La legislación local tendrá asimismo que prever la mecánica para la celebración de convenios entre los municipios y los estados para la prestación por parte de éstos de servicios públicos que originalmente deben estar a cargo de aquéllos en términos constitucionales. Otra categoría de convenios que deben sujetarse a los principios generales contenidos en las leyes son los que pueden celebrar los municipios para que los estados se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones municipales. Los convenios mencionados en este párrafo están previstos al final de la fracc. III y en el inc. a) de la fracc. IV del art. 115 constitucional, así como en la fracc. VII del 116.

En la fracc. V del art. 115 se hace alusión a los convenios que celebren los municipios para la administración y custodia de las zonas federales, como las playas. Estos convenios no están específicamente mencionados en el texto del inc. c), fracc. II, del multicitado art. 115 como regulables por las leyes estatales, pero es lógico que se entienda que aunque se celebran entre el municipio y la Federación, no pueden pactarse fuera del marco de referencia de la legislación estatal.

9.5. Supletoriedad

Este concepto se refiere a lo previsto en los incs. d) y e), fracc. II, del art. 115 constitucional. El primero de ellos prevé el caso en que no exista convenio entre municipio y estado para que éste asuma una función o preste un servicio, pero la legislatura estatal estime que aquél no está en posibilidad fáctica de ejercerlas o prestarlos. La ley correspondiente en materia municipal deberá establecer el procedimiento y las condiciones para que el gobierno estatal sustituya al municipio en las actividades citadas. Empero la Constitución, a fin de que los poderes estatales no arrebaten injustificadamente a los municipios tareas que deben ser de su competencia, indica que en tales circunstancias es necesario que previamente el ayuntamiento respectivo formule una solicitud al estado. Esta solicitud debe ser aprobada cuando menos por las dos terceras partes de los integrantes del ayuntamiento.

Un caso adicional de supletoriedad aparece en el segundo de los incisos citados. Éste consiste en que las leyes estatales relativas a las funciones municipales dispongan lo necesario para que en los municipios que no cuenten con bandos de policía y buen gobierno o reglamentos administrativos, se apliquen directamente las disposiciones legislativas que deban suplirlos. Esta regla tiene como propósito evitar un vacío de regulación en la vida cotidiana de las comunidades y la posible acción arbitraria de la autoridad del ayuntamiento, lo que tiene particular relevancia sobre todo para las comunidades pequeñas.

9.6. Resolución de conflictos

Las leyes estatales en materia municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el último párrafo de la fracc. II del art. 115 constitucional, deben también contener "normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado o entre aquéllos" con motivo de la aplicación o interpretación de los convenios mencionados en el apartado anterior. En este caso han de excluirse los convenios entre los municipios y la Federación, cuya competencia debe corresponder a la Suprema Corte de Justicia.

9.7. Concepto de función pública

Desde un punto de vista muy general y con base en su acepción gramatical, podemos decir que la función pública es la capacidad de acción o la acción en sí misma, propia de los cargos y oficios atribuidos a los órganos de autoridad. De alguna manera se opone a la actividad privada que realizan los particulares. Desde tiempos remotos Aristóteles en el libro La Política se refería a las funciones que desarrollaban los órganos de la polis, y de acuerdo con ese criterio clásico podemos distinguir tres funciones básicas, que corresponden a la autoridad de la comunidad política: la función legislativa, que consiste en la elaboración de las normas de convivencia que eventualmente pueden hacerse cumplir por la fuerza; la función ejecutiva o administrativa, por virtud de la cual se lleva a la práctica y se hace posible el cumplimiento de dichas normas; y la función jurisdiccional, que consiste en la resolución de los conflictos decidida por la autoridad establecida con ese objeto.

Sobre esa idea de funciones que caracteriza al Estado, y sin cuyo cumplimiento éste no puede concebirse, realizaron Locke y Montesquieu en los siglos xvII y xvIII sus trabajos teóricos sobre la división de poderes. Evidentemente, a lo largo de la historia dichas funciones públicas pueden estar concentradas en un solo individuo o en un cuerpo colegiado, o bien distribuirse entre varios, pero la vida social de una colectividad evolucionada exige que se cumplan para mantener su cohesión y viabilidad. La consideración de poner límites al poder absoluto llevó a tales teóricos a asignar dichas funciones a diferentes depositarios, pero desde nuestros estudios de teoría del Estado se nos ha enseñado que en rigor el poder del Estado es uno solo y que lo que existe realmente es una división o separación de funciones públicas.

Para el análisis del contenido de la actividad estatal existen estudios de tipo fundamentalmente económico, que identifican funciones en las que se atiende más a su fin o resultado para clasificarlas. Así, Musgrave se refiere a las siguientes: 1. mejorar la eficiencia económica; 2. mejorar la distribución del ingreso; 3. estabilizar la macroeconomía, y 4. representar al país internacionalmente.2

Es evidente que las dos últimas se dan en un plano superior al municipal, pero las dos primeras pueden considerarse como funciones públicas en las que participa el municipio.

A nuestro juicio tiene especial importancia la de carácter redistributivo, que alude a la obtención de recursos de ciertos grupos o regiones con mayor capacidad económica para asignarlos a atender necesidades de sectores sociales o áreas geográficas menos favorecidos. Esto se efectúa por medio del sistema fiscal.

En una dimensión similar, desde el punto de vista social puede hablarse de funciones asistenciales del Estado para aludir a la atención de requerimientos esenciales de la población en general, entendiéndola como un deber que corresponde a aquél, en tanto que los gobernados tienen el derecho a dicha atención.

En estudios más recientes se alude, en ese sentido, a la disminución o retraimiento de las funciones públicas del Estado, cuya actividad tiende a reducirse por la presión del capital financiero mundial que impone reglas en todo el mundo. "El estado, hoy por hoy en todo el planeta excepto algunas excepciones, tiene como única función gestionar problemas no económicos y de carácter doméstico y de gestionar de forma un poco forzada los recursos de la hacienda pública de forma que actúen de forma (sic) relativamente redistributiva y mantengan un nivel de mantenimiento del consumo la demanda agregada de las personas como individuos."3

Esta opción refleja el sentir de mucha gente en el mundo entero y a la vez muestra que mientras las funciones del Estado-nación se restrinjan, las encomendadas a los gobiernos locales de entidades geográficas pequeñas, como los municipios, tienden a reafirmarse porque gestionan problemas acotados y no cuestiones de tipo macroeconómico, de cuyo manejo real han sido despoiadas las autoridades nacionales.

Desde otro ángulo, el estudiante seguramente encontrará alusiones a la función pública como una noción más acotada que se agota en describir la tarea administrativa de quienes prestan sus servicios en los órganos de gobierno, a quienes solemos llamar funcionarios públicos. En este sentido "la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste en una realidad nacional determinada".4

Cuando se habla de función pública en este plano se tocan temas como la regulación del servicio civil, a través del cual se cumplen y desenvuelven las grandes funciones públicas en su acepción más amplia.

Función pública, www.ciberamerica.org

Véase www.tuobra.unam.mx

http://www.barcelonablogs.com/blogs/details.aspx?ID=16894

Respecto de esta última visión, para efectos del estudio de las funciones públicas municipales nos acogemos al criterio de Jorge Fernández Ruiz,5 que nos devuelve a nuestra consideración inicial según la cual la función pública es expresión del poder del Estado. El autor que mencionamos recoge una cita de Carré de Malberg en la que se expresa muy bien esta idea: "Las funciones del poder son las diversas formas bajo las cuales se manifiesta la actividad dominadora del Estado; dictar la ley, por ejemplo, es uno de los modos de ejercicio de la potestad estatal, o sea una función del poder. Los órganos del poder son los diversos personajes o cuerpos públicos encargados de desempeñar las diversas funciones del poder. El cuerpo legislativo, por ejemplo, es el órgano que desempeña la función legislativa del poder estatal."

De aquí deriva Fernández Ruiz esta definición: "hablamos de función pública para referirnos a la actividad esencial y mínima del Estado contemporáneo, fundada en la idea de la soberanía, que conlleva al ejercicio de potestad, de imperio, de autoridad -de donde proviene su indelegabilidad-, cuya realización atiende al interés público, entre las que destacan la función legislativa, la función jurisdiccional y la función administrativa."

A partir de este esquema desarrollamos el análisis de las distintas funciones públicas municipales.

9.8. Caracteres básicos de la función pública

De acuerdo con la definición de función pública que hemos adoptado, resultan como caracteres básicos de la misma los siguientes:

a) Es una manifestación del poder del Estado, implica el ejercicio de su imperium, esto es, de su potestad de mando a la cual están sujetos los gobernados, independientemente de su voluntad. La orden dada por el Estado debe ser obedecida y en caso de resistencia puede imponerse, legítimamente, su cumplimiento por la fuerza. En el moderno Estado democrático, esa legitimidad proviene de que la acción de los órganos estatales se basa en la ley como manifestación de la voluntad colectiva que por medio del voto elige a sus representantes para formular dicha ley. Precisamente, la elaboración de las normas constituye una primera y esencial función del Estado.

La mencionada voluntad colectiva constituye la expresión de la soberanía, por lo que las funciones estatales constituyen manifestaciones de esa soberanía. Ya hemos explicado que el municipio no dispone de soberanía propiamente dicha, entonces, se dirá, ¿cómo puede tener a su cargo funciones públicas? Lo que ocurre es que desde la propia Constitución federal -según hemos explicado- y en las constituciones y leyes de los estados, que sí provienen de la fuente original de la soberanía, que es la voluntad popular, se le asignan esas funciones estatales para su desempeño en el área geográfica en la que se asienta.

b) Es una actividad del Estado, de aquellas a las cuales éste no puede renunciar sin dejar de ser lo que es, ya que perdería su capacidad centralizadora de la autoridad y su posibilidad de vencer cualquier oposición a su poder. Quedan aquí comprendidas todas las actividades tendientes a su propia preservación mediante el uso legítimo de la fuerza para garantizar su seguridad frente a poderes externos, así como su estabilidad y paz interiores. Todas las acciones que tengan que ver con la seguridad nacional, la seguridad pública y la impartición de justicia en última instancia son, en consecuencia, funciones públicas.

c) Es unilateral, en el sentido de que no supone la conjunción de voluntades para su perfeccionamiento. Basta la del Estado para que sea eficaz la función sobre los sujetos a quienes se extiende su poder. Ésta es una diferencia fundamental con la prestación de servicios públicos: el particular puede teóricamente hacer o no uso de ellos sin que le puedan ser impuestos; aunque en la práctica todo el mundo necesite servicios como el de electricidad, se puede prescindir de él por voluntad o por no poder pagarlo, y entonces la persona que está en tal condición queda fuera del ámbito de acción estatal, pero nadie puede exentarse del ejercicio de funciones públicas como la aplicación de la ley o la impartición de justicia. Así, puedo recusar a un juez en concreto, pero no a todo el aparato judicial; si quiero exigir mi derecho frente a otro tengo que hacerlo a través del sistema judicial establecido: no se trata de un servicio público del que voluntariamente me pueda excluir.

d) Es indelegable. Por su propia naturaleza de actividad esencial, el Estado no puede transferirla a otro para que la ejerza. Actualmente hay una aguda tendencia a la privatización, de manera que se produce un cierto grado de desplazamiento de funciones del Estado a particulares, como las distintas formas de seguridad que ofrecen empresas privadas, la difusión del arbitraje o los experimentos para privatizar el manejo de las prisiones. Pero aun así las funciones que requieren la actividad estatal como la expedición de la ley, su

Véase Boletín mexicano de Derecho compurado, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Biblioteca Virtual. http://info.juridicas.unam.mx

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas

22

aplicación efectiva y la resolución de conflictos en última instancia e imponer el fallo por la fuerza de ser necesario, no son transferibles.

De ahí se desprende la idea de que hay tres funciones básicas, esenciales, a las que el Estado no puede renunciar sin perder su razón de ser: la legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial. A partir del desarrollo de organismos autónomos para el desempeño de ciertas funciones estatales se ha pretendido distinguir como funciones adicionales la de fiscalización y control; la electoral, la de regulación monetaria o la registral. En realidad, este criterio se funda más en la aparición de nuevos órganos que de funciones que realmente sean de índole radicalmente diversa. Todas ellas requieren una base legal, una ejecución de la ley, que en este caso se asigna al órgano autónomo desgajándola del Poder Ejecutivo tradicional, y de alguna forma de resolución de controversias que finalmente corresponde al Poder Judicial.

Aun si aceptamos la extensión de las nuevas funciones, como si nos quedamos con las tres principales, resulta que, en el ámbito municipal, como expresión derivada y regionalmente acotada del poder soberano del Estado, podemos observar el ejercicio de las mismas. A través de su estudio veremos cuáles son las principales tareas que cumple el municipio. Para ello aludiremos por separado a la función materialmente legislativa o *reglamentaria*; a la administrativa, a la jurisdiccional y a la de control. Esta última bien podrá ser parte de la administrativa en general, pero dada su importancia, su especialización y su tendencia a la separación orgánica nos pareció acertado su tratamiento diferenciado. La función electoral en el municipio ya la hemos examinado en el capítulo dedicado a las elecciones.

9.9. La función materialmente legislativa o reglamentaria

Ya hemos dicho que el municipio no ejerce de modo directo la soberanía popular; por eso tal entidad no *legisla* en sentido formal, porque no emite leyes, las cuales solamente pueden provenir del Poder Legislativo, sea de la Federación o de los estados, pues es uno de los tres poderes a través de los cuales se ejerce la soberanía. Pero a partir de las facultades que le otorgan las leyes, sí puede emitir normas obligatorias de tipo reglamentario.

La función legislativa consiste en la producción de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas. Tales normas constituyen las

leyes en su sentido original y, como hemos dicho, son expedidas por el Poder Legislativo, sea en el plano federal, el Congreso de la Unión, o en el estatal, los congresos o legislaturas estatales.

No obstante, existen normas que sin ser emitidas por los órganos formalmente depositarios del Poder Legislativo participan totalmente de las características de dichas leyes, ya que son igualmente generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas.

Para resolver esta dualidad, la teoría jurídica ha distinguido entre actos formalmente legislativos y materialmente legislativos. Los primeros son aquellos realizados por los órganos depositarios del Poder Legislativo, con independencia de su contenido; en cambio, los segundos se caracterizan por consistir en la expedición de normas que tienen las peculiaridades antes señaladas sea cual sea el órgano que las expida.

Por tal motivo, como indica acertadamente Fernández Ruiz,6

La función materialmente legislativa será, en cambio, con prescindencia del órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, las cuales son no sólo las leyes emitidas por el Congreso, sino también los reglamentos expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del artículo 89 constitucional, y los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, expedidos por el Consejo de la Judicatura Federal, en ejercicio de la atribución que le asigna la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal; así como los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos municipales aprobados por los ayuntamientos, con base en la fracción II del artículo 115 constitucional.

Por una parte habría que agregar a los reglamentos emitidos por el Congreso de la Unión con base en su *Ley Orgánica*, en especial al *Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. Empero, tanto las reglas internas del Poder Judicial como las del Legislativo tienen un universo limitado en cuanto a que su aplicación se agota en los integrantes de dichos poderes o en las personas que prestan servicios para ellos.

Por otro lado, la parte final de la cita nos muestra claramente a los municipios como productores de normas auténticamente dirigidas a toda la población

Jorge Fernández Ruiz, "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado", Boletín Mexicano de Derecho comparado, núm. 99, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Biblioteca Virtual. http://infojuridicas.unam.mx

que debe acatarlas dentro de su ámbito de competencia, no sólo los integrantes del cabildo o los empleados públicos.

De estas circunstancias se deriva el que podamos afirmar que el municipio desarrolla, en verdad, una función materialmente legislativa al emitir sus reglamentos. La facultad reglamentaria municipal regula la conducta de sus habitantes de manera general, abstracta, impersonal, obligatoria y coercitiva y se fundamenta en las disposiciones constitucionales y legales a las que ya hemos aludido. Incluso hubo un tiempo en el que se admitía la capacidad de los municipios para generar sus reglamentos con base sólo en una disposición constitucional general contenida en el art. 21, que se refería a los reglamentos de policía y éstos se catalogaban como reglamentos autónomos, que con el mencionado sustento constitucional que se refiere a los "reglamentos gubernativos y de policía", podía el ayuntamiento expedirlos de manera directa. Fue en la reforma constitucional de 1983 cuando se introdujo expresamente en el art. 115 constitucional que las legislaturas locales establecerían las "bases normativas" para la expedición de tales reglamentos. La modificación de 1999 al citado artículo fue mucho más explícita al indicar que los ayuntamientos tienen facultades para aprobar "los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general", de acuerdo "con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados".

Como toda facultad reglamentaria, la de los ayuntamientos queda sujeta a la ley, cuyo marco no debe exceder, pero su extensión es muy amplia y le permite emitir gran cantidad de disposiciones materialmente legislativas para regular la vida colectiva en sus respectivas jurisdicciones.

Una mención especial dentro del apartado de la función materialmente legislativa del ayuntamiento merecen los casos en que las constituciones locales conceden a los ayuntamientos el derecho de iniciar leyes. No se trata propiamente del ejercicio de tal función, pero sí de su participación en la creación de la legislación local que se concede al ayuntamiento como órgano representativo de la comunidad local.

En cuanto al desempeño de la función reglamentaria municipal, se observa también una gran variedad de tratamientos en las leyes estatales; las hay que en términos genéricos aluden a la facultad de expedir los diversos ordenamientos reglamentarios y administrativos previstos en la Constitución General de la República. Esto lo hacen, de un modo u otro, todas las leyes locales de la materia. En algunos estados encontramos títulos o capítulos de sus leyes dedicados a la reglamentación municipal. En el título VIII de la Ley Orgánica Municipal de Yucatán se pone énfasis en el aspecto sancionador al

establecer que los reglamentos "determinarán las causas y procedimientos mediante los cuales se configurarán las infracciones a sus disposiciones y a la imposición de sanciones, tomando en cuenta la gravedad de la infracción y las circunstancias particulares del caso y del infractor".

Se establece también que los reglamentos, así como sus reformas y adiciones, deberán publicarse en el Diario Oficial del gobierno del estado para que tengan plena vigencia. Este requisito se observa de manera generalizada en la legislación municipal, aunque históricamente el bando es una disposición que se da a conocer por medio de grandes carteles a la población. En el pasado la colocación del bando en lugares públicos se acompañaba con su lectura en voz alta por un heraldo o pregonero, que así daba a conocer su contenido a toda la población.

En la citada legislación se ponen taxativas a las sanciones aplicables fijándolas en: I. amonestaciones; II. multas por infracciones genéricas de uno a 10 días de salario mínimo general, excepto que el infractor sea jornalero, ejidatario u obrero, pues en tales casos, de acuerdo con la Constitución federal, la multa no podrá exceder del salario de un día; III. suspensión temporal o cancelación de permisos o licencias; IV. clausura; V. arresto hasta por 36 horas, que es también el límite impuesto por el art. 21 de la Constitución General; VI. multas específicas o cancelaciones cuando la infracción proviene de empresas contaminantes o expendedoras de bebidas embriagantes, y VII. multas específicas o cancelación de concesión cuando la infracción es cometida por concesionarios de servicios públicos municipales.

En la ley que comentamos se prevé también la adopción de medidas de seguridad que pueden ser desarrolladas por los reglamentos. Tales medidas tienen por objeto evitar daños inminentes o perjuicios a las instalaciones, bienes y servicios municipales. Entre las referidas medidas de seguridad se encuentran: I. la suspensión inmediata de actos, trabajos y obras amenazantes y, en su caso, su eliminación o demolición; II. desocupación o desalojo de personas o cosas de los lugares públicos y bienes inmuebles del dominio público o privado del municipio; III. cualquier otra que tienda a proteger de inmediato los bienes y la seguridad pública, y en los casos de suma urgencia. El presidente municipal informará en todo caso al ayuntamiento, en la siguiente sesión, las causas de la medida y los resultados.

Se prevén asimismo en el art. 27 los medios de apremio que el ayuntamiento puede aplicar para hacer cumplir sus determinaciones: el apercibimiento, la multa, el auxilio de la fuerza pública o el arresto.

La legislación poblana es más prolija en cuanto a los aspectos que debe abarcar la función reglamentaria municipal y le dedica al asunto un capítulo titulado "De las bases normativas para el ejercicio de las facultades reglamentarias del municipio", que comprende los arts. 79 a 89. El numeral 80 contiene una aceptable definición de los reglamentos municipales en estos términos: "constituyen los diversos cuerpos normativos tendientes a regular, ejecutar y hacer cumplir el ejercicio de las facultades y obligaciones que esta ley confiere a los ayuntamientos en los ámbitos de su competencia."

En cuanto a las materias que pueden ser objeto de regulación normativa se precisan las siguientes:

I. Adecuado funcionamiento del Ayuntamiento como órgano máximo de autoridad del Municipio y de la correcta administración del patrimonio municipal; II. Idónea división administrativa y territorial del Municipio; III. Preservación del orden público como requerimiento prioritario de la sociedad, en los aspectos de seguridad personal y patrimonial de los habitantes del Municipio, salud pública, vialidad, esparcimiento, cultura, desarrollo urbano y demás aspectos fundamentales de la vida comunitaria; IV. Establecimiento de las bases para garantizar, en beneficio de la sociedad, la más adecuada prestación de los servicios públicos municipales directamente por el Ayuntamiento o a través de concesionarios; V. Regulación de la satisfacción de urgencias colectivas y procuración del bienestar, señalando prohibiciones e imponiendo obligaciones a los particulares cuyas actividades signifiquen obstáculos para la consecución de las finalidades del orden social y administrativo del Municipio; VI. Prevenciones para salvaguardar las garantías constitucionales de audiencia y defensa, a favor de los particulares, por la comisión de alguna falta o infracción a los reglamentos; y VI. Protección y preservación del medio ambiente, así como promoción de una cultura de la separación de la basura e instrumentación de programas de recolección de desechos sólidos de manera diferenciada entre orgánicos e inorgánicos. Los reglamentos municipales deberán contener las disposiciones generales, los objetivos que se persiguen y los sujetos a quienes se dirige la regulación; la manera como se organizarán y administrarán los ramos respectivos; la clasificación de las faltas y los tipos de sanciones administrativas; las atribuciones y deberes de las autoridades municipales; y en general, todos aquellos aspectos formales o procedimientos que permitan la aplicación a los casos particulares y concretos de los principios normativos contenidos en la presente y en las demás leyes, cuando confieran funciones específicas a los Municipios.

La Ley Orgánica Municipal de Puebla tiene el mérito adicional de distinguir los reglamentos municipales propiamente dichos de las circulares y las disposiciones

administrativas de observancia general. Estas dos últimas especies normativas las considera como formal y materialmente subordinadas a la ley y a los reglamentos respectivos y deben referirse a hipótesis previstas en la ley que normen. Si bien la redacción provoca cierta confusión porque de algún modo parece que su rango jerárquico es inferior a los reglamentos, después supone la posibilidad de que regulen directamente una ley. En rigor, esta segunda posibilidad es perfectamente válida pues el ejercicio de la facultad reglamentaria del ayuntamiento puede indistintamente desenvolverse por medio de cualquiera de esos instrumentos: reglamento, circular o disposición administrativa, dependiendo de la necesidad concreta que debe atender. Sin embargo, es conveniente que las circulares y disposiciones administrativas se entiendan subordinadas a las leyes y reglamentos, de manera que sea posible desarrollar una base legal determinada por medio de una circular o disposición administrativa aislada, siempre que no exista un reglamento al respecto, pues se entiende que el reglamento aborda un tema de manera integral y desenvuelve los lineamientos básicos legales. De modo que un reglamento no debe ser controvertido por una circular o disposición administrativa. Éstas, cuando la materia de que se trate está reglamentada, por certeza jurídica general deben atenerse a los términos del reglamento y en todo caso precisar o desarrollar su contenido para hacer posible su cumplimiento. Aunque en los tres casos la autoridad emisora sea el ayuntamiento, si éste requiere una modificación reglamentaria debe cambiar el texto del reglamento y no actuar por medio de normas de menor rango formal. De otro modo se introduce el desorden normativo y la falta de certidumbre entre la ciudadanía respecto de los preceptos jurídicos que la rigen.

Por disposiciones administrativas de observancia general se entienden aquellas reglas emitidas por el ayuntamiento para hacer posible el cumplimiento de sus acuerdos y resoluciones por "los particulares, habitantes y vecinos de sus jurisdicciones". En realidad, hubiere bastado decir los particulares o los habitantes; la repetición resulta innecesaria, además de que los vecinos quedan comprendidos en los géneros anteriores para efectos del cumplimiento de la normatividad municipal.

Las *circulares*, en cambio, se entienden como instrumentos para informar comportamientos obligatorios a los miembros de la administración pública, no a los ciudadanos; sin embargo, éstos se ven afectados por ellas porque también pueden contener criterios interpretativos para la aplicación de normas, acuerdos, decisiones y procedimientos que sean de competencia del ayuntamiento.

El art. 83 de la ley poblana prevé que las circulares y disposiciones administrativas "han de ser claras, precisas, y cada artículo o fracción contendrán una sola disposición". Esta previsión no debe entenderse como una mera recomendación del legislador al redactor de los instrumentos jurídicos mencionados, sino como un deber legal, cuya inobservancia puede dar lugar a una impugnación ante los órganos jurisdiccionales para objetar la validez de normas que no cumplan con los requisitos impuestos por la ley.

En esta misma legislación se precisa la descripción de los pasos que deben seguirse para la elaboración de las normas reglamentarias por parte de los ayuntamientos, debiendo asegurarse la participación ciudadana. El *proceso reglamentario* comprende las etapas de propuesta, análisis, discusión, aprobación y publicación y debe sujetarse a las bases siguientes:

I. El proyecto respectivo será propuesto por dos o más Regidores o miembros del Concejo Municipal, en su caso. "Los habitantes, vecinos, comisiones y Consejos de Participación Ciudadana de un Municipio, podrán elaborar propuestas de este tipo de ordenamientos por conducto de los Regidores del ayuntamiento de que se trate o miembros del Concejo Municipal en su caso." Como se observa, la ley otorga curiosamente el derecho de iniciar los reglamentos a los regidores y deben ser por lo menos dos; en cambio, excluye al Presidente municipal de esta posibilidad que normalmente se le concede en legislaciones de otros estados. Es verdad que éste puede sugerir su presentación a regidores que sean sus correligionarios, pero la letra estricta de la ley no da directamente ese derecho.

II. La propuesta deberá presentarse ante el Secretario del Ayuntamiento, quien lo hará del conocimiento del Presidente, debiendo integrar el dictamen respectivo y se enlistará para su discusión en la sesión de Cabildo que corresponda;

III. La discusión del proyecto se hará por la Asamblea de Cabildo, mediante una sola lectura que se dará previamente. El Ayuntamiento determinará la participación de los autores de un proyecto y las modalidades de su intervención;

IV. Suficientemente discutido el proyecto, se procederá a su votación, la que podrá ser económica, nominal o por cédula, y se tomará por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento presentes en la sesión de Cabildo respectiva, en la que haya quórum.

En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

V. De ser aprobado el proyecto respectivo, se hará constar en Acta de Cabildo, que será firmada por los asistentes, y el proyecto previamente certificado por el Secretario del Ayuntamiento, será enviado por el Presidente Municipal al Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado; y

VI. La promulgación de un ordenamiento aprobado, procede del Acta de Cabildo y corresponderá hacerla al Presidente Municipal con la certificación del Secretario del Ayuntamiento,

VII. Cuando algún proyecto sea desechado, no podrá volverse a discutir hasta que sea propuesto por una tercera parte de los Regidores o de los miembros del Concejo Municipal si es el caso; salvo que se trate de un nuevo Ayuntamiento, en que se podrá proponer nuevamente por cuando menos dos Regidores o miembros del Concejo Municipal.

La citada Ley Orgánica Municipal prevé con detalle una serie de pasos para la etapa de análisis, tendientes a impedir apresuramientos y ocultamientos de información que se traduzcan en actos sorpresivos o inconsultos en perjuicio de los gobernados. Así, en su art. 85 establece que para la elaboración del dictamen que debe presentarse al cabildo se tendrán que reunir previamente los antecedentes necesarios consultar y solicitar asesorías, informes; celebrar reuniones de consulta para fundamentar y regular los criterios del dictamen, e integrar dicho dictamen debidamente suscrito para darle lectura ante la asamblea en el término y la forma que determine el ayuntamiento. Esto significa que el propio cuerpo colegiado tendrá que emitir un acuerdo para señalar estos puntos del proceso, pero el legislador impone una condición temporal: que los expedientes respectivos sean entregados a cada uno de los miembros del cabildo en un plazo no menor de 72 horas antes de la celebración de la sesión en que deban ser discutidos. Se determina también que la discusión del proyecto se hará indistintamente en lo general y en lo particular, escuchándose las argumentaciones en pro y en contra en igualdad de condiciones, y se asigna al presidente municipal la función de director de los debates.

La legislación poblana constituye un ejemplo interesante de cómo aplicar los principios del derecho parlamentario al proceso reglamentario de los ayuntamientos. Sus normas incluso señalan que durante la votación no se admitirá discusión alguna, salvo para aclarar algún error o alguna interpretación que sea necesaria. Estas reglas pueden parecer excesivas pero resultan muy útiles, pues al estar en la ley constituyen un referente de enorme valor para conducir la discusión en un grupo que puede no ser muy versado en el procedimiento deliberativo, particularmente en ayuntamientos de escala reducida.

Se establece también el requerimiento de que las disposiciones reglamentarias sean promulgadas y posteriormente publicadas en el Periódico Oficial del estado para adquirir "validez, vigencia y legalidad", y que tales

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas 33

requisitos son insustituibles y obligatorios. De esta manera se busca dar certeza plena a los gobernados sobre el contenido y los alcances de la legislación municipal.

Deliberadamente hemos empleado esta última expresión con el propósito de aludir a las normas que rigen la vida del municipio, para recordar que estamos analizando la función materialmente legislativa que corresponde a este ámbito de gobierno. El criterio anterior incluso ha sido recogido en la legislación local de Coahuila, cuyo título quinto de su Código Municipal se denomina precisamente "De la legislación municipal". A diferencia del estado de Puebla, cuyas bases normativas se centran en el aspecto material de las disposiciones reglamentarias que deben derivar de la ley, otros estados como Oaxaca y el citado de Coahuila optan por una referencia jurídico-formal más precisa. Por su extensión y claridad vale la pena reproducir en este apartado el art. 175 de su Código Municipal, en el que se establecen como bases para el ejercicio de la facultad reglamentaria del ayuntamiento, las siguientes:

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

II. La delimitación precisa de la materia que se regula.

III. La determinación expresa de los sujetos 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 las 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.

XI. Los artículos transitorios, en los cuales habrán de preverse las condiciones específicas para la entrada en vigor del ordenamiento de que se trate, tomando en consideración, entre otros posibles 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.

Como se observa en la fracc. V, la intervención comunitaria se acota considerablemente; en cambio, en el art. 216 de la Ley Municipal para el Estado de Oaxaca, la base correspondiente es más amplia, pues señala en su art. 216, fracc. V: "Que en su elaboración se tome en cuenta la opinión de la comunidad y se prevean procedimientos de revisión y consulta con la participación de la propia comunidad para garantizar la actualización de cada reglamento."

Entre los principales parámetros que hemos descrito se encuentra la regulación de las bases que la legislación municipal debe fijar, de acuerdo con la Constitución General, para que los ayuntamientos ejerzan su función materialmente legislativa, con variables específicas. Así, por ejemplo, Coahuila diversifica la facultad de iniciar las distintas normas reglamentarias según la finalidad de las disposiciones. Los bandos de policía y buen gobierno pueden ser iniciados por el Presidente municipal o por los regidores, en tanto que para los reglamentos interiores, circulares o cualquier otro ordenamiento legal de carácter administrativo o para el funcionamiento de servicios públicos, se extiende esta atribución al síndico y a los titulares de las dependencias de la administración central municipal que tengan que ver con la materia por regular. Esto implica que los funcionarios municipales no electos pueden también iniciar ordenamientos reglamentarios, lo cual tiene mucho sentido práctico pues ellos conocen las cuestiones que deben ser resueltas mediante reglas generales. Toda proporción guardada, sería como si los Secretarios de Estado, en el plano del gobierno federal, tuvieran derecho de iniciar leves directamente ante el Congreso.

En el Código de Coahuila incluso se dispone que los representantes legales de las empresas de participación municipal, de los fideicomisos municipales o de las entidades desconcentradas puedan también iniciar los reglamentos relativos a su organización y funcionamiento.

9.10. La función pública municipal materialmente jurisdiccional

La función jurisdiccional del Estado es aquella que tiene por objeto la resolución de conflictos aplicando la ley al caso concreto controvertido. Proveniente de juris, derecho y dictio, decir, significa etimológicamente "decir el derecho", esto es, declarar cuál de las partes en litigio tiene razón de acuerdo con lo dispuesto en la norma. Como función estatal conlleva la posibilidad de que la sentencia del órgano judicial que la tiene a su cargo se haga cumplir de manera forzosa.

La función jurisdiccional municipal tiene una raigambre muy antigua. En cierto sentido, la primera y más importante función de los alcaldes era la de administrar justicia, como puede observarse en la evolución histórica y jurídica de la institución municipal que ya hemos estudiado.

En el actual sistema municipal mexicano la función jurisdiccional en ese ámbito local de gobierno ha tendido a disminuir su relevancia. Con todo, aún conserva un papel importante, fundamentalmente en tres ámbitos: la justicia impartida en materia civil y penal en casos de menor cuantía; la justicia administrativa y la función conciliatoria.

Aunque no se trata propiamente de una actividad judicial, conviene mencionar aquí la participación de miembros del ayuntamiento en la procuración de justicia, ya que es frecuente que en los municipios donde la estructura formal de la Procuraduría estatal no dispone de agentes del Ministerio Público, esta función sea realizada por el síndico municipal.

La justicia civil y penal en la esfera del municipio normalmente es impartida por los jueces menores, cuya competencia se contrae a casos de disputas vecinales de escaso monto o de delitos de menor gravedad que no se castigan con cárcel.

Usualmente estos jueces se vinculan al Poder Judicial del estado del que forman parte, pero su competencia territorial corresponde al municipio donde actúan. En varias entidades, como Aguascalientes, el ayuntamiento participa en su designación, efectuando la propuesta al Tribunal Superior de Justicia de las personas que deben ocupar tales puestos.

Las reglas competenciales específicas y la organización de los juzgados menores mixtos se definen en las leyes orgánicas estatales de cada entidad. La caracterización de mixtos que suele usarse para denominarlos refiere al hecho de que conocen indistintamente de asuntos civiles y penales.

La justicia administrativa de rango municipal tiene su base en la disposición contenida en el inc. a) de la fracc. II del art. 115 constitucional, la cual dispone que las leyes estatales incluyan "los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre (la administración pública municipal) y los particulares". De manera que en el nivel de la municipalidad debe existir un sistema que defienda a los gobernados de posibles arbitrariedades cometidas en su contra por los funcionarios de los órganos de gobierno. Por ello las referidas leyes contienen disposiciones para ese efecto.

Es necesario aclarar que, por ese motivo, en realidad existen dos tipos de justicia administrativa: la que tiene por objeto imponer las sanciones a que se hagan acreedores los habitantes por infracciones cometidas a los bandos de policía y buen gobierno y a las disposiciones reglamentarias en general, y la que tiende a evitar que con motivo de la primera se atropellen los derechos de aquéllos, o que los actos del ayuntamiento afecten derechos de la ciudadanía.

Con el propósito de hacer efectiva la responsabilidad de quienes infringen los ordenamientos municipales, las leyes suelen prever una figura denominada juez calificador, oficial calificador, juez cívico, etc.; éstos se encargan, por ejemplo, de la imposición de multas o arrestos. Su nombramiento es hecho habitualmente por el ayuntamiento. Así, en la legislación del estado de Yucatán se establece en el art. 124: "Las sanciones por las infracciones al Reglamento de Policía y Buen Gobierno serán impuestas por los jueces calificadores quienes serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal, en proporción al número de habitantes con que cuente el municipio; a falta de jueces calificadores, las sanciones serán impuestas por el Presidente Municipal." Debemos tomar en cuenta que la dimensión de los municipios influye decisivamente sobre el personal que se encarga de esta justicia. En aquellos de muy limitados recursos muchas veces no es posible siquiera cubrir los emolumentos de un juez calificador y, por tanto, esa función la lleva a cabo, en la más castiza tradición de los alcaldes, el presidente municipal. Incluso puede ocurrir que quede a cargo de alguna autoridad auxiliar en la circunscripción de las subdivisiones territoriales del municipio, como los agentes o delegados municipales; como sabemos, la denominación de las diversas figuras de autoridad varía de estado a estado.

Por lo que concierne a la segunda forma de justicia administrativa, supone la posibilidad de interponer recursos administrativos contra decisiones de las autoridades municipales, las cuales incluyen la imposición de sanciones por violaciones a los reglamentos en general. En la Ley Orgánica Municipal de Aguascalientes encontramos un ejemplo ilustrativo de este tipo de regulación legal. El capítulo II del título VII, dedicado a la justicia municipal, contiene las reglas que rigen los recursos administrativos, a saber:

Artículo 119. Los acuerdos o actos de las Autoridades Municipales, cuando resulten violatorios a las leyes, podrán ser impugnados por la parte interesada, mediante la interposición de los recursos de revocación y revisión, concedidos por esta Ley.

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas

2

Los nombres de los recursos pueden llegar a diferir según la legislación, pero en todo caso tienden a hacer posible la reparación de la posible injusticia mediante la anulación del acto que la causó.

Artículo 120. El recurso de revocación deberá promoverse por escrito, dentro del término de 10 días siguientes al de la notificación o ejecución del acto impugnado; deberá promoverse ante la autoridad que realizó el acto recurrido y ésta deberá resolver, con base en lo alegado y en las pruebas aportadas, dentro de un término máximo de 15 días.

(En este caso, el recurso tiene por objeto que la propia autoridad municipal reconsidere su acción y, en su caso, la revoque a la luz de los argumentos y alegatos del recurrente.)

Artículo 121. El recurso de revisión se concede en contra de la resolución dictada al resolver el recurso de revocación; deberá promoverse ante el Ayuntamiento en los términos que prevé el artículo anterior.

Artículo 122. El escrito con que se promueva un recurso, deberá contener:

I. El documento o documentos en que el recurrente funde su derecho y que acredite, en su caso, el interés jurídico del mismo;

II. La expresión de los hechos en que funde su petición y los términos en que considere violados sus derechos; y

III. Las pruebas que considere necesarias para demostrar los extremos de su petición.

Artículo 123. El Ayuntamiento deberá tomar en cuenta para su resolución, las pruebas que acompañe el promovente al interponer el recurso, los argumentos que esgrima el recurrente y lo dispuesto por las leyes aplicables.

El ayuntamiento, como cuerpo colegiado, asume aquí una función jurisdiccional a fin de hacer posible la reparación del agravio sufrido por el gobernado. Un tratamiento parecido se consigna en la *Ley Orgánica Municipal* del Estado de Baja California Sur, con diferente terminología para los recursos. En el título VII dedicado a las *sanciones*, *medidas de seguridad y recursos administrativos*, el capítulo segundo prevé lo que a continuación reproducimos:

Artículo 99. En contra de los actos y acuerdos dictados por los Presidentes Municipales, o por los funcionarios o autoridades del Municipio, relativos a calificación de infracciones e imposición de infracciones, o correcciones disciplinarias, a medidas de seguridad y demás actos de autoridad, procederán los recursos establecidos en cada Ordenamiento específico, y cuando no los establezcan, cabrán los de revisión, de reconsideración y de queja. Todos estos recursos deberán promoverse por escrito, dentro de un término de cinco días, a partir de la fecha en que se tenga conocimiento o se notifique el acto reclamado.

Observamos en esta ley una denominación distinta de los recursos pero, como veremos, su finalidad es la misma.

Artículo 100. El escrito en que se promueva el recurso, deberá contener:

I. Los documentos en que funda sus derechos y en que acrediten, en su caso, el interés jurídico del promovente.

II. Los hechos en que funde su petición.

III. Las pruebas pertinentes para demostrar los extremos de su petición.

Artículo 101. Conocerá el recurso de revisión, el Ayuntamiento en pleno, el que confirmará, revocará o modificará el acuerdo recurrido, en un plazo no mayor de quince días.

Artículo 102. En contra de la resolución de Cabildo, no cabrá recurso ulterior. Este precepto es muy interesante pues da carácter definitivo a la resolución del ayuntamiento cuando falla acerca de la revisión efectuada a los actos de las autoridades que le están subordinadas. Empero, esta definitividad no impide que el gobernado que considere que la resolución ha sido injusta pueda acudir a la justicia federal a través del juicio de amparo.

Artículo 103. Cuando se trate de acuerdos que impongan multas por infracciones a Reglamentos, sólo se dará curso a la revisión, si el recurrente deposita en la Tesorería Municipal el importe de ellas.

Se prevé en este artículo la cobertura de la garantía del interés fiscal.

Artículo 104. En contra de las demás resoluciones o acuerdos del Ayuntamiento cabrá el recurso de reconsideración, que se hará valer ante el propio Ayuntamiento, y se substanciará en los plazos señalados por los artículos anteriores.

Artículo 105. En contra de las sanciones impuestas por los Delegados Municipales, procederá el recurso de queja, del que conocerá y resolverá sin ulterior instancia, el Presidente Municipal, en los plazos establecidos por el artículo 101.

Aquí encontramos una muestra de cómo las autoridades auxiliares imponen sanciones que, en este caso, pueden ser impugnadas ante la administración central municipal. En el Estado de México, de acuerdo con el art. 156 de su *Ley Orgánica Municipal*:

Procede el recurso de revisión en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades municipales, recaídas a los recursos de revocación. Se interpondrá ante el síndico, que conocerá y resolverá el recurso, excepto el instaurado en contra del presidente municipal que será resuelto por el ayuntamiento. Los plazos para la interposición y resolución del recurso de revisión, serán los mismos que los del recurso de revocación.

239

El recurso de revocación que se menciona se interpone ante la misma autoridad que emitió el acto. Es interesante percatarnos que en esta entidad se le otorga al síndico la facultad jurisdiccional de resolver este tipo de recursos, en lugar de que sea el ayuntamiento en pleno, salvo que la autoridad enjuiciada sea el presidente municipal.

Un aspecto de enorme importancia para la convivencia municipal en el ámbito de la justicia lo constituye la función conciliatoria. Aunque no se trata de un procedimiento que dicte un fallo propiamente dicho, cumple con el papel de resolver conflictos entre los vecinos del ayuntamiento. El desarrollo de esta forma de alcanzar la justicia ha sido desigual en la legislación municipal del país. En el caso de Oaxaca encontramos una regulación muy interesante como se muestra en seguida:

Título Sexto. De la Justicia Municipal Capítulo Único. De los Alcaldes

Artículo 94. La justicia en los Municipios del Estado se impartirá a través de los alcaldes, que serán nombrados de conformidad con el artículo 117 de la Constitución Política Local, durarán en el desempeño de su cargo un año a partir de la fecha de su nombramiento el cual podrá prorrogarse por acuerdo del cabildo hasta el término de la gestión.

Artículo 95. Son atribuciones de los alcaldes:

I. Conocer de los asuntos de jurisdicción voluntaria y de aquellos no contenciosos de su competencia que soliciten las partes con excepción de las informaciones de dominio *ad-perpetuam*;

II. Auxiliar a los tribunales y jueces del Estado; por ende, desempeñar las funciones que unos y otros les encomienden, lo mismo en materia civil que en materia penal y para tal cometido, los alcaldes se ajustarán al mandato judicial respectivo;

III. Conocer como instancia conciliatoria;

a) De los asuntos civiles y mercantiles cuyo monto no exceda del importe de cincuenta salarios mínimos generales, vigente en la zona centro del Estado de Oaxaca, en el momento de la presentación de la reclamación.

El procedimiento conciliatorio previsto en la presente ley será potestativo para las partes.

Artículo 96. El procedimiento conciliatorio se sujetará a las siguientes normas:

a) El reclamante acudirá por escrito o por comparecencia ante el juez municipal, precisando las pretensiones que reclame de su contraria, solicitando lo cite a su presencia para los efectos de la audiencia conciliatoria prevista en este precepto.

b) El alcalde o juez municipal, con la copia de la reclamación correrá traslado a la contraparte, citándolo a su presencia para que comparezca la audiencia de conciliación, la que se verificará en un término no mayor de diez días naturales a partir de la fecha en que se reciba la solicitud; si por cualquier circunstancia la audiencia no puede celebrarse en la fecha indicada, se verificará dentro de los siguientes ocho días naturales.

Si cualquiera de las partes no comparece después de haber sido citada personalmente por segunda vez, se entenderá que no desea la conciliación y se mandará archivar el asunto como concluido.

c) En la Junta de Conciliación, el juez municipal exhortará a las partes a conciliar intereses, escuchando brevemente al reclamante y luego a su contraria, para que aleguen lo que a su derecho corresponda.

El resultado de la conciliación o avenimiento de las partes se hará constar en acta circunstanciada, señalando la indemnización que se hubiere pactado, forma de pago y en su caso, su aseguramiento.

Los acuerdos que se tomen tendrán carácter de cosa juzgada para todos los efectos procedentes y su ejecución en caso de incumplimiento corresponderá a los jueces de primera instancia.

Artículo 97. Para el debido ejercicio de la justicia municipal:

I. El poder Judicial a solicitud de los Municipios instrumentará la asesoría permanente de Alcaldes y expedirá un manual de procedimientos que no se oponga a derecho, propicie el máximo de beneficio social y sea comprensible y manejable por los Alcaldes;

II. Para hacer cumplir sus determinaciones, los Alcaldes pueden emplear cualquiera de las siguientes medidas de apremio que juzgue eficaz:

a) Multa hasta por diez días de salario;

b) El auxilio de la fuerza pública; y

c) Arresto hasta por treinta y seis horas.

Si el caso exige mayor sanción, se dará parte a la autoridad competente.

9.11. Las funciones públicas municipales administrativas

Las funciones necesarias para el funcionamiento del municipio y la realización de las actividades del ayuntamiento en las oficinas que dependen de organismos desconcentrados o empresas de participación municipal, son las que se comprenden en este rubro: la primera y más importante de las funciones administrativas del municipio es la que tiene que ver con la recaudación de las contribuciones que hacen posible la realización de las demás. Diríase que en primer término la función administrativa esencial es la hacendaria, a la que ya nos hemos referido en un capítulo precedente.

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas 🙌 241

Otra función central que debe atender el municipio, de carácter público y que se basa en la ejecución y cumplimiento de la ley a efecto de que se preserve el orden público y la viabilidad de la vida en comunidad, es la relativa a la seguridad pública. La función de seguridad pública se desenvuelve por medio de la policía municipal, que tiene un carácter preventivo, es decir, no debe confundirse con la policía investigadora que depende de las procuradurías, a la que se solía denominar policía judicial y que ahora se llama en muchos lugares policía ministerial. La función preventiva de la policía tiene por objeto preservar la vida, la integridad física y la tranquilidad de los habitantes del municipio y su misión es, como su nombre lo indica, prevenir la comisión de conductas que infrinjan los bandos de policía y buen gobierno fundamentalmente. La función de seguridad pública está asignada a los municipios directamente por la Constitución, pues como ya hemos visto la policía preventiva o policía municipal debe estar a cargo de la autoridad del municipio.

Existen diversas funciones administrativas que implican el desenvolvimiento de actos de autoridad, como la función registral en el caso del registro civil, que está a cargo de las autoridades municipales, o la función catastral, que consiste en el registro de los bienes inmuebles existentes en el municipio, la determinación de su ubicación y el cálculo de su valor para el cobro de las contribuciones correspondientes. Esta función catastral tiene también su origen en la Constitución en el art. 36, en el que se habla de las obligaciones de los ciudadanos mexicanos y en el propio texto constitucional se prevé que éstos deben inscribirse en el catastro de su municipalidad y declarar las propiedades con las que cuentan.

Otra de las funciones de primera importancia que realizan los municipios y que tiene vinculación con la hacendaria, pero que se desenvuelve en otro aspecto, es la relativa a otorgar autorizaciones, permisos o licencias para la realización de determinadas actividades en el territorio municipal. Con fundamento en la reglamentación aplicable, los municipios pueden regular así las actividades industriales, comerciales o de servicios, determinar el uso del suelo y establecer en qué lugares se pueden realizar dichas actividades, otorgar licencias para la construcción de edificios, casas habitación o centros recreativos, lugares de prestación de servicios, fábricas, etc. Igualmente, tienen a su cargo otorgar permisos o licencias vinculadas a las regulaciones en materia ambiental. Toda esta ordenación de la vida municipal mediante la aplicación de los reglamentos y el otorgamiento de las licencias correspondientes, permisos o autorizaciones forma parte de las funciones públicas que como autoridad desarrolla el municipio. Existe también un conjunto de

funciones públicas que tienen por objeto la regulación de la prestación de servicios públicos, ya sea de manera directa por el ayuntamiento o mediante el otorgamiento de concesiones. Aquí es necesario distinguir con claridad entre la función pública propiamente dicha que, como hemos explicado, supone el ejercicio de la autoridad, de la operación cotidiana de los servicios públicos. Así, en el caso de los servicios que se prestan mediante concesión, el otorgamiento de ésta es una función pública de carácter administrativo, lo mismo que la aplicación de las regulaciones que rigen la prestación de los mencionados servicios, de manera que encontramos aquí una cercana vinculación entre la función pública como tal y el servicio público en sentido estricto. Por ejemplo, el servicio público de agua potable que en ocasiones es prestado directamente por el municipio y otras veces forma parte de los convenios realizados por los estados en virtud de los cuales éstos asumen la prestación del servicio, implica la existencia de oficinas públicas que se encarguen de realizar las actividades para hacer posible la prestación de servicio, pero también para supervisar la operación del mismo y para efectuar los cobros correspondientes e incluso para, en su caso, imponer las sanciones derivadas de un posible incumplimiento.

En razón de que el servicio público constituye un área específica de estudio, abordaremos en detalle estos aspectos en el capítulo siguiente.

Las funciones públicas administrativas abarcan todas las tareas relacionadas con las actividades de autoridad, entre las cuales podemos mencionar también la relativa a las certificaciones que sobre distintos aspectos extienda el ayuntamiento, así como la realización de las actividades para conducir y regular los servicios públicos ya mencionadas, que pueden dar lugar a una serie de direcciones generales o simplemente direcciones que tienen relación con los mencionados servicios, como la dirección de agua potable y alcantarillado, la de mercados, la de abastos, la de tránsito, y éstas crecen en la medida en que nos encontramos en un municipio de mayor extensión, población y actividad económica. Otras funciones públicas importantes son las que están ligadas a la obra pública y suelen existir direcciones especializadas en los municipios que tienen a su cargo la realización de dichas obras.

9.12. La administración pública municipal

En razón de la necesidad de atender todas estas funciones públicas, así como dirigir y supervisar los servicios públicos y llevar a cabo las obras necesarias,

es preciso que exista toda una estructura administrativa de órganos dedicados de manera más o menos especializada a la realización de estas tareas. A ese conjunto de órganos se le denomina administración pública.

Es necesario precisar una distinción conceptual en relación con el término administración pública. En un primer sentido, muy amplio, la administración pública es la actividad tendiente al cumplimiento de las funciones del Estado, que tiene por objeto la ejecución de las normas aplicables y la realización de las tareas que derivan de esas normas para ser realizadas por las propias autoridades o por los particulares mediante las concesiones correspondientes. Ya hemos dicho que eventualmente sólo los servicios públicos pueden ser materia de concesión y es a tales actividades administrativas a las que aludimos.

En ese amplísimo sentido la acción administrativa se desenvuelve en el ámbito de todos los poderes y de los órganos autónomos, pues la realización de las actividades legislativas, judiciales o las de control encargadas a órganos autónomos o las electorales, requieren de la acción de personas concretas que efectúen las tareas apegadas a los reglamentos y siguiendo ciertos procedimientos que es justamente lo que conocemos por administración, y en razón de que se trata de tareas del Estado se le aplica el adjetivo de pública.

Empero, para efectos de la sistematización de las tareas estatales, se entiende por administración pública en sentido estricto la que se encomienda al Poder Ejecutivo para la ejecución de lo dispuesto en las leyes y, por tanto, suele reducirse a esta área la noción de administración pública cuando nos encontramos en el ámbito del Poder Ejecutivo federal o estatal. Por ello es frecuente que la Ley Orgánica de la Administración Pública, la federal o la correspondiente a los estados, sea en realidad la ley que regula la actividad del Poder Ejecutivo. En el caso del ayuntamiento y puesto que como ya hemos visto las funciones públicas municipales entremezclan en ese cuerpo colegiado tareas materialmente legislativas como la emisión de reglamentos, algunas decisiones jurisdiccionales, y lo que sería materia del Poder Ejecutivo en sentido restringido, podemos decir que la administración pública municipal implica desde el punto de vista funcional ese conjunto de tareas que deben ser realizadas para que el municipio cumpla sus objetivos.

Pero desde otro punto de vista, que es el recogido estrictamente por la legislación aplicable, la administración pública municipal está constituida por el conjunto de órganos que tienen a su cargo la realización de dichas tareas. Estos órganos pueden ser dependencias directas del ayuntamiento y entonces se habla de administración pública centralizada, o bien organismos descentralizados o empresas de participación municipal, en cuyo caso se habla de administración pública paramunicipal, que en ocasiones también se denomina administración pública descentralizada. La administración pública centralizada comprende pues el conjunto de entidades que tienen a su cargo el desarrollo de las funciones públicas del municipio, o bien la prestación o supervisión de servicios públicos prestados directamente por éste. Las leyes orgánicas municipales contienen un esquema básico de dichas dependencias y generalmente regulan a la secretaría del ayuntamiento y a la tesorería de dicho cuerpo colegiado; en ocasiones también incluyen a la contraloría, que ejerce una función de control.

No obstante, esta estructura es solamente el basamento legal, ya que del ayuntamiento puede depender también un conjunto mucho más amplio de oficinas, agencias o departamentos a los que se encargan estas tareas. Tales oficinas se suelen denominar direcciones y así encontramos, por ejemplo, la dirección del registro civil, la dirección del catastro, la de obra pública, la de agua y saneamiento, la de mercado, la de limpia y tantas como se hagan necesarias en cada administración pública municipal dependiendo, como ya hemos explicado, de la dimensión del municipio de que se trate. Para efectos ilustrativos vale la pena que revisemos brevemente las tareas asignadas a una secretaría general de un ayuntamiento, según lo registra la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. A continuación se señalan las atribuciones que esta ley otorga al secretario en los ayuntamientos en dicha entidad:

I. Asistir a las sesiones del ayuntamiento y levantar las actas correspondien-

II. Emitir los citatorios para la celebración de las sesiones de cabildo, convocadas legalmente;

III. Dar cuenta en la primera sesión de cada mes, del número y contenido de los expedientes pasados a comisión, con mención de los que hayan sido resueltos y de los pendientes;

IV. Llevar y conservar los libros de actas de cabildo, obteniendo las firmas de los asistentes a las sesiones;

V. Validar con su firma, los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o de cualquiera de sus miembros;

VI. Tener a su cargo el archivo general del ayuntamiento;

VII. Controlar y distribuir la correspondencia oficial del ayuntamiento, dando cuenta diaria al presidente municipal para acordar su trámite;

IX. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;

X. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen a favor de la hacienda municipal;

XI. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;

XII. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

XIII. Elaborar y mantener actualizado el Padrón de Contribuyentes;

XIV. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;

XV. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;

XVI. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;

XVII. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidad que haga la contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;

XVIII. Expedir copias certificadas de los documentos a su cuidado sólo por acuerdo expreso del ayuntamiento;

XIX. Las que le señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.

Para tener una idea de cómo opera un ayuntamiento de gran tamaño y el conjunto de oficinas que existen para atender sus necesidades, en seguida reproducimos una lista de las que existen en el municipio de Guadalajara:

- Secretaría General, que comprende: Dirección de Archivo Municipal;
 Dirección de Inspección y Vigilancia; Dirección de Rastros y Dirección del Registro Civil.
- Tesorería, que comprende: Dirección de Ingresos; Dirección de Egresos y Control Presupuestal; Dirección de Glosa y Dirección de Contabilidad.
- Oficialía Mayor Administrativa, que comprende: Dirección de Desarrollo Humano; Dirección de Personal y Dirección de Relaciones Laborales.
- Dirección General de Administración, que comprende: Dirección de Servicios Administrativos; Dirección de Administración de Bienes Patrimoniales, Dirección de Proveeduría Municipal y Dirección de Sistemas.
- Secretaría de Promoción Económica, que comprende: Dirección de Promoción Económica; Dirección de Turismo y Dirección de Padrón y Licencias.

VIII. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;

IX. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;

X. Expedir las constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como las certificaciones y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;

XI. Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;

XII. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socioeconómicos básicos del municipio;

XIII. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;

XIV. Las demás que le confieran esta Ley y disposiciones aplicables.

En virtud de que la administración pública municipal tiene como una de sus principales áreas la que maneja los recursos del ayuntamiento, reproducimos a continuación las tareas que se asignan al tesorero municipal en la misma legislación, que nos pueden servir como guía y punto de referencia a las que con algunas variantes se recogen en la generalidad de las legislaciones municipales del país.

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

II. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;

III. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;

IV. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;

V. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del presupuesto de Egresos Municipales, vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;

VI. Presentar anualmente al ayunt imiento un informe de la situación contable financiera de la Tesorería Municipal;

VII. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos, declaraciones y demás documentos requeridos;

- Secretaría de Seguridad Pública, que comprende: Dirección General de Seguridad Pública, Dirección General de Bomberos y Dirección de Protección Civil.
- Secretaría de Infraestructura y Servicios, que comprende: Dirección de Obras Públicas; Dirección de Servicios Municipales; Dirección de Medio Ambiente y Ecología y Dirección de Enlace Administrativo y Centro Histórico.
- Secretaría de Promoción Social, que comprende: Dirección de Servicios Médicos, Dirección de Desarrollo Social, Dirección de Cultura; Dirección de Educación y Dirección de Contacto Ciudadano.
- Coordinación de Investigación y Seguimiento, que comprende: Dirección de Supervisión a Inspectores y Vigilantes y Dirección de Asuntos Internos.

Otras reglas que suelen contener las legislaciones estatales en relación con la administración pública son aquellas que tienen que ver con los requisitos que deben cumplir los titulares de los órganos previstos en dichas leyes. Así, por ejemplo, en el Estado de México se prevén las siguientes reglas en cuanto a tales requisitos para ser cumplidos por quienes vayan a desempeñar el cargo de secretarios o tesoreros municipales. Estos requisitos también tiene distinto rango según la categoría del municipio de que se trate, a saber:

Para ser secretario del ayuntamiento se requiere:

I. En municipios que tengan una población de hasta 150 mil habitantes, haber concluido la educación secundaria; en los municipios que tengan más de 150 mil y hasta 500 mil habitantes, o que sean cabecera distrital, haber concluido la educación media superior; en los municipios de más de 500 mil habitantes y en el municipio sede de los poderes del Estado, haber concluido estudios de licenciatura;

II. Tener la capacidad para desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento. III. No estar inhabilitado para desempeñar cargo; empleo o comisión pública.

Para ser tesorero municipal se requiere:

I. Tener los conocimiento suficientes para poder desempeñar el cargo, a juicio del ayuntamiento; de preferencia ser profesionista de las áreas económicas o contable-administrativas, con experiencia mínima de un año;

II. Caucionar el manejo de los fondos en términos de ley;

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas



247

III. No haber sido inhabilitado para desempeñar otro cargo, empleo o comisión públicos;

IV. Cumplir con otros requisitos que señalen las leyes, o acuerde el ayuntamiento.

La manera como las legislaciones municipales abordan en cada estado la administración es variable. Algunas fijan un número mínimo de dependencias y dejan a la reglamentación interna de los municipios el desarrollo del resto de la estructura; otras, en cambio, son más detalladas, como es el caso de la legislación de Morelos, que en el art. 75 prevé una estructura mínima que, sin embargo, es más amplia que las contempladas por otras leyes y la cual también puede ser extendida a partir de las decisiones reglamentarias que tomen los ayuntamientos para constituir su estructura administrativa.

Artículo 75. Cada Municipio tendrá como estructura administrativa la que determinen sus reglamentos, pero en todo caso contará con una secretaría del Ayuntamiento, una tesorería, una dependencia de atención de asuntos jurídicos; una dependencia encargada de la administración de servicios internos, recursos humanos, materiales y técnicos del Municipio, una dependencia encargada de la prestación de servicios públicos municipales, una dependencia encargada de la ejecución y administración de obras públicas, otra de la seguridad pública y tránsito municipal, cuando menos una Oficialía del Registro Civil y una contraloría municipal.

Una de las funciones que tiene a su cargo la administración pública en los municipios, también con fundamento constitucional, es la relativa al registro civil. Para ese propósito resulta ejemplificativa la regulación establecida al efecto en el estado de Morelos:

Artículo 90. En términos de los dispuesto por el artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es competencia del Gobierno del Estado y de los Gobiernos Municipales la celebración, registro y certificación de los actos que afecten el estado civil de las personas.

Para tal efecto, los Ayuntamientos, en apoyo del Registro Civil, designarán a los Oficiales del Registro Civil y determinarán el número y ubicación de las Oficialías que sean necesarias, considerando para ello las condiciones socioeconómicas, de distancias y demanda de la población para la prestación del servicio.

Artículo 91. Para ser Oficial del Registro Civil, se requiere contar con estudios en Licenciatura en Derecho o pasantía, debidamente acreditados.

Artículo 92. Son atribuciones de los oficiales del Registro Civil:

I. Autorizar los actos y actas relativos al estado civil de las personas, en la forma y casos que establece la codificación civil estatal, firmándolos de manera autógrafa;

II. Garantizar el cumplimiento de los requisitos que la legislación de la materia prevé para la celebración de los actos y el asentamiento de las actas relativas al estado civil y condición jurídica de las personas;

III. Efectuar en las actas las anotaciones y cancelaciones que procedan conforme a la ley, así como las que le ordene la autoridad judicial;

IV. Celebrar los actos del estado civil y asentar las actas relativas dentro o fuera de su oficina; por las actuaciones que se efectúen fuera de horas hábiles podrán tener una participación de acuerdo con la Ley de Ingresos de cada Municipio;

V. Mantener en existencia las formas necesarias para el asentamiento de las actas del Registro Civil y para la expedición de las copias certificadas de las mismas y de los documentos de apéndice;

VI. Recibir la capacitación y mantener la coordinación debida con la dependencia de la administración pública estatal encargada de la materia; y

VII. Dar por escrito el aviso a que se refiere el artículo 464 del Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Morelos.

Los oficiales del Registro Civil percibirán la remuneración que para el efecto se fije en el Presupuesto de Egresos del respectivo Municipio.

9.13. La figura del cronista municipal

Sin que sea una figura estrictamente administrativa en el sentido de aplicar en el ámbito ejecutivo las leyes para el desarrollo de las atribuciones del municipio, en diversas legislaciones estatales se contempla dentro del conjunto de dependencias de la administración pública al cronista municipal. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal de Guerrero dedica varios artículos a esta función. En el 234 se prevé: "Los Ayuntamientos a propuesta del Presidente Municipal, designarán al Cronista del Municipio, quien durará en su encargo 5 años, pudiendo ser confirmado ilimitadamente. Cuando así se requiera, podrá el Ayuntamiento designar auxiliares del Cronista Municipal o Cronistas por poblados distintos a la cabecera municipal quienes integrarán el Consejo de la Crónica Municipal."

Se establece asimismo que cada municipio dispondrá de un cronista municipal, que tendrá a su cargo la elaboración de la crónica sobre los acontecimientos más relevantes que acontezcan en el municipio, así como los programas relacionados con la integración, conservación y acrecentamiento de los archivos históricos del municipio. Esta legislación otorga a los cronistas la atribución de dar su opinión técnica sobre la pertinencia de que los ayuntamientos editen libros, revistas, discos, películas, videos y otras formas de comunicación que tiendan a difundir y preservar la vida municipal.

Generalmente es el ayuntamiento en pleno el que designa al cronista, designación que significa un gran honor y reconocimiento por parte de la población. En Tamaulipas la referencia al cronista municipal se encuentra entre las funciones del Secretario del Ayuntamiento, pero se indica que su nombramiento corresponde al cabildo. Esto es así porque el Secretario debe tener a su cargo la oficina de la Crónica Municipal, la que dependerá de un Cronista Municipal, quien se podrá auxiliar de un Cronista Adjunto y del personal administrativo que el presupuesto permita. El Cronista Municipal será designado por el Ayuntamiento entre la terna propuesta por el Presidente Municipal. El Cronista Adjunto será designado por el Ayuntamiento entre la terna propuesta por el Cronista Municipal. Dichos titulares podrán ser ratificados o relevados a juicio del Ayuntamiento, privilegiando la continuidad propia de la función. Por la naturaleza de la labor, los cargos recaerán en individuos apartidistas.

9.14. Procedimiento de entrega-recepción

En varias legislaciones municipales existe un apartado específico para regular el procedimiento de entrega-recepción de la administración pública municipal. Para efectos de este procedimiento resulta útil el concepto contenido en el art. 41 de la legislación del estado de Sonora en materia municipal, según el cual "se entiende por entrega-recepción al proceso legal-administrativo a través del cual las autoridades municipales salientes preparan y entregan a las autoridades entrantes todos los bienes, fondos y valores propiedad del Municipio, así como toda aquella documentación que debidamente ordenada, clasificada y certificada, haya sido generada en la administración municipal". Para regular el proceso de entrega-recepción esta ley contiene un conjunto de disposiciones muy interesantes que nos ilustran sobre la manera como debe efectuarse, las cuales reproducimos a continuación:

Artículo 42. El Ayuntamiento deberá acordar, por lo menos seis meses antes de que finalice su periodo de gobierno, las bases mediante las cuales, los titulares de las dependencias y entidades de la administración municipal, harán la entrega de los asuntos de su competencia, así como los recursos humanos, materiales y financieros que tengan asignados para el ejercicio de sus atribuciones legales, conforme a las disposiciones legales del presente capítulo.

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas 251

Asimismo, para vigilar el desarrollo del proceso de entrega-recepción, se nombrará una comisión mixta que estará conformada con igual número de integrantes del Ayuntamiento saliente y del entrante, y funcionará cuando menos desde un mes antes de la fecha en que se realizará la sesión de instalación del Ayuntamiento electo. Los integrantes del Ayuntamiento entrante que conformarán la citada comisión serán designados por el Presidente Municipal electo y el desempeño de las funciones en la misma será de carácter honorario.

Artículo 43. Para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el acuerdo que establezca las bases del acto de entrega-recepción, el Órgano de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento será la unidad responsable de coordinar las acciones de planeación, organización, integración y documentación necesarias para la entrega-recepción.

Artículo 44. Con el propósito de facilitar el proceso de entrega-recepción, los titulares de las dependencias y entidades de la administración municipal deberán mantener ordenados y permanentemente actualizados sus informes, registros, controles y demás documentación relativa a los asuntos de su competencia y la información de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponen para el ejercicio de sus funciones.

Artículo 45. El Organo de Control y Evaluación Gubernamental del Ayuntamiento podrá adoptar las medidas pertinentes que se requieren para cumplimentar el acuerdo a que se refiere el artículo 42 de esta Ley.

Artículo 46. Al término de la ceremonia de instalación, el Ayuntamiento saliente hará entrega legal y administrativa, al Ayuntamiento recién instalado, por conducto de los presidentes -saliente y entrante- de todos los bienes, fondos y valores propiedad del Municipio, así como toda aquella documentación que debidamente ordenada, clasificada y certificada, haya sido generada en la administración municipal.

Artículo 47. Los documentos a que se refiere el artículo anterior, deberán contener, por lo menos:

I. Los libros de actas de las reuniones del Ayuntamiento saliente y la información sobre el lugar donde se encuentran los libros de las administraciones municipales anteriores;

II. Los estados financieros correspondientes al último año de su gestión que comprenderá la balanza de comprobación, el balance general y el estado de resultados que contenga el ejercicio presupuestario de ingresos y egresos; III. La documentación relativa al estado que guarda la cuenta pública del Municipio; la que incluirá los oficios de razonabilidad, las observaciones, requerimientos o apercibimientos emitidos por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado o, en su caso, por el Congreso del Estado por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda o la Comisión correspondiente; IV. La situación de la deuda pública municipal, la documentación relativa a la misma y su registro;

V. El estado de la obra pública ejecutada y en proceso, así como la documentación relativa a la misma;

VI. La situación que guarda la aplicación del gasto público de los recursos federales y estatales, así como de los informes y comprobantes de los mismos, ante la Secretaría de la Contraloría General del Estado;

VII. La plantilla y los expedientes del personal al servicio del Municipio, antigüedad, prestaciones, catálogo de puestos y demás información conducente;

VIII. La documentación relativa a convenios o contratos que el Municipio tenga con otros municipios, con el Estado, con el Gobierno Federal o con particulares;

IX. La documentación relativa a los programas municipales y proyectos aprobados o ejecutados, así como el estado que guardan los mismos en proceso de ejecución;

X. El registro, inventario, catálogo y resguardo de los bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal;

XI. La documentación relativa al estado que guardan los asuntos tratados por las Comisiones del Ayuntamiento;

XII. Relación de los asuntos en trámite ante autoridades judiciales y administrativas pendientes de resolver, con la descripción clara de su situación procesal, así como la especificación de sus probables consecuencias;

XIII. Un informe sobre la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo, expresando alcances y deficiencias que se hubieren observado en la administración y las medidas que podrían aplicarse para subsanarlas; y

XIV. La demás información que se estime relevante para garantizar la continuidad de la administración pública municipal.

Artículo 48. Una vez concluida la entrega-recepción, el Ayuntamiento entrante designará una comisión especial, plural, que se encargará de analizar el expediente integrado con la documentación conducente, para formular un dictamen en un plazo de treinta días naturales.

En un plazo no mayor a quince días hábiles siguientes, el dictamen a que se refiere el párrafo anterior se someterá al conocimiento y consideración del Ayuntamiento, el cual podrá llamar a las personas que tengan o hayan tenido el carácter de servidores públicos y que de alguna manera se encuentren vinculados con la administración pública saliente, a efecto de solicitarles cualquier información o documentación. Tales personas estarán obligadas tanto a comparecer, como a proporcionar y atender las observaciones consecuentes.

Dentro de los diez días siguientes a la conclusión del periodo de comparecencia que se menciona en el párrafo anterior, el Ayuntamiento emitirá el acuerdo correspondiente, mismo que no exime de responsabilidad a los integrantes y servidores públicos del Ayuntamiento saliente.

El procedimiento descrito en el presente artículo, no podrá exceder de los noventa días fijados para la entrega de la glosa del Ayuntamiento saliente.

Simultáneamente a la emisión de dicho acuerdo, el Ayuntamiento remitirá copia certificada del expediente de entrega-recepción al Congreso del Estado, a efecto de que sirva de apoyo para la revisión de las glosas municipales.

9.15. Planeación municipal

En términos gramaticales, *planear* significa: trazar o formar el plan de una obra; y un *plan* se define como "intento, proyecto, estructura". A su vez, un *proyecto* es la "planta y disposición que se forma para la realización de un tratado, o para la ejecución de una cosa de importancia". La economía adoptó los términos *planeación* o *planificación* para aludir a los mismos elementos genéricos del concepto común, pero referidos a la consecución de metas económicas, es decir, objetivos cuantificables de las actividades de producción, circulación, distribución y consumo de bienes y servicios.

La administración pública, a su vez, aplicó estas técnicas a sus tareas a efecto de hacerlas mensurables. La planeación de actividades gubernativas abarca tanto los aspectos productivos a cargo del Estado para la producción de bienes o la prestación de servicios como la previsión de las tareas que deben realizarse en el desarrollo de las funciones públicas, a fin de establecer las condiciones de demanda de tales funciones y servicios por la población y la predeterminación de los recursos necesarios para darles la atención adecuada y después poder verificar el logro de los objetivos planteados.

La planeación en nuestro país se ha desarrollado a lo largo de muchas décadas. La primera *Ley de Planeación* en el ámbito federal data de 1930. Con base en ella se pusieron en práctica los Planes Sexenales a partir de 1934 y posteriormente se crearon diversas oficinas tendientes a la formulación de Planes de Desarrollo Económico.⁷

Los ejercicios de planeación solían, no obstante, quedarse en el plano nacional y su impacto era escaso en el nivel del municipio. En un estudio realizado durante la campaña presidencial de 1982, se leía: "La planeación

del desarrollo municipal, merced a la desequilibrada estructura regional que ha impuesto el proceso de acumulación capitalista en el país, y merced a la creciente centralización de los ingresos nacionales, en la Federación, se ha convertido de hecho, en una atribución de los gobiernos federal y estatales, quienes deciden cuáles son las regiones prioritarias a desarrollar para hacia ellas encaminar la mayoría de los recursos."8

Las bases constitucionales del sistema de planeación en México se incorporaron en el paquete de reformas del 3 de febrero de 1983, básicamente en los arts. 25, 26, 27, 28 y 73. Con este fundamento se expidió la *Ley de Planeación*, que en su art. 30. define la Planeación Nacional del Desarrollo como

la ordenación racional y sistemática de acciones que, con base en el ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen. Mediante la planeación se fijarán los objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados.

La definición legal reproducida contiene el concepto integral de la planeación y además determina con precisión todos los pasos que la componen. La planeación como instrumento que aplica el Estado para propiciar el desarrollo nacional encuentra, como es natural, distintos planos de expresión en los diversos ámbitos de actividad gubernativa. Así, se han desarrollado los sistemas de planeación en el ámbito estatal y municipal, y existen planes estatales y planes municipales de desarrollo. Las leyes orgánicas en materia municipal suelen contener un apartado relativo a la planeación en ese ámbito de gobierno.

Las leyes estatales de planeación establecen los principios de la planeación para el desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades de la administración pública estatal y municipal, así como las bases para que el Estado coordine las actividades de planeación de los municipios y aquellas que garanticen la participación democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.

Sobre estos temas véase Alejandro Carrillo Castro, La Reforma Administrativa en México, 2a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1980, especialmente a partir de la pág. 158; y Eduardo Andrade Sánchez, La preparación del futuro, Derecho de la planeación, Los valores en el Derecho mexicano, coord. por Sergio García Ramírez, Fondo de Cultura Económica-UNAM, México, 1997, págs. 29 y siguientes.

El desafío municipal, breviario del Instituto de Capacitación Política del Partido Revolucionario Institucional, agosto de 1982, pág. 117.

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas

25

En las leyes orgánicas municipales se otorgan facultades al municipio para participar en la planeación del desarrollo mediante la formulación, aprobación y ejecución de planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de salud, educación, asistencia social, infraestructura urbana, vivienda y servicios públicos.

Los principales instrumentos para la planeación municipal son:

- El Comité de Planeación y Desarrollo Estatal (COPLADE). Éste es un organismo público descentralizado del gobierno estatal que elabora y actualiza el Plan Estatal de Desarrollo.
- El Convenio Único de Desarrollo (CUD). Es el instrumento de coordinación entre la Federación y los estados a través del cual se establecen compromisos jurídicos, financieros y programáticos.
- El Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).
 Es un organismo público descentralizado del municipio, encargado de promover y coordinar la formulación, instrumentación y evaluación del plan municipal de desarrollo.
- Este comité lo preside el presidente municipal y cuenta con un coordinador designado por él. Se integran además representantes de las dependencias y entidades de la administración pública estatal, que desempeñen funciones en el municipio; los síndicos y regidores y los titulares de las comisiones, comités, asociaciones, etc., de los sectores público, social y privado que desarrollen acciones en el municipio.
- Convenio de Coordinación Estado-Municipio. Este convenio es celebrado por el gobierno de la entidad federativa con sus respectivos gobiernos municipales para transferir recursos, emprender acciones y realizar obras conjuntas.⁹

En el Plan Municipal de Desarrollo de Guerrero, Tamaulipas, 2005-2007, encontramos la definición siguiente:

El plan municipal de desarrollo es un conjunto de decisiones coordinadas y sustentadas que racionalizan la actividad administrativa, proceso que está encaminado a prever o adaptar actividades económicas para satisfacer necesida-

des básicas de una comunidad (en este caso llámese comunidad a la población que convive en un mismo territorio político y administrativo, rigiendo su vida social por ordenanzas y reglamentos propios derivados de leyes estatales y federales); es decir, un documento técnico-político que muestra a la ciudadanía las intenciones que la administración pública municipal tiene para un periodo de gobierno. Estas intenciones deben estar sustentadas en estrategias técnicas y sociales que satisfagan a toda la población.

En la Ley Estatal de Planeación de Tamaulipas se establece que es responsabilidad de los ayuntamientos conducir la planeación del desarrollo de los municipios, contando con la participación democrática de los grupos sociales, de conformidad con lo dispuesto en la propia ley y en el Código Municipal. Se prevé también que los Planes Municipales de Desarrollo precisen los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del municipio; contengan previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinen los instrumentos y responsables de su ejecución y establezcan los lineamientos de política de carácter municipal, sectorial y de servicios municipales.

El Código Municipal para el Estado de Tamaulipas dispone expresamente que en el proceso de formulación del Plan Municipal de Desarrollo se alentará la participación de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones en las etapas de elaboración, actualización y ejecución, así como de los programas que de él se deriven e incluirá las estrategias, objetivos y acciones de largo plazo que permitan el crecimiento ordenado de las zonas urbanas y el desarrollo óptimo de las actividades económicas y productivas prioritarias de la localidad.

9.16. La participación ciudadana

La legislación municipal contiene usualmente algún apartado dedicado a promover la intervención de la ciudadanía en las cuestiones que debe abordar y decidir el cabildo. La *Ley Orgánica Municipal* del estado de Puebla dedica su capítulo XIX a la participación ciudadana en el gobierno, y prevé que a fin

de coadyuvar en los fines y funciones de la Administración Pública Municipal, los Ayuntamientos promoverán la participación ciudadana, para fomentar el desarrollo democrático e integral del Municipio. En cada municipio funcionarán uno o varios Consejos de Participación Ciudadana, instancia básica, flexible y plural de participación ciudadana, como órganos de promoción y

Para un análisis más extenso de la planeación municipal, véase la Guía técnica núm. 10, "La planeación del desarrollo municipal", Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultable en la página web www.bibliojuridica.org

gestión social, auxiliar de los Ayuntamientos, con las siguientes facultades y obligaciones:

I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y

III. Proponer al Ayuntamiento actividades, acciones, planes y programas municipales, o para modificarlos en su caso.

La ley establece asimismo que los ayuntamientos procurarán que en la integración de estos organismos queden incluidas personas de reconocida honorabilidad, pertenecientes a los sectores más representativos de la comunidad y que deberán convocar a la sociedad para integrar dichos concejos de manera enunciativa y no limitativa en las áreas de salud, educación, turismo, ecología, agricultura y ganadería, desarrollo indígena, impulso a las artesanías, fomento del empleo, personas discapacitadas y protección civil.

Esta legislación trata de conceder la máxima autonomía a estos cuerpos colegiados al determinar que "en su organización, funcionamiento y supervisión prevalecerán los lineamientos del acto jurídico que los cree y sólo excepcionalmente podrá intervenir el ayuntamiento".

El Reglamento Interno del Sistema de Participación Ciudadana Municipal de la ciudad de Aguascalientes indica que

para efectos de funcionamiento, se entiende por Sistema de Participación Ciudadana el conjunto de normas, lineamientos, objetivos, estrategias y acciones en interacción con organismos ciudadanos, públicos y dependencias gubernamentales orientados a:

a) Promover la participación activa, voluntaria, organizada y responsable de la ciudadanía en la elaboración, programación, ejecución, supervisión y evaluación de planes y programas de la administración pública.

b) Garantizar a los ciudadanos la posibilidad de participar de manera corresponsable, abierta y permanente en la toma de decisiones gubernamentales en beneficio de su comunidad, colonia o fraccionamiento.

c) Abrir un cauce institucional eficaz, que propicie la participación plural, el consenso y la Solidaridad en favor de un desarrollo más integral y equilibrado de la sociedad.

d) Establecer una relación horizontal entre ciudadanos y autoridades, garantizando una auténtica y directa representatividad ciudadana.

e) Integrar la participación ciudadana a proyectos estratégicos de desarrollo social y comunitario.

9.17. La relación laboral entre el municipio y sus trabajadores

La Constitución General de la República en su art. 115, fracc. VIII, párrafo segundo, señala que las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el art. 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Con este fundamento, cada estado debe legislar al respecto creando un cuerpo específico de normas para regular esta materia laboral dentro de los lineamientos señalados. Ello implica desarrollar en mayor o menor medida esos lineamientos. Un buen ejemplo de un texto muy acabado en el tema que nos ocupa lo encontramos en el título octavo del Código Municipal de Coahuila, que empieza por definir el concepto de trabajador como "toda persona física que presta un servicio físico e intelectual a las entidades públicas municipales, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la nómina de pago de sueldos".

Establece con precisión las diferentes categorías de trabajadores distinguiendo entre los de base, los de confianza y los temporales. Prevé un mecanismo para garantizar la inamovilidad, de manera que el trabajador no pueda ser separado de su empleo sino por las causas especificadas en el propio Código. Se determinan los derechos y obligaciones de las partes en la relación jurídica laboral; de las horas de trabajo y de descanso; de las vacaciones; de los sueldos, donde se indica que será preferente el pago de sueldos a cualquier otra erogación de las entidades públicas municipales; de las obligaciones y prohibiciones de los trabajadores. Una de las primeras es, por ejemplo, desarrollar las actividades cívicas y asistir a las ceremonias conmemorativas de fechas patrióticas, cuando así lo disponga el titular de la dependencia donde presten sus servicios y una interesante prohibición es la de hacer extrañamientos o amonestaciones en público a sus subalternos. Se establecen también obligaciones de las entidades públicas municipales, como cuando un trabajador sea trasladado de una población a otra. En este caso, la dependencia en que presta sus servicios tendrá la obligación de sufragar los gastos de viaje, excepto cuando el propio trabajador haya solicitado el traslado o éste se deba a la aplicación de una sanción que le fuere impuesta. Se regulan también la suspensión, la terminación y la rescisión de la relación laboral y los casos en que deberá reinstalarse al trabajador. Se incluye la regulación de las condiciones generales de trabajo y las normas de escalafón. Existe un capítulo deque le sea aplicable.

9. Requerimientos constitucionales para la legislación municipal y funciones públicas

dicado a los sindicatos, en el que se determina que para formarlos se necesita un mínimo de 20 trabajadores y que habrá un solo sindicato de trabajadores para cada municipio. En caso de que concurran varios grupos de ellos que pretendan ese derecho, el Tribunal de Conciliación y Arbitraje otorgará el reconocimiento al mayoritario. Esta disposición es de dudosa constitucionalidad, pues por una parte impide la formación de varios sindicatos si así lo decidieran libremente los trabajadores, y por otra implica la imposibilidad de que un sindicato pueda agrupar a los trabajadores de varios o de todos los municipios del estado, lo que atenta contra la libertad de asociación en ambos casos. También se prevé que los municipios no podrán aceptar la cláusula de exclusión, si bien señala que los sindicatos, en su caso, podrán formar una federación estatal, que se regirá por las disposiciones de este capítulo, en lo

En un capítulo reconoce y regula el derecho de huelga y en otro se norman los riesgos y las enfermedades no profesionales. Se establecen los términos de prescripción y se prevé la existencia de un Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Municipios.

9.18. El servicio profesional de carrera municipal

Si bien no existe una obligación a nivel constitucional para instaurar un servicio profesional de carrera en el ámbito municipal, el legislador local puede regular esta materia. Por lo que respecta a la Federación, opera una ley que establece el Sistema de Servicio Profesional de Carrera. En su art. 20. lo define como "un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad". Se considera que el personal de la administración pública a todos los niveles debe cumplir con un perfil profesional y tener una expectativa de permanencia y estabilidad en sus funciones sin estar sujeto a los vaivenes políticos. Eso garantiza un mejor servicio a la ciudadanía y permite la acumulación de experiencia de manera que los servidores públicos estén capacitados para apoyar mejor a los titulares de los cargos derivados de la elección o la designación basadas en criterios políticos. También se argumenta a favor del servicio profesional de carrera el hecho de que facilita atraer a estas tareas a personas con elevada preparación y deseos de superarse y desarrollarse en el servicio público en un ambiente de seguridad en el empleo y reconocimiento de los méritos.

Un muy buen ejemplo de legislación relativa a esta materia, aparece también en el Código Municipal del Estado de Coahuila, cuyas principales normas reproducimos a continuación:

Título Noveno DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA MUNICIPAL (86) Capítulo Único

Artículo 369. Los Municipios del Estado que cuenten con más de 50,000 habitantes habrán de establecer el Servicio Profesional de Carrera Municipal en sus respectivos ayuntamientos, el cual es un sistema de administración del personal basado en los méritos profesionales y de servicio público que asegurará contratar, retener y promover a los funcionarios públicos municipales aplicando el criterio de calificación o idoneidad.

El Servicio Profesional de Carrera Municipal deberá contener las disposiciones para que funcionarios públicos municipales logren un plan de vida y de carrera que asegure su profesionalización. También deberá contener los criterios y parámetros para su ingreso, su desarrollo laboral y su retiro, lo que permitirá contar con recursos humanos especializados y permanentes, garantizando así la continuidad de los programas institucionales, independientemente de los relevos periódicos de las autoridades municipales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 370. El Servicio Profesional de Carrera tendrá como objetivos:

I. Dotar a la administración pública municipal de servidores públicos profesionales, especializados, con aptitud, calidad, vocación de servicio, lealtad institucional y eficacia en la atención de los asuntos públicos.

II. Contar con las reglas que definan los procedimientos y criterios para reclutar, seleccionar, contratar, formar, y capacitar, a los servidores públicos; evaluar su desempeño, reconocer sus méritos, así como establecer las condiciones para su retiro digno.

III. Proporcionar a los Servidores Públicos certidumbre, estabilidad y seguridad en el empleo, en función exclusiva de su desempeño laboral y lealtad institucional a la función pública encomendada.

IV. Mejorar la calidad de los servicios públicos.

V. Dar continuidad a los programas y acciones para lograr la mayor eficacia de las políticas públicas.

VI. Propiciar el desarrollo integral de los Servidores Públicos.

VII. Renovar la imagen de los servidores públicos municipales.

Artículo 371. Para el buen funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera Municipal, los ayuntamientos constituirán un Comité del Servicio Profesional de Carrera, como un organismo desconcentrado con autonomía técnica y administrativa, el cual estará integrado por dos trabajadores de confianza, dos trabajadores de base que tengan una antigüedad no menor a los tres años, un representante del ayuntamiento y por un especialista en materia de recursos humanos.

Los representantes ante este Comité, serán nombrados de la siguiente manera: los dos trabajadores de confianza serán nombrados por el Ayuntamiento; los dos trabajadores de base lo serán por votación de éstos; el representante del Ayuntamiento por éste; y el especialista en materia de recursos humanos, será propuesto por el Presidente Municipal y sujeto a la aprobación del Ayuntamiento. Para cada titular, se designará un suplente.

Artículo 372. Para la implementación del sistema, el Comité del Servicio Profesional de Carrera deberá:

I. Determinar los Servidores Públicos Municipales y aquellos que sean de nuevo ingreso que participarán en el sistema de Servicio Profesional de Carrera Municipal, puestos iniciales y puestos tope; además, definir los puestos de base, eventuales y de confianza.

II. Formular la descripción de puestos y definir los perfiles y requisitos que deben cubrir las personas que ocuparán estos puestos a fin de contar con una base sólida para la selección del personal.

III. Diseñar un tabulador para el otorgamiento de sueldos, compensaciones e incentivos.

IV. Desarrollar un sistema de evaluación permanente, e integral para efectos de ingresos y promoción, con base en un procedimiento que tenga en cuenta un conjunto de factores y criterios en torno al mérito.

V. Establecer los derechos y obligaciones en el desempeño del Servidor Público.

VI. Definir las prestaciones laborales adicionales a las que establezca la normatividad laboral aplicable, a las que tendrán derecho los Servidores Públicos Municipales, así como las normas y las políticas para su otorgamiento.

VII. Definir los exámenes a que serán sometidos los aspirantes a ingresar o a obtener ascensos y promociones.

VIII. Definir los criterios para un sistema de retiro digno.

IX. Las demás que le determine su Reglamento.

Artículo 373. Son atribuciones del Comité de Servicio Profesional de Carrera Municipal las siguientes:

I. Formular y publicar las convocatorias para los candidatos a ocupar los puestos vacantes tanto de nueva creación, como los generados por otro tipo de movimiento en el personal, señalando los requisitos que deberán cubrir los aspirantes.

II. Aplicar los exámenes a los candidatos a ocupar los puestos.

III. Formular en coordinación con el Ayuntamiento Municipal, los planes de capacitación previo al ingreso y de actualización durante el desarrollo laboral, para los funcionarios de las distintas áreas de la administración municipal. IV. Dictaminar sobre la evaluación del desempeño de los funcionarios municipales.

V. Dictar resolución dentro del sistema de retiro digno.

VI. Las demás que le determine su Reglamento.

Artículo 374. El Comité del Servicio Profesional de Carrera Municipal elaborará el Reglamento del Servicio profesional de Carrera Municipal, el cual deberá ser aprobado por el Cabildo. En el Reglamento se contendrán las disposiciones relativas al buen funcionamiento y desarrollo de cada uno de los componentes del modelo de Servicio Profesional de Carrera Municipal; además, en este ordenamiento se regulará la actuación de los integrantes del Comité de Servicio Profesional, así como la operación y funcionamiento del mismo.

Artículo 375. El Comité en mención habrá de contar como mínimo con los siguientes Subcomités:

I. De admisión, que se encargará del reclutamiento, selección, contratación e inducción.

II. De Capacitación y Evaluación, que se encargará de la capacitación y evaluación permanente del personal, procesos que permitirán contar con los elementos para el reconocimiento al mérito en el desempeño laboral.

Artículo 376. El Comité del Servicio Profesional de Carrera Municipal llevará registro de cada uno de los procesos que componen la carrera profesional de los Servidores Públicos Municipales; para esto, estará facultado para solicitar información a la Administración Pública Municipal en todo lo relacionado con este capítulo. Asimismo, implementará un sistema de informática que permita el control, el buen desarrollo y seguimiento del Servicio Profesional de Carrera.

Artículo 377. En lo que se refiere a la Profesionalización del personal de la Policía Preventiva Municipal, ésta se regirá por lo dispuesto en la Ley de Seguridad Pública del Estado, la cual contendrá su propio sistema de Profesionalización del Servidor Público Policial.



10. Servicios públicos municipales

10.1. Concepto de servicio público

De acuerdo con el Diccionario jurídico mexicano, se entiende por servicio público "la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por particulares mediante concesión. Por su naturaleza estará siempre sujeta a normas de derecho público".

El servicio público es uno de los conceptos centrales del derecho administrativo. Desde el momento en que se reconoce que existen necesidades

colectivas cuya satisfacción debe realizar el Estado, aparece la noción que nos ocupa. Es evidente que no todos los requerimientos colectivos pueden ser atendidos por los mecanismos de mercado. Hay tareas que no resultan lucrativas para los particulares, por la complejidad que implican o por la enorme inversión que exigen.

En principio, los recursos de la comunidad en su conjunto deben destinarse a prestar estos servicios, de manera que se financien con la participación de todos. Sin embargo, en muchos casos es preciso establecer una contraprestación destinada a cubrir el costo de dichos servicios.

En la doctrina se ha discutido mucho el concepto de servicio público. En la tradición francesa se suele aplicar un criterio amplio por virtud del cual "toda actuación administrativa deviene actuación de servicio público".2 Para esta posición, toda función pública sería también servicio público y ya hemos explicado que no resulta conveniente incurrir en tal confusión.

Una apreciación más restringida ha sido adoptada, por ejemplo, por la doctrina española que se concentra, como en la definición que hemos transcrito, en los aspectos referentes a la satisfacción de necesidades públicas por medio de la actividad de la administración pública. Es importante insistir en que esta satisfacción supone la realización de actividades que no se expresan en relaciones de autoridad propiamente dichas. Así, por ejemplo, la impartición de justicia en un sentido muy amplio sería un servicio público pues atiende a una necesidad generalizada; empero, la actuación de la autoridad judicial desenvuelve el imperio del Estado y, por tanto, constituye una función pública. En cambio, si pensamos en la dotación de agua potable, la recolección de desechos, la conducción y disposición de las aguas negras mediante obras de drenaje, etc., advertimos que son tareas que la colectividad organiza para que sean emprendidas por los órganos públicos, pero en estas circunstancias la prestación del servicio da lugar a una relación en la que el usuario no está sometido imperativamente a la voluntad de la autoridad, sino que consiente recibir de manera voluntaria el servicio o se beneficia de él por el hecho de formar parte del conjunto social, sin que éste le sea impuesto como una obligación. Es verdad que cuando debe cubrir un pago por la prestación del servicio sí adquiere una obligación, pero ésta surge de un contrato y no proviene unilateralmente del Estado.

Diccionario juridico mexicano, 7a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994. Voz "Servicio público".

Diccionario jurídico Espasa, Espasa Calpe, Madrid, 1991,

264 A Derecho municipal

10.2. Caracteres esenciales del servicio público

Las distintas escuelas de derecho administrativo difieren en cuanto a algunos rasgos del servicio público; no obstante, podríamos decir que se aceptan como caracteres esenciales prácticamente de manera generalizada los siguientes:

- 1. La prestación debe ser regular y continua. Esto significa que no se trata de acciones esporádicas o aisladas que podrían presentarse de modo contingente o casual, sino de necesidades detectadas por la comunidad que se presentan incesantemente, aunque pueda variar la periodicidad con que ocurran los eventos que deben atenderse. Así, el servicio público de panteones se necesita siempre, aunque en una comunidad relativamente reducida las muertes de los habitantes no ocurran todos los días.
- 2. Es prestado por la administración pública. Esto significa que el gobierno toma a su cargo la prestación precisamente por el carácter generalizado de la necesidad y la imposibilidad de que cada uno la atienda por sí mismo. El grado de esta imposibilidad varía: si pensamos en el abastecimiento de agua de una población, no es lo mismo un centro urbano de mínimas dimensiones, donde la tarea pública pueda consistir simplemente en perforar para construir un pozo al que acuda cada familia de la población a abastecerse, que las gigantescas obras de conducción y distribución de agua en una megalópolis como la ciudad de México.
- 3. Debe prestarse al público. Ello significa que no se trata de una actividad dirigida de modo restringido a ciertas personas, sino ser ofrecida de manera general a quien lo requiera.
- 4. Que exista un interés público general en su prestación. Se trata de un interés que no refleja necesidades o deseos individuales específicos, sino requerimientos cuya satisfacción oportuna y permanente es indispensable para el bienestar colectivo. Si cada quien tuviera que arreglárselas para disponer de sus desperdicios, no sólo se enfrentaría a un problema que es mucho más sencillo atacar colectivamente, sino que la falta de realización de la actividad individual podría conducir a un malestar general. Imaginemos que si alguien no puede resolver esta necesidad individualmente, deja que frente a su puerta se acumule la basura; desde luego, las consecuencias de su inacción acarrean un perjuicio para todo el vecindario y no exclusivamente para el negligente. De modo que existe un interés general en que se emprenda la tarea correspondiente por parte de la administración pública en forma constante y para el bien del conjunto.

A propósito de la intervención de la mencionada administración, se ha llegado a plantear la exclusividad de ésta en cuanto a la prestación del servicio. Como es evidente, no siempre puede el gobierno tomar a su cargo todos los servicios centralmente o esto no resulta eficiente o conveniente. En algunos casos se recurre a figuras como los organismos descentralizados o las empresas estatales para hacerse cargo del servicio. En esos casos se mantiene de todos modos su prestación dentro de la esfera del sector público.

Pero también hay ocasiones en que se admite que en ciertas condiciones jurídicamente reguladas por normas de derecho público, que fijan las características indispensables de cómo debe prestarse el servicio de que se trate, la autoridad puede transferir esta actividad, que corresponde a ella originalmente, a los particulares. El régimen que se emplea para este fin es el de concesión. Esta figura permite que el servicio sea prestado por un tercero, pero se entiende que por el hecho de que su prestación es de orden público, el particular no tiene un derecho propio de realizarlo como si se tratara de cualquier otra actividad económica, sino que debe hacerlo exactamente en las condiciones que le fije el gobierno y cobrar por su servicio las tarifas que la autoridad le señale, pudiendo ésta retirarle la concesión si no cumple.

En cuanto a los servicios públicos específicos que tiene a su cargo el municipio, son prestados directamente, o bien controlados y supervisados por áreas administrativas que son de menor o mayor magnitud según la cuantía del servicio y las dimensiones de la población. Normalmente, existe además una comisión del ayuntamiento encargada de efectuar la supervisión de la oficina, dependencia u organismo responsable en el ámbito administrativo. Dicha comisión está presidida por un regidor, de modo que suele hablarse del regidor de agua, el regidor de limpia, el regidor de mercados, y así sucesivamente, según el servicio que cada uno tenga a su cargo en el H. Ayuntamiento. Por cierto, no está de más recordar al estudiante que esa H que se usa antes del sustantivo significa Honorable Ayuntamiento. A continuación haremos alusión a los mencionados servicios y a algunos de los principales aspectos referidos a la regulación de su prestación por el municipio, la cual se encuentra contenida en las leyes y los reglamentos relativos a cada uno de ellos.

10.3. Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales

266 Derecho municipal

Este conjunto de servicios públicos íntimamente relacionados es el primero que se menciona en la fracc. III del art. 115 constitucional como reservado en exclusiva al municipio. La prestación de estos servicios públicos supone la necesidad de construir obras e instalaciones y mantenerlas en funcionamiento regular para captar, potabilizar, conducir y distribuir el agua para distintas formas de consumo como: el doméstico, el industrial, el que se otorga a instalaciones públicas y el destinado a uso agrícola, entre otros.

Una vez que se satisface la necesidad mediante estas distintas actividades, el servicio debe también disponer lo requerido para conducir las aguas negras o en general ya utilizadas hasta lugares donde continúen su ciclo o bien, proceder a su tratamiento para una nueva utilización. Para ello es necesario contar con la cañería y los cauces que sirvan de drenaje; éstos también, de manera conjunta o separada, deberán servir para eliminar el agua de lluvia y evitar inundaciones.

Como se advierte, se trata de un servicio complejo que requiere coordinar múltiples actividades, por lo que generalmente se constituye en el ámbito municipal un organismo especializado para prestarlo que puede adquirir diversas configuraciones jurídicas, como veremos más adelante. En Veracruz, por ejemplo, existe una Comisión Estatal de Agua, que es un organismo público descentralizado, dotado de autonomía de gestión, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Ésta, a su vez, cuenta con organismos desconcentrados que prestan el servicio por convenio a los municipios que no pueden hacerse cargo de él. En cambio, los municipios con capacidad para prestarlo tienen sus propios organismos o dependencias que se ocupan de ello, también a través de distintos modelos de estructuración jurídica.3

Jorge Fernández Ruiz recoge una definición contenida en el Código Municipal de Coahuila según la cual el servicio público de agua potable consiste en hacer llegar a la población, sobre la base de la cooperación y participación ciudadanas, mediante un sistema adecuado, el agua indispensable para satisfacer todo tipo de necesidades que requieran de este elemento.4

Op. cit., pág. 19.

La materia es de tal importancia que da lugar a la expedición de leyes específicas como la del estado de Durango. En ella se previene, por ejemplo, la creación de Comités Pro-introducción de Agua Potable que deben integrarse en cada población de 500 habitantes, como mínimo, que carezca del servicio de agua. Estos comités se forman con un presidente, un secretario y un tesorero.

La construcción de obras para la prestación de estos servicios da lugar a que las leyes correspondientes declaren "de utilidad pública" la realización de distintas actividades y la obtención de inmuebles donde deban efectuarse. En su art. 70., la ley antes mencionada contiene una lista de éstas:

I. La planeación, estudio, proyección, ejecución, rehabilitación, construcción, mantenimiento y ampliación de las obras y servicios necesarios para la operación y administración de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado dentro del Estado.

II. La adquisición de los bienes inmuebles o muebles que sean necesarios para la construcción, rehabilitación, ampliación, mejoramiento, conservación, desarrollo y mantenimiento de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado.

III. La adquisición y la utilización o aprovechamiento de las obras hidráulicas de propiedad privada, cuando se requiera para la eficiente prestación del servicio público de distribución de agua potable, drenaje y alcantarillado, establecido o por establecerse cuando sea de urgente necesidad.

IV. La prevención y el control de la contaminación de las aguas que se localicen dentro de los sistemas que se encuentren bajo la jurisdicción de la Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillado dentro del Estado de Durango y que no sean aguas de control federal.

El hecho de que estas cuestiones se consideren legalmente "de utilidad pública" es muy importante porque esa condición hace posible de que el estado decrete "la expropiación, ocupación temporal, total o parcial de los bienes de propiedad privada, en beneficio de la población", según lo establecido en el art. 60. de la mencionada ley. Como es sabido, la existencia de una causa de utilidad pública constituye el sustento constitucional para que se puedan fijar los supuestos legales a fin de proceder a dicha expropiación o a la afectación de una propiedad privada. Específicamente, la ley que nos sirve de guía en esta parte establece que la mencionada facultad será ejercitada por el Ejecutivo estatal y su ejecución puede efectuarse por los organismos operadores de estos servicios en el estado de Durango, que son: a) los Comités Pro-introducción de Agua Potable, y b) las Juntas de Administración, Operación y Mantenimiento de los sistemas. Tales organismos deben sujetarse a las leyes

Consúltense al respecto en este mismo capítulo los apartados relativos a las distintas maneras como se pueden prestar los servicios públicos.

10. Servicios públicos municipales 4 269

que sobre la materia se encuentran en vigor. Se prevé también que "el monto de la indemnización correspondiente podrá ser cubierta por el organismo operador con cargo a los fondos de que disponga, provenientes de la recaudación del servicio, o con cargo a los fondos que por acuerdo especial le otorguen en cada caso concreto".

La regulación del servicio de agua abarca aspectos como el que para cada predio, giro o establecimiento se indique que debe instalarse una toma independiente, así como una descarga de aguas negras por separado, salvo los casos en que a juicio de los organismos operadores no haya inconveniente en autorizar la derivación, siempre que esto resulte posible. La derivación implica una especie de ramificación a partir de una toma principal en un predio, para abastecer a otro, o la salida conjunta de las aguas residuales.

Los organismos operadores del servicio de agua potable están facultados para instalar el medidor correspondiente con un costo a cargo del usuario. Suele preverse asimismo, como es el caso de la ley que venimos comentando, que se presten los servicios de drenaje y alcantarillado a los núcleos de población, fraccionamientos y particulares asentados dentro del municipio, "en los términos de los convenios que para ese efecto se celebren". Se trata aquí, por supuesto, de estipulaciones a manera de contratos para el efecto de otorgar los servicios.

Por otra parte, los organismos operadores en el ámbito estatal, como es en el caso la Junta Estatal de Agua Potable y Alcantarillado, pueden "celebrar convenios en los términos de la ley, con los Municipios, a fin de que ésta asuma la prestación de servicio de agua potable y saneamiento cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario". Como ya hemos visto, ésta es una posibilidad cuando los ayuntamientos consideran que no están en condiciones de atender directamente el servicio.

10.4. Alumbrado público

Se entiende por tal el servicio de luz eléctrica que el municipio otorga a la comunidad y que se instala en calles, calzadas, plazas, parques, jardines y, en general, en todos los lugares públicos o de uso común, mediante la instalación de arbotantes, que pueden emplear distintos sistemas como la luz mercurial, vapor de sodio o alguna otra tecnología, así como las funciones de mantenimiento y demás similares.

El art. 3o. del Reglamento del Servicio de Alumbrado Público Municipal para el Municipio de Cuauhtémoc, en el estado de Colima, nos proporciona un excelente catálogo de las acciones que comprende la prestación de este servicio:

- a) La planeación estratégica del alumbrado público en el Municipio.
- b) La instalación de arbotantes con sistema electromecánico o electrónico que genere la iluminación en calles, calzadas, edificios públicos, y lugares de uso común.
 - c) La realización de todas las obras de instalaciones, trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema de alumbrado público en el Municipio.
 - *d*) La aplicación de políticas para implantar el sistema de alumbrado integral, y austero en el Municipio.
 - e) La ampliación del servicio cuando las necesidades de la población o comunidad lo requieran.

Los municipios pueden adoptar distintas estructuras administrativas para prestar este servicio, el cual se contrata con las empresas públicas de electricidad como la Comisión Federal de Electricidad o la Compañía de Luz y Fuerza del Centro. Éste es un caso de los llamados servicios públicos *concurrentes* o, dicho con mayor propiedad, *coincidentes*, porque en su prestación coinciden actividades desarrolladas en diversos planos gubernamentales. En el ámbito federal se regula la prestación del servicio público en cuanto a la generación, transmisión, distribución y consumo de la energía como funciones de infraestructura básica; por esa razón se prevé en las normas locales, como ocurre en el reglamento que comentamos: "En la prestación del servicio público de alumbrado se observarán las disposiciones federales vigentes, relativas a la producción, distribución y consumo de energía eléctrica."

Empero, la manera como se opera la obtención de esa energía y su aplicación para el alumbrado de las poblaciones de un municipio queda a cargo de los ayuntamientos, que pueden llevar a cabo esta actividad por medio de una dependencia de la administración central, por un organismo desconcentrado o descentralizado o una empresa de participación municipal, como se explicará más adelante. En el ejemplo que hemos tomado, el municipio de Cuauhtémoc lo opera centralmente por medio del Departamento de Alumbrado Público, que tiene a su cargo:

a) Reparar las luminarias, focos, fotoceldas, contactos, arbotantes, bases y cualquier parte integrante del sistema de alumbrado público, en las diversas zonas en que se divide el Municipio para la mejor prestación de este servicio público.

- b) Dar su visto bueno en las instalaciones que realicen los fraccionadores cuando hagan entrega del mismo al Ayuntamiento, conjunta o separadamente con la Comisión Federal de Electricidad.
- c) Fijar normas de mantenimiento en todas sus instalaciones y aparatos, que redunden en una prestación permanente y efectiva del servicio público de alumbrado.
- d) Coordinar, promover y auxiliar técnicamente a las agencias y delegaciones que pretendan instalar arbotantes, a fin de lograr la mejor prestación del servicio de alumbrado público, previa aprobación de la Comisión Federal de Electricidad.
- e) Las demás actividades que expresamente le confiera el Presidente Municipal, este Reglamento y demás leyes relativas.

Las disposiciones aplicables a la prestación de este servicio suelen contemplar las formas de participación de los habitantes de las comunidades que lo requieren, y por ello se emiten normas sobre cómo habrán de hacerse las solicitudes correspondientes. Al respecto, los arts. 22-25 del Reglamento al que venimos aludiendo señalan:

Artículo 22. Los vecinos del centro de población interesados en la instalación y operación del servicio de alumbrado público, deberán hacer la solicitud formal ante las autoridades municipales correspondientes, o en su defecto, directamente al C. Presidente Municipal.

Artículo 23. Las solicitudes para la obtención de este servicio deberán contener, entre otros, los siguientes datos informativos para normar el criterio de las autoridades:

- a) Nombre completo, dirección y firma de cada uno de los solicitantes.
- b) Croquis o plano de las calles o manzanas para las que se solicita el servicio de alumbrado público, con la localización precisa de los predios de los peticionarios.
- c) Anuencia de los interesados para que las obras que se solicitan se efectúen mediante el régimen fiscal de Derechos de Cooperación y precisamente, conforme a lo establecido por las leyes fiscales relativas a la materia de obras públicas municipales vigentes en el Municipio.
- d) Según sea el régimen de propiedad o tenencia de la tierra, serán solicitantes y, en su caso, obligados fiscalmente al pago de los derechos de cooperación para la instalación del servicio de alumbrado público municipal:
- I. Los propietarios o copropietarios de los inmuebles comprendidos dentro de la zona a beneficiar con las instalaciones para el alumbrado público,
- II. Las personas físicas y morales que hayan adquirido derechos sobre inmuebles ubicados dentro del área de beneficio o zona de influencia beneficiada con el alumbrado público, en virtud de cualquier contrato preparatorio de

otro que sea traslativo de dominio o posesorio, siempre que estén en posesión de los bienes raíces. El propietario del inmueble, cualquiera que sea la forma en que lo identifique, será solidariamente responsable con su contratante por el monto total del derecho de cooperación que le corresponda cubrir, mientras no se perfeccione el contrato definitivo.

Artículo 24. Las solicitudes relacionadas con el servicio de alumbrado público también se podrán referir a la reconstrucción, ampliación o mejoramiento de las instalaciones existentes para la prestación de este servicio.

Artículo 25. Los solicitantes quedarán enterados, y así lo harán constar en su solicitud de que el pago por las obras e instalaciones para alumbrado público, se empezarán a efectuar en el momento en que las mismas queden totalmente concluidas. Los derechos de cooperación por este concepto se pagarán conforme a lo establecido por las leyes fiscales municipales.

Como puede observarse en esta normatividad, tiene particular importancia la cobertura de los derechos de cooperación, que son contribuciones de carácter fiscal a cargo de quienes habrán de beneficiarse con el servicio.

Independientemente del pago de estos derechos y para hacer frente al costo del consumo, que puede convertirse en una grave carga sobre las finanzas municipales, es posible establecer, siempre que esté contemplado en la Ley de Ingresos del municipio, un derecho, que implica el cobro del servicio. En el caso del Reglamento que venimos siguiendo, se dice en su art. 34: "Son sujetos de este derecho los propietarios o poseedores de predios urbanos o rústicos ubicados en el área territorial municipal." El art. 36 determina cómo deberá pagarse: "El derecho de alumbrado público se causará mensualmente. El pago se hará dentro de los primeros diez días siguientes al mes en que se cause el pago, cuando se haga en las oficinas de la Tesorería Municipal o en las instituciones autorizadas para tal efecto."

10.5. Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos

Este servicio, en términos generales, comprende: a) el aseo de las áreas públicas ubicadas dentro del municipio, como calles, plazas, jardines, parques y, en general, todos los lugares públicos o de uso común; b) el servicio de recolección de basura y desperdicios; c) el transporte de esos desperdicios y basura a los tiraderos que fije la autoridad.

Los reglamentos respectivos contienen también las normas aplicables a los habitantes del municipio en la materia como corresponsables de la misma.

El Reglamento de Limpia para el Municipio de Juárez, Chihuahua, prevé en su art. 2o.:

La obligación de mantener limpia la ciudad y todas las poblaciones y asentamientos humanos ubicados dentro del municipio de Juárez, corresponde conjuntamente a todos los habitantes y visitantes y a la Presidencia Municipal en los términos fijados por este reglamento; pero la recolección de basura compete originalmente a la Autoridad Municipal, la que podrá realizar este servicio coordinándose con los vecinos del Municipio, en forma directa por medio del Departamento de Limpia Municipal, o bien, a través de un órgano descentralizado o por medio de un concesionario, todo esto de una forma parcial o total, según se juzgue conveniente.

Como puede observarse, las normas reglamentarias abren distintas posibilidades acerca de la manera como puede ser prestado este servicio, permitiendo que se haga centralmente, por organismo descentralizado o en forma concesionada, modalidades éstas que explicaremos en apartados subsecuentes de este mismo capítulo.

Puede parecer irrelevante, pero el servicio público al que nos referimos y que está reservado a los municipios de acuerdo con la fracc. III, inc. c) del art. 115 constitucional se refiere a la disposición final de residuos; sin embargo, no todos ellos son competencia del ayuntamiento como órgano de gobierno municipal. Por esa razón, los reglamentos municipales suelen precisar el concepto jurídico de basura con el propósito de distinguirlo de desechos, cuya regulación y disposición corresponden a otras autoridades. A ese respecto vale la pena reproducir el texto del art. 40. del ya mencionado Reglamento de Apodaca, Nuevo León:

Para efectos del presente reglamento, se entenderá por basura los desechos materiales que no representen peligro alguno, conforme a la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente del Estado de Nuevo León, las Leyes de Salud Federal y Estatal, así como sus reglamentos, generados en los procesos de transformación y extracción de productos que provengan de las actividades que se realicen en casas habitación, oficinas, edificios, mercados, calles, vías públicas, plazas, parques, establecimientos comerciales o industriales y cualquier otro similar a los anteriores.

Los reglamentos municipales en la materia pueden ser más o menos detallados en cuanto al conjunto de actividades que deben ser atendidas en la prestación de este servicio. Un ejemplo interesante es el que se representa en el art. 70. del Reglamento de Limpia Municipal de un municipio de tamaño medio como el de Pátzcuaro, Michoacán que se reproduce en seguida:

Artículo 70. Las acciones que este Reglamento comprende son:

I. Limpieza de calles, plazas, calzadas, jardines, parques y demás lugares pú-

II. Recolección de basura, desperdicios o desechos provenientes de las vías públicas, de las casas habitación y de los edificios en general.

III. Colocación de depósitos y otros accesorios de aseo, en los lugares pertinentes, cuando así se requiera y sin que ello traiga perjuicio a los vecinos del lugar.

IV. Transporte de basura a los sitios señalados para tal efecto.

V. Establecimiento de sitios para el depósito general de basura.

VI. Transporte y entierro o cremación de los cadáveres de animales encontrados en las vías públicas, lotes baldíos, establecimientos, establos o domicilios particulares.

VII. Industrialización o aprovechamiento posterior de la basura.

VIII. Bardeado de lotes baldíos y limpieza de banquetas, jardines del frente y fachadas.

IX. Vigilancia del cumplimiento de disposiciones relativas al aseo e higiene en restaurantes, hospitales, cárceles, mercados, terminales de autobuses, establecimientos comerciales e industriales y perímetros ocupados por puestos fijos, semifijos y ambulantes.

X. Vigilancia del cumplimiento de disposiciones relativas a la adopción de medios tendientes a la prevención de enfermedades infecto-contagiosas dando parte a los Servicios de Salud en el estado para la conservación de condiciones de higiene en el municipio.

XI. Campañas de información y colaboración.

10.6. Mercados y centrales de abasto

Una buena definición de este servicio público la encontramos en el art. 30. del Reglamento de Mercados y Centrales de Abasto del Municipio de Hermosillo, que dice: "El servicio público de mercados y centrales de abasto comprende el establecimiento, operación y conservación de lugares adecuados para la realización de actividades comerciales, que faciliten a la población municipal el

acceso a la oferta de mercancías de consumo generalizado que satisfagan sus necesidades básicas."

Como todo servicio público, supone la existencia de una necesidad generalizada, y difícilmente puede encontrarse otra más general que la de comer. Las concentraciones urbanas de mayor o menor tamaño requieren contar con el abastecimiento de productos que se expendan de manera continua para la satisfacción de esta necesidad vital.

Al respecto conviene precisar dos conceptos centrales de este servicio que se contienen en los reglamentos de la materia. En el ejemplo que estamos utilizando se definen los mercados y las centrales de abasto del modo siguiente:

Mercados públicos. Los inmuebles edificados o no, donde concurre el público, ya sea ofertando mercancías o en demanda de las mismas.

Centrales de abasto. Las unidades de distribución de mayoreo destinadas a la concentración de ofertantes de productos alimenticios en estado fresco o industrializados, para satisfacer los requerimientos de la población y que tienen entre sus principales actividades la recepción, exhibición y almacenamiento, así como la venta de productos.

Este Reglamento contiene también una definición muy importante en nuestra realidad comercial urbana, la cual tiene sus raíces tanto etimológicas como sociológicas en el México prehispánico: los tianguis, que son "los lugares donde los vendedores ofrecen, a precios inferiores a los prevalecientes en el mercado, artículos nuevos o de segundo uso, en determinados días de la semana".

En términos generales, el servicio público de mercados y centrales de abasto no se presta de manera directa por la administración pública. Ésta es una actividad que desarrollan los particulares, quienes operan por medio de permisos o concesiones que otorga el ayuntamiento para el desempeño de su función mercantil como vendedores. Pero, por supuesto, es necesario realizar una actividad administrativa para el otorgamiento de dichos permisos o concesiones según la figura que adopte cada legislación, así como mantener un padrón de quienes prestan el servicio y supervisar que éste se realice con las debidas condiciones de orden, seguridad e higiene. Para esta tarea los ayuntamientos suelen contar con oficinas y funcionarios dedicados a ello en la administración central, así como con administradores en cada mercado o central de abasto. En el Reglamento que estamos usando como guía, el presidente municipal tiene la atribución de nombrar a un Coordinador General de Mercados y Centrales de Abasto, cuyas atribuciones son las siguientes:

I. Integrar el padrón de los concesionarios permanentes y temporales de los mercados e integrar y actualizar los expedientes de cada una de las Uniones de Concesionarios.

II. Realizar actividades administrativas necesarias para el buen funcionamiento de los mercados municipales, incluyendo los servicios de vigilancia y recolección de basura, así como el control del establecimiento y tránsito de vehículos.

III. Mantener el archivo administrativo debidamente organizado y actualizado.

IV. Presentar al Tesorero Municipal y a la Comisión Municipal de Mercados y Centrales de Abasto, un informe mensual de actividades, incluyendo el estado de ingresos y egresos.

V. Vigilar el cumplimiento de las medidas sanitarias dentro de las instalaciones de los mercados y centrales de abasto.

VI. Comunicar al H. Ayuntamiento a través del C. Tesorero Municipal y la Comisión Municipal de Mercados y Centrales de Abasto, cualquier circunstancia especial que suceda en los establecimientos de mercados y centrales de abasto y proponer las medidas correctivas en su caso.

VII. Formular y presentar al C. Tesorero Municipal y a la Comisión Municipal de Mercados y Centrales de Abasto, los programas de administración y operación.

VIII. Integrar el padrón de concesionarios de mercados y centrales de abasto, así como vigilar el cumplimiento de los contratos de concesión otorgados por el H. Ayuntamiento.

IX. Impedir cualquier acto que altere el orden público dentro de los mercados y centrales de abasto o zonas aledañas.

X. Vigilar el cumplimiento oportuno de los pagos de créditos fiscales municipales a que estén obligados los concesionarios de locales.

XI. Vigilar el buen estado de las instalaciones físicas de los mercados, tianguis y centrales de abasto.

XII. Supervisar al personal de los mercados y centrales de abasto municipales, que cumplan eficientemente su labor.

XIII. Obligar el retiro de las mercancías en estado de descomposición evidente que se encuentren en los puestos o locales, aun cuando el propietario manifieste no tenerlas a la vista.

XIV. Coordinar programas de promoción comercial con el propósito de beneficiar a la comunidad con ofertas de productos básicos a bajos precios.

Independientemente del modelo administrativo que se adopte para el control y la supervisión de este servicio, el catálogo aquí reproducido constituye una guía ilustrativa sobre las actividades que debe realizar el área encargada de esta materia.

El servicio público de panteones se presta por los municipios de forma directa o a través de licencias o concesiones; por ejemplo, en Mérida, además de los panteones que maneja directamente el municipio, se puede otorgar concesión a particulares para que presten el servicio; en cambio, la ciudad de Monterrey permite que mediante simple licencia se preste de manera particular dicho servicio. Se trata, por supuesto de satisfacer una necesidad poco deseada pero ineludible. Para ello se expiden ordenamientos como el Reglamento de Panteones o Cementerios del Municipio de Mérida, que en su art. 30. incluye definiciones importante en cuanto a los lugares en los que se ofrece. Así, señala lo que debe entenderse por:

- I. Cementerio o Panteón. El lugar destinado a recibir y alojar los cadáveres, restos humanos sean éstos áridos, cremados o incinerados;
- II. Cementerio horizontal. El lugar donde los cadáveres, restos humanos y restos áridos o cremados, se depositan bajo tierra;
- III. Cementerio vertical. La edificación constituida por uno o más edificios con gavetas superpuestas e instalaciones para el depósito de cadáveres, restos humanos áridos o cremados;
- IV. Columbario. La estructura constituida por un conjunto de nichos o criptas destinados al depósito de restos humanos áridos o cremados.

Por restos áridos se entienden los que simplemente se habrán de dejar secar en el ataúd, en tanto que los incinerados o cremados, que son sinónimos, son aquellos que se queman antes de depositarse en el lugar definitivamente dispuesto para ello.

En este mismo Reglamento encontramos una lista que nos permite conocer algunas de las funciones del ayuntamiento en esta materia, a saber:

- I. Fijar los derechos que deberán cobrarse por los servicios de inhumación, exhumación, reinhumación, cremación, traslados y demás servicios que señala este Reglamento;
- II. Administrar por sí mismo o concesionar en términos con lo dispuesto por la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Yucatán, el establecimiento y operación del servicio publico de cementerios o panteones, y
- III. Cancelar la concesión otorgada cuando se violen los requisitos previstos en este Reglamento.
- El Ayuntamiento no autorizará la creación o funcionamiento de cementerios que pretendan dar trato de exclusividad en razón de la raza, nacionalidad, ideología, religión o condición social.

Esta última disposición tiene particular relevancia porque tratándose de un servicio público debe prestarse en forma general a los solicitantes, aunque se realice por particulares por medio de una concesión. Esta prohibición impide que se establezcan panteones sólo para judíos o católicos, o bien para cierta nacionalidad concreta.

Un dato importante en relación con el servicio de panteones es la duración del derecho a ocupar el lugar donde se depositan los restos. Los reglamentos deben fijar esta diferencia como lo hace el de Mérida, que venimos comentando, en sus arts. 35 y 36:

Artículo 35. En los cementerios públicos municipales, el derecho de uso sobre fosas, tumbas, gavetas, osarios, nichos, columbarios o criptas se proporcionará mediante una temporalidad mínima que señalen las autoridades sanitarias o a perpetuidad.

Artículo 36. La temporalidad mínima o a perpetuidad a que se refiere el artículo anterior se convendrá entre los interesados y la Dirección por sí o a través de la Subdirección, previo pago de los derechos por ese concepto.

Para ilustrar las condiciones en que debe prestarse el servicio, ya sea por los cementerios públicos o por los concesionados, reproducimos las obligaciones que deben cumplir según el art. 14 del Reglamento que empleamos para estudiar este tema:

- I. Elaborar plano donde se especifique situación, dimensiones, tipo de construcción, topografía del terreno, distribución, vías internas, zonas, tramos, secciones y lotes;
- II. Destinar áreas para:
- a) Vías internas para vehículos, incluyendo andadores que permitan el acceso a las fosas:
- b) Estacionamiento de vehículos;
- c) Faja perimetral;
- III. Cumplir con las especificaciones de los distintos tipos de fosas, criptas y nichos que hubieran de construirse, indicando la profundidad máxima a que pueda excavarse y los procedimientos de construcción, previstos por la ley.

Estos reglamentos deben prever igualmente, en el caso de los panteones municipales y eventualmente también en los concesionados, la existencia de un área de fosas comunes de uso gratuito, en la que son depositados los cadáveres o sus restos en casos específicos previstos reglamentariamente, como:

10. Servicios públicos municipales 4 279

I. No haber sido identificados, debiéndose conservar en la administración del cementerio todos los datos que puedan servir para una posterior identificación;

II. Lo soliciten sus deudos; y

III. Por determinación de las autoridades competentes.

Por lo que toca a los servicios determinados que suelen prestarse en los panteones, veamos la lista contenida en el *Reglamento de Cementerios* en el Municipio de Monterrey:

- a) Inhumaciones.
- b) Exhumaciones.
- c) Cremaciones.
- d) Cremación de esqueletos o partes de él.
- e) Información sobre lotes ocupados.
- f) Información sobre lotes disponibles.
- g) Traslados.

10.8. Rastros

Son los establecimientos destinados a la matanza del ganado y a la distribución de carne para su consumo por la población. Dada la necesidad de abastecer de este producto a las tiendas y los mercados en las mejores condiciones de higiene y vigilar que los animales no tengan enfermedades que dañen la salud de los consumidores, los municipios asumen la prestación de este servicio público, el cual puede llevarse a cabo también por colaboración con los propios usuarios mediante la creación de una empresa de participación estatal o ser concesionado a particulares.

El mencionado servicio tiene por objeto:

- Proporcionar a la población carne que reúna las condiciones higiénicas y sanitarias necesarias para su consumo.
- · Controlar la introducción de animales a través de su autorización legal.
- Realizar una adecuada comercialización y suministro de carne para consumo humano.
- Lograr un mejor aprovechamiento de los subproductos derivados del sacrificio de animales; generar ingresos derivados del cobro de cuotas por el sacrificio de animales.
- · Evitar la matanza clandestina en casas y domicilios particulares.

 Racionalizar el sacrificio de animales, protegiendo el desarrollo de las especies.⁵

Los principales servicios que prestan los rastros de manera ordinaria son:

- · Recibir en los corrales el ganado en pie.
- · Inspeccionar la sanidad de los animales.
- Encerrar a los animales por el tiempo reglamentario para su posterior sacrificio.
- · Hacer el degüello y evisceración de los animales.
- · Vigilar el estado sanitario de la carne.
- · Proporcionar el servicio de vigilancia.
- Facilitar el transporte sanitario de los canales.

Los rastros pueden ser de dos tipos: los *Tipo Inversión Federal* (TIF), que cuentan con equipamiento más sofisticado para la industrialización de la carne, atienden la comercialización en grandes centros urbanos y producen para la exportación; y los *Tipo Inspección de la Secretaría de Salud* (TSS), que son los que se conocen más comúnmente como rastros municipales, que se concentran en la matanza, corte y comercialización directa. En muchos casos no cuentan con servicios de refrigeración y sus recursos tecnológicos son más limitados.

En cuanto al régimen jurídico de este servicio, además de lo dispuesto en la fracc. III del art. 115 de la *Constitución* que lo reserva a los municipios, deben tomarse en cuenta las disposiciones federales de la *Ley General de Salud* así como diversas leyes estatales como la de Ganadería o la de Salud. En el ámbito municipal existen reglamentos aplicables a los rastros cuyo contenido básico se encuentra en los siguientes apartados del *Esquema básico para el reglamento de rastros contenido en la Guía Técnica núm. 15 para la Administración de Rastros Municipales.*6

- A. Disposiciones generales.
- B. De la administración del rastro.
- C. De los usuarios del rastro.
- D. Del servicio de corrales.

Consúltese la Guía técnica para la administración de rastros municipales en la pág. web www.inafed. gob.mx
 Ibidem.

280 A Derecho municipal

- E. De la introducción de carnes frescas y refrigeradas.
- F. Del sacrificio de ganado.
- G. De los mercados de canales y vísceras.
- H. De la refrigeración de las carnes.
- I. Del anfiteatro, horno crematorio y pailas.
- J. Del servicio de vigilancia.
- K. Del transporte sanitario de carnes.
- L. Sanciones.
- M. Transitorios.

10.9. Calles, parques, jardines y su equipamiento

Estos conceptos quedan englobados entre los servicios públicos cuya atención se asigna al municipio en la fracc. III del art. 115 constitucional. Como hemos visto en los casos anteriores, existen reglamentos municipales para su regulación. Una clara definición de estos servicios aparece en el *Reglamento de Calles, Parques y Jardines del Municipio de Navolato*, Sinaloa, cuyo art. 30. indica: "El servicio público de calles, parques y jardines comprende el alineamiento, trazo, construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas, así como el establecimiento, ampliación y mantenimiento de áreas verdes, espacios recreativos, plazas, fuentes y la ornamentación de las áreas y vías públicas."

En dicho Reglamento se distingue adecuadamente entre las actividades relativas a las calles o vías públicas, entre las cuales se incluyen cuestiones conectadas a la obra pública más que a los servicios propiamente dichos, de las que tienen que ver con parques y jardines. Respecto de las primeras se considera:

I. La determinación de los espacios para las calles, avenidas, calzadas, banquetas y otras vías de acceso de la cabecera municipal y su conexión con las localidades del municipio;

II. La capacitación a los usuarios de las calles y banquetas para su mejor funcionamiento y conservación;

III. El alineamiento, revestimiento de baches, pavimentación y mantenimiento de calles, vías públicas y banquetas del municipio; y

IV. La organización y coordinación de la participación social en campañas de construcción y mantenimiento de vías públicas y banquetas.

Por lo que hace a las actividades relacionadas con los parques y jardines se mencionan las siguientes:

I. La arborización y ornamentación con flores y plantas, de las calles, avenidas, bulevares, calzadas, parques y jardines de uso común;

II. La construcción de parques, jardines, áreas de recreo y esparcimiento público que mejoren el medio ambiente y el paisaje urbano.

III. La conservación y reforestación de las arboledas, plantas y flores de ornato en calles, avenidas, calzadas, bulevares, parques, paseos y plazas públicas;

IV. Campañas de conservación del ornato municipal;

V. La capacitación de los usuarios de los parques y jardines, para su mejor funcionamiento y conservación; y

VI. La vigilancia de la adecuada recolección y depósito de la basura de los parques y jardines.

En esta materia es importante registrar algunas prohibiciones específicas en las áreas correspondientes a estos imprecisamente denominados *servicios públicos*. En el *Reglamento* que nos sirve de punto de referencia se determinan las que se mencionan a continuación:

I. Construir, con cualquier tipo de material en calles, callejones, banquetas y áreas verdes, sin la autorización municipal respectiva;

II. Destruir o dañar árboles, prados, arbustos y demás obras de ornato ubicadas en calles, avenidas, bulevares, calzadas, parques y jardines públicos;

III. Establecer puestos comerciales fijos o semifijos en áreas verdes de las vías públicas o de los parques y jardines;

IV. Transitar sobre los prados, jardines y áreas verdes;

V. Derribar o podar árboles en la vía pública sin el permiso correspondiente; VI. Sustraer plantas, flores y árboles de áreas verdes, parques y jardines públicos; y,

VII. Las demás prohibiciones que se desprendan de este reglamento, acuerdos de cabildo y otras disposiciones aplicables en la materia.

La fracción tercera del art. 115 constitucional contiene en su inc. g) una mención al equipamiento de calles, parques y jardines. Esta alusión parece un exceso de detalle si consideramos que los conceptos genéricos con los que se relaciona debían estimarse como incluyentes del equipamiento. Pero ya que la palabra se emplea en el texto de la Constitución, vale la pena detenernos en una breve explicación. En una de sus acepciones gramaticales se entiende por equipamiento el "conjunto de todos los servicios necesarios en industrias, urbanizaciones, ejércitos, etc."; por tanto, comprende todas las instalaciones, edificaciones, accesorios, facilidades estructuras, enseres, instrumentos, artefactos y cualesquier otros bienes que se requieran para la actividad de que se trate.

10. Servicios públicos municipales 283

En el caso que nos ocupa se trata específicamente de equipamiento urbano, entendiendo por tal "el soporte material para la prestación de servicios básicos de salud, educación, comercio, recreación, deporte, etc. Además, está constituido por el conjunto de espacios y edificios cuyo uso es predominantemente público".7 Y de manera más específica, incluye el que se requiere en las calles, plazas, parques, jardines y, en general, en los espacios públicos de las poblaciones.

10.10. Otros servicios públicos municipales

Además de los expresamente mencionados en la Constitución existen otros servicios públicos que se prestan en los municipios que éstos pueden tener a su cargo de acuerdo con las respectivas legislaciones de los estados, los cuales son materia de reglamentaciones expedidas por los ayuntamientos. Algunos de estos servicios son: el de estacionamiento de vehículos, el de transporte colectivo urbano, el de taxis, el de bibliotecas, el de educación o el de salud.

10.11. Financiamiento de los servicios públicos

Un tema trascendental en el estudio del derecho municipal debe ser el de las fuentes de financiamiento para la prestación de los servicios que nos ocupan. Ya hemos visto las condiciones para la contratación de empréstitos que rigen para los municipios, en el capítulo relativo al patrimonio municipal. En este apartado es necesario aludir a una estructura especializada del Estado para estos efectos: la banca pública. El Banco de Obras y Servicios Públicos cuenta con un conjunto de programas tendientes a apoyar financieramente a los municipios para el cumplimiento de sus obligaciones en la materia. Uno de ellos es el de Fortalecimiento institucional para estados y municipios (Fortem), operado por sus delegaciones estatales.

Por medio de este programa se otorgan recursos hasta por 50% del costo de su plan de inversiones, sin que éste sea mayor a 100 millones de dólares y sin rebasar el límite de endeudamiento del solicitante de crédito.

El crédito se destinará a obras nuevas, de rehabilitación y expansión del servicio; adquisiciones; contratación de servicios; servicios de consultoría, con excepción de vivienda, operados por los gobiernos estatales y municipales, por las entidades paraestatales y paramunicipales o concesionarios de servicios públicos, tales como:

- Agua potable, alcantarillado y saneamiento.
- · Infraestructura básica: carreteras, puentes y libramientos, infraestructura de puertos y aeropuertos, equipo de telecomunicaciones y ferrocarriles, entre otros.
- · Infraestructura y equipamiento urbano: urbanización; electrificación y ahorro de energía eléctrica; residuos sólidos; comercio y abasto; salud; seguridad pública y equipamiento municipal y servicios, entre otros.
- · Protección del medio ambiente.
- · Vialidad y transporte: sistemas de transporte colectivo; unidades de transporte; infraestructura vial y del transporte, y transporte masivo; entre otros.
- Fortalecimiento institucional: estudios de preinversión, proyectos ejecutivos y de ingeniería de detalle; catastro; Registro Público de la Propiedad y del Comercio; Registro Civil; fortalecimiento de la administración tributaria; fortalecimiento de la administración presupuestal, de los recursos humanos y materiales; modernización educativa, del sector salud y de otros sectores; apoyo a la conversión informática; calificación de gobiernos locales; fortalecimiento de los sistemas de planeación e inversión pública; contabilidad, auditoría y formación de servidores públicos; fortalecimiento de los organismos o dependencias encargados de los servicios de agua potable, residuos sólidos, transporte y vivienda; y en general todas las acciones de fortalecimiento institucional de gobiernos estatales y municipales y de sus entidades paraestatales y paramunicipales.
 - · Otros proyectos que coadyuven al desarrollo estatal y municipal, con excepción de vivienda, que se encuentren dentro de los sectores de atención de Banobras y que se ubiquen en el ámbito de las responsabilidades de los gobiernos estatales y municipales y de sus entidades paraestatales y paramunicipales.
 - · No se financia con la línea de crédito la compra de terrenos, pago de deuda, compra de acciones, vivienda e impuestos.

Véase María Guadalupe Cortés Torres, El equipamiento urbano de la educación superior en la ZMCM, pág. web www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num2/doc4.html

Por la administración pública centralizada municipal

Esta forma de prestación de servicio consiste en que la propia administración pública del municipio se encarga de llevarlo a cabo. En ocasiones puede tratarse de una oficina que atiende varios asuntos municipales. Así, por ejemplo, la secretaría de un ayuntamiento puede contar con un área que se ocupe de limpia y transporte y en ella se atiende a las necesidades de ambos servicios pero, por supuesto, existirá determinado personal y ciertos bienes destinados a la recolección de basura y a su depósito en un sitio específico. Podríamos decir que si el servicio público, en este caso, puede identificarse con toda precisión, no existe, sin embargo, un área perfectamente diferenciada que se ocupe de ofrecerlo.

Éste es, históricamente, el método más antiguo empleado para satisfacer las necesidades por parte del servicio público.

Por organismos desconcentrados

El organismo desconcentrado es una figura administrativa por virtud de la cual se genera una estructura especializada para atender una función determinada. Esta estructura está inmersa en la administración pública, pero adquiere una identidad específica y una configuración propia con cierto margen de decisión autónoma que la aleja, en sentido figurado, del centro de las decisiones de la administración. Precisamente por eso se le denominó organismo desconcentrado.

La autoridad central delega facultades al organismo para que éste las ejerza, pero no deja de existir una sujeción jerárquica. El organismo desconcentrado puede asumir así la responsabilidad de prestar el servicio público de que se trate. Jorge Fernández Ruiz afirma que "la creación del organismo desconcentrado municipal debe estar prevista en la ley y deberá ser motivo de acuerdo especial del ayuntamiento", y agrega que "en el caso del órgano desconcentrado que atiende la gestión de un servicio público determinado, se advierte el traslado parcial de la competencia y del poder decisorios, sin que desaparezca entre ellos la relación jerárquica de autoridad, aun cuando disminuya la subordinación". Al respecto, cita como ejemplo los centros microrregionales de servicios públicos previstos por la Ley Orgánica de Municipio Libre del Estado de Guerrero.9

Jorge Fernández Ruiz, Servicios públicos municipales, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, págs. 22

Existen también programas específicos para la modernización catastral, para la del Registro Civil, del Registro Público de la Propiedad y del Comercio. Se otorgan asimismo financiamientos para la elaboración de los estudios y proyectos necesarios que permitan sustentar la viabilidad técnica, económica, financiera y de impacto ambiental de acciones relacionadas con la ejecución de las obras o adquisiciones de los servicios e infraestructura públicos como captación, conducción, potabilización, red de distribución y tomas domiciliarias, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, plantas de tratamiento de agua; comercio, abasto, salud, seguridad pública, panteones y edificios públicos, equipo diverso, equipo de cómputo, manejo de residuos sólidos municipales, electrificación, fuentes alternas y ahorro y uso eficiente de energía; infraestructura para nuevos desarrollos habitacionales y mixtos, infraestructura y mobiliario urbano, plazas y áreas verdes y vivienda; infraestructura vial, carreteras, puentes y libramientos, modernización del servicio público de transporte, así como para proyectos diversos en materia de educación, medio ambiente y ecología.

Banobras otorga asesoría a los solicitantes de crédito y a sus acreditados en materia de estudios de perfil, factibilidad y elaboración de proyectos ejecutivos, tramitación crediticia y apoyo en general durante la vigencia del financiamiento.8

10.12. Formas de prestación de los servicios públicos municipales

La prestación de los servicios públicos en los municipios puede hacerse de distintas maneras, como ya lo hemos adelantado al referirnos a cada uno de ellos. Las principales son las siguientes: por la administración pública centralizada municipal; por organismos desconcentrados; por organismo descentralizado del municipio; por empresas de participación municipal; por fideicomiso público municipal; por asociación intermunicipal; por medio de convenio celebrado con el estado o bien mediante concesión a particulares. A continuación abordaremos cada una de dichas formas.

Véase pág. web de BANOBRAS www.banobras.gob.mx

10. Servicios públicos municipales 287

Los organismos desconcentrados carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio. La previsión legal antes referida se hace de manera genérica en las leyes orgánicas municipales, facultando al ayuntamiento para su creación.

Por organismo descentralizado del municipio

La descentralización administrativa es una figura ampliamente estudiada en el derecho administrativo. En síntesis, consiste en la transferencia de determinadas responsabilidades de la administración pública a una entidad creada específicamente para su atención, la cual dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio.

En la doctrina se reconocen distintas formas de descentralización. Así, se habla de la descentralización por región y suele entenderse que el municipio constituye un ejemplo de esa figura.

También existe la descentralización por servicio, que es la que resulta aplicable al asunto que nos ocupa, pues consiste en asignar la prestación de un servicio público a un ente especialmente diseñado para ello al que se le dota de autonomía jurídica, financiera, técnica y de gestión.

En cuanto ese ente posee personalidad jurídica, puede actuar con gran independencia por medio de sus órganos representativos. Dispone de su propio patrimonio, que se constituye con recursos públicos destinados al fin para el que se le constituye. Puede manejar los fondos de que dispone de manera directa y resolver las cuestiones técnicas que le competan sin sujetarse a decisiones externas. Todo ello, por supuesto, dentro del marco de la ley que debe darle origen, en la cual se fijan los parámetros de su actuación y generalmente se establecen formas de vigilancia y control por parte de la administración pública de la cual se le ha descentralizado. Así, por ejemplo, la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato prevé en su art. 126: "El Ayuntamiento, por conducto del presidente municipal, coordinará y supervisará las acciones que realicen las entidades paramunicipales, vigilando que cumplan con la función para la que fueron creadas." Y en el art. 129 de la misma ley se ordena: "Los organismos descentralizados deberán rendir informes trimestrales al Ayuntamiento, sobre el ejercicio de sus funciones. Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento podrá solicitar información en cualquier tiempo."

La legislación orgánica municipal establece por lo regular la base para la creación de estos organismos; así, por ejemplo, la aludida legislación guanajuatense indica que "el ayuntamiento aprobará por mayoría calificada la creación, modificación o extinción de las entidades paramunicipales" entre las cuales se encuentran, como ya sabemos, los organismos descentralizados.

En algunos casos, como en el estado de Puebla, la Ley Orgánica Municipal establece que "los organismos públicos municipales descentralizados solamente podrán crearse y extinguirse por Decreto del Congreso del Estado" (art. 125).

La legislación municipal de los estados contiene en diversos casos las bases para constituir organismos descentralizados. El art. 127 de la Ley Orgánica Municipal de Puebla presenta un catálogo de dichas bases que constituye un excelente ejemplo de las mismas:

El Acuerdo del Ayuntamiento para la creación de organismos descentralizados, deberá contener por lo menos lo siguiente:

I. Denominación del organismo;

II. Domicilio legal;

III. Objeto del organismo;

IV. Integración de su patrimonio;

V. Integración del Órgano de Gobierno, duración en el cargo de sus miembros y causas de remoción de los mismos;

VI. Facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno, señalando aquellas facultades que son indelegables;

VII. Vinculación con los objetivos y estrategias de los Planes de Desarrollo Municipal, Regional, Estatal o Nacional;

VIII. Descripción clara de los o jetivos y metas;

IX. Las funciones del Organismo;

X. La necesaria participación de un Comisario que será designado por la Contraloría Municipal; y

XI. El Reglamento correspondiente establecerá las demás funciones, actividades y procedimientos que sean necesarios para el funcionamiento del Organismo.

Otras normas importantes contenidas en las legislaciones municipales en relación con la actividad de estos organismos públicos se refieren a la naturaleza de su órgano de gobierno. El art. 128 de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato prevé:

La administración de los organismos descentralizados estará a cargo de un órgano de gobierno, que será un concejo directivo o su equivalente, designado por el Ayuntamiento en los términos del acuerdo y reglamento respectivo. El concejo directivo o su equivalente, elegirá de entre sus miembros a su presidente y, en su caso, designará al director general y demás personal necesario para el cumplimiento de sus funciones.

10. Servicios públicos municipales 4 289

III. Que al municipio, corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano equivalente o de designar al presidente, director o gerente, o tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas, del consejo de administración de la junta directiva y órgano equivalente.

Las empresas que nos ocupan también quedan sujetas al control y la vigilancia de los ayuntamientos. En algunas legislaciones se determinan ciertos requisitos para la constitución de estas empresas. La ya mencionada *Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato* prevé en su art. 131 lo siguiente:

La constitución de empresas de participación municipal, se sujetará a las siguientes bases:

I. Las partes sociales serán siempre nominativas;

II. Los rendimientos que el Ayuntamiento obtenga de su participación, se destinarán a los fines previstos en los programas respectivos; y

III. La escritura constitutiva de estas empresas, deberá contener una cláusula en la que se establezca que los acuerdos de asamblea ordinaria, sean en primera o en segunda convocatoria, deberán aprobarse por un mínimo de acciones que representen el cincuenta y uno por ciento del capital social de la empresa.

Por fideicomiso público municipal

El fideicomiso público se sustenta en la figura jurídica del derecho mercantil que consiste en destinar un patrimonio a un bien determinado. La definición contenida en el art. 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito es la siguiente: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados, encomendando la realización de dichos fines a la propia institución fiduciaria." En la concepción tradicional el fideicomiso se estimaba un contrato en el que el patrimonio fideicomitido tenía por objeto beneficiar a otra persona o personas denominadas fideicomisarios. Empero, el actual art. 382 de la ley antes mencionada señala que el fideicomiso será válido aunque se constituya sin señalar fideicomisario, siempre que su fin sea lícito y determinado, y conste la aceptación del encargo por parte del fiduciario. La mecánica para la prestación de un servicio público por esta vía consiste en que el ayuntamiento destine fondos para el fin propuesto.

La actividad de los organismos públicos descentralizados tendiente a la prestación de servicio público debe contemplar también los cobros que se efectúan por dichos servicios. Respecto de ese tema, las leyes de Puebla y de Guanajuato que venimos comentando prevén la intervención del ayuntamiento para la fijación de los precios y las tarifas aplicables. El art. 130 de la ley de Guanajuato establece lo siguiente: "Cuando el organismo público descentralizado tenga por objeto la prestación de un servicio público, el Ayuntamiento, a propuesta del propio organismo y del estudio técnico que presente, fijará las tarifas que en su caso correspondan, debiendo publicarlas en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado. Asimismo, podrá ejercer la facultad económica-coactiva, cuando así lo acuerde el Ayuntamiento."

En el caso de Guanajuato, los municipios suelen contar con un organismo descentralizado para la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado, denominado *Comité de agua potable*, alcantarillado y saneamiento.

Por empresas de participación municipal mayoritaria

Las empresas de participación mayoritaria constituyen una de las formas organizativas que pueden asumir las entidades paramunicipales. Al igual que los organismos descentralizados dispone de personalidad jurídica y patrimonio propios, pero difiere en cuanto a su estructura jurídica y a la conformación de su patrimonio.

Estas empresas adoptan generalmente la forma de sociedades mercantiles de derecho privado y en la integración de su capital interviene tanto patrimonio público como de los particulares. Eventualmente la empresa puede también constituirse exclusivamente con fondos del erario municipal. El art. 80 del *Código municipal para el Estado de Chihuahua* contiene una regulación bastante precisa de esta figura, como se indica a continuación:

Son empresas de participación municipal mayoritaria, aquellas que satisfacen alguno de los siguientes requisitos:

I. Que el municipio, directamente o a través de otras empresas, en cuyo capital tenga participación mayoritaria o de organismos descentralizados, aporte o sea propietario de un cincuenta y uno por ciento o más del capital social o de las acciones de la empresa;

II. Que en la constitución de su capital, se haga figurar acciones de serie especial que sólo pueden ser suscritas por el municipio; y

La finalidad consistente en la prestación de un servicio público es, por supuesto, una finalidad lícita que habrá de conseguirse mediante la asignación de los fondos con los que quedará provisto el mencionado fideicomiso, los cuales pueden provenir del propio municipio o de algún organismo creado con antelación. Una buena definición de los fideicomisos municipales es la contenida en el art. 107, fracc. III de la Ley de Gobierno y Administración Municipal del Estado de Sonora:

III. Fideicomiso público municipal; aquel que se constituye conforme a la ley de la materia, con fondos del Municipio o de algunos de los organismos a que se refieren las fracciones que anteceden y en donde el Ayuntamiento como fideicomitente único, atiende un objeto específico de interés público o beneficio colectivo, cuya competencia tenga legalmente atribuida.

La legislación guanajuatense es prolija en relación con la figura del fideicomiso que, si bien es en rigor una operación de crédito, adquiere propiamente el carácter de un organismo que opera mediante la dirección de un comité técnico a cuyo cargo queda la prestación del servicio público. Resulta interesante transcribir los arts. 134 A a 134 C de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato, que contiene un buen modelo de disposiciones aplicables a esta figura en el contexto municipal:

Artículo 134 A. La creación de los fideicomisos públicos se sujetará a las siguientes bases:

I. Contarán con un director general, un Comité Técnico que fungirá como órgano de gobierno, y un comisario encargado de la vigilancia, designado por la Contraloría Municipal. Dichos cargos serán honoríficos;

II. El Ayuntamiento podrá autorizar el incremento del patrimonio de los fideicomisos públicos, previa opinión de los fideicomitentes de los mismos y sus comités técnicos:

III. En los contratos constitutivos de fideicomisos de la administración pública municipal, se deberá reservar a favor del Ayuntamiento, la facultad expresa de revocarlos, sin perjuicio de los derechos que correspondan a los fideicomisarios o a terceros, salvo que se trate de fideicomisos constituidos con los Gobiernos Estatal o Federal, por mandato de la Ley o que la naturaleza de sus fines no lo permita; IV. La modificación o extinción de los fideicomisos públicos, cuando así convenga al interés general, corresponderá al Ayuntamiento, debiendo en todo caso establecer el destino de los bienes fideicomitidos;

V. Los fideicomisos públicos a través de su Comité Técnico, deberán de rendir al Ayuntamiento un informe trimestral sobre la administración y aplicación de los recursos aportados al fideicomiso; y

VI. En los contratos constitutivos de fideicomisos se establecerá la obligación de observar los requisitos y formalidades señalados en esta Ley, para la enajenación de los bienes de propiedad municipal.

Artículo 134 B. El Comité Técnico deberá estar integrado por lo menos con los siguientes propietarios:

I. El síndico municipal o uno de ellos, en aquellos Ayuntamientos que tengan

II. Un representante de las dependencias o entidades de la administración pública municipal que de acuerdo con los fines del fideicomiso deban intervenir;

III. Un representante de la Tesorería Municipal;

IV. Un representante de la Contraloría Municipal; y

V. Un representante del fiduciario.

Por cada miembro propietario del Comité Técnico habrá un suplente que lo cubrirá en sus ausencias.

El representante de la Contraloría Municipal participará con voz pero sin voto.

Los miembros del Comité Técnico serán nombrados y removidos por el Ayuntamiento, a excepción del representante fiduciario, cuyo nombramiento y remoción corresponderá a la institución fiduciaria.

Artículo 134 C. Tratándose de fideicomisos públicos, para llevar a cabo su control y evaluación, se establecerá en su contrato constitutivo la facultad de la Contraloría Municipal de realizar visitas y auditorías, así como la obligación de permitir la realización de las mismas por parte de los auditores externos que determine el Ayuntamiento, sin perjuicio de las facultades de fiscalización del Congreso del Estado. En la cuenta pública municipal se deberá informar y anexar el resultado de las auditorías practicadas.

Por asociación intermunicipal

Estas formas de asociación están previstas en el último párrafo del art. 115 constitucional. La asociación intermunicipal debe ser acordada entre dos o más ayuntamientos participantes. La manera como opera esta figura puede ser diversa, ya sea que adquiera un perfil propio y eventualmente se convierta en una persona jurídica o que simplemente se coordinen las administraciones públicas correspondientes para la prestación de los servicios mediante una operación combinada de las respectivas administraciones públicas. Existe también la posibilidad de que los municipios asociados constituyan un organismo público descentralizado o una empresa de participación estatal mayoritaria para la prestación del servicio.

Un interesante ejemplo de una asociación intermunicipal para constituir un organismo público descentralizado dedicado a la prestación de un servicio público es el que contiene en el convenio de asociación intermunicipal entre los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, que constituyen la zona metropolitana de la capital de Jalisco. En sus cláusulas primera y segunda se establece lo siguiente:

PRIMERA. El presente convenio tiene por objeto establecer como esquema la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el de asociación intermunicipal entre "los municipios".

SEGUNDA. Que para la prestación de los servicios aludidos en la cláusula anterior, se crea un Organismo Público Descentralizado Intermunicipal denominado "Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado", S.I.A.P.A., al que se hará referencia en el presente instrumento como S.I.A.P.A.

También resulta interesante para estos efectos analizar las tareas que corresponden a un organismo de esta naturaleza, independientemente de la forma jurídica que asuma. Los que este convenio asignan al organismo descentralizado ya mencionado son los siguientes:¹⁰

I. Planear, estudiar, proyectar, aprobar, construir, conservar, mantener, ampliar, rehabilitar, administrar y operar las obras y sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como su reúso de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable;

II. Administrar los ingresos que se deriven de la prestación de los servicios públicos a su cargo;

III. Aplicar las cuotas por la prestación de los servicios a su cargo;

IV. Formular y mantener actualizado el padrón de usuarios de los servicios a su cargo;

V. Elaborar la propuesta de los estudios tarifarios con base en los costos de los servicios públicos de agua, incluyendo también, las partidas presupuestales de gastos administración, operación y mantenimiento y presentarla a los ayuntamientos antes del 15 de julio;

VI. Rendir el informe de la cuenta mensual a los municipios que lo integran; VII. Rendir anualmente a los ayuntamientos que lo integran, un informe de las labores realizadas durante el ejercicio anterior, así como del estado general del organismo; VIII. La construcción, operación, mantenimiento y administración de las fuentes de abasto de agua subterránea y superficial, así como de las redes de conducción y distribución de las aguas;

IX. Impulsar y desarrollar la investigación para el aprovechamiento de todo subproducto y proceso que se genere en la potabilización, tratamiento y saneamiento de las aguas residuales;

X. Prestar servicios de asesoría técnica en relación a los servicios que presta, a las personas físicas y morales, públicas o privadas que se lo soliciten;

XI. Realizar todas las actividades y actos jurídicos encaminados directa o indirectamente al cumplimiento de sus objetivos; y

XII. Todas las demás que le asignen las leyes a los organismos operadores para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Por medio de convenio celebrado con el estado

Según lo dispone el art. 115 constitucional en el último párrafo de su fracc. III, es posible que los municipios convengan con el estado a que pertenezcan que éste se encargue de la prestación de un servicio público, siempre que el ayuntamiento lo crea necesario; es decir, la iniciativa debe surgir de la comuna y no ser una imposición del estado. Por tanto, el convenio debe estar precedido por el acuerdo correspondiente del cabildo tendiente a su suscripción. En este caso, el convenio traslada al estado la responsabilidad de prestar el servicio al cual no puede hacer frente el ayuntamiento con sus propios recursos. En rigor no se trata de una forma distinta de prestación, pues el Estado, como lo indica la propia Constitución, puede asumirlo "de manera directa", es decir, a través de su administración pública centralizada o por medio de un organismo creado para ese efecto. El convenio también puede contemplar la prestación coordinada. Eventualmente se puede recurrir a alguna de las figuras que ya hemos estudiado, como la creación de una empresa o un fideicomiso al que aporten el estado y el municipio de manera conjunta para hacer posible el otorgamiento del servicio.

Fernández Ruiz¹¹ opina que el convenio debe contener, en este caso, la referencia precisa al servicio público de que se trate, la duración del mismo, los derechos y las obligaciones que adquiere cada parte, las formas de

http://www.siapa.gob.mx/Conv_Asoc.htm

¹¹ Op. cit., pág. 29.

IV. Fijar las condiciones bajo las cuales los usuarios puedan aprovechar el

V. Determinar las tarifas, procedimientos de modificación y contraprestaciones que deberá cubrir el beneficiado.

VI. Establecer el procedimiento administrativo conducente para oír al concesionario y a todo interesado, en los asuntos que importen reclamación o afectación de los derechos que genere la concesión o el servicio público.

VII. Determinar la fianza o garantía que deberá otorgar el concesionario para responder de la eficaz prestación del servicio público.

Para la celebración de los contratos de concesión se deberá en todo caso contar con la aprobación del propio Ayuntamiento y de la Legislatura del Estado.

Debe hacerse notar que esta ley se acoge básicamente a la idea de que la concesión es un contrato administrativo, y en rigor básicamente lo es, aunque existen diversas teorías en el derecho administrativo, entre ellas la que afirma que es un acto complejo que tiene elementos de unilateralidad como decisión de la potestad del Estado, y otros de carácter contractual en los que interviene la voluntad del particular al que se otorga la concesión, que parece la más aceptable.

Esto se debe a que no se trata de un contrato en el que las partes entren en relativas condiciones de igualdad, como por ejemplo cuando se trata de un aprovisionamiento que se proporciona al estado o un servicio que se le presta, como podría ser el contrato por servicios de limpieza que una empresa privada realice en una oficina pública. La concesión implica el aprovechamiento de un bien público o la prestación de un servicio que corresponde originalmente al estado, por tratarse de una necesidad generalizada que no puede dejar de satisfacerse, y por ello las condiciones impuestas al concesionario tienen que ser más severas a fin de preservar el interés de la colectividad.

El catálogo que reproducimos con anterioridad es un excelente ejemplo de las citadas condiciones. Adicionalmente las leyes deben prever que se evite el conflicto de intereses derivado de la mezcla indebida entre la función pública y el carácter de concesionario. Para ese efecto en el art. 81 de la misma ley se establece que las concesiones para la prestación de los servicios públicos no podrán en ningún caso otorgarse a:

I. Los miembros del Ayuntamiento.

II. A los Servidores Públicos o empleados municipales ni a sus cónyuges o parientes consanguíneos, por afinidad o civil hasta en segundo grado.

III. A particulares a quienes haya sido revocada o cancelada otra concesión por cualquier causa.

terminación y suspensión, así como el órgano a que se sometan en caso de controversias. En realidad dicho órgano así como el procedimiento aplicable deben estar previstos en las leyes estatales en materia municipal como vimos en el capítulo anterior (véase apartado 9.6). Por ejemplo, el art. 80. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de Nuevo León establece que "de las controversias de cualquier índole que se susciten entre Municipios, o entre ellos y el Estado, conocerá la Legislatura Local".

Mediante concesión a particulares

Se entiende por concesión "el modo de gestión en virtud de la cual un ente público -concedente-, encarga a otro sujeto -concesionario-, en virtud de un contrato concluido con el mismo, hacer funcionar un servicio público a su cuenta y riesgo, remunerándole mediante tarifas que obtiene del usuario". 12 Otra definición más concisa contenida en la misma fuente la considera "un modo de gestión indirecta en el cual la Administración, permaneciendo titular del servicio, encomienda su explotación a un particular que corre con los riesgos económicos de la empresa".

Las leyes orgánicas municipales contienen un título o capítulo destinado a establecer las bases aplicables al otorgamiento de concesiones para servicios públicos. La legislación de Quintana Roo determina de manera general estas bases para los diferentes servicios públicos en los términos siguientes:

Artículo 80. Los servicios públicos municipales, con excepción de los de Seguridad Pública y Tránsito, podrán ser materia de concesión a particulares mediante contratos sujetos a las siguientes bases:

I. Determinación de la masa de bienes que deberá afectarse a la prestación del servicio por el concesionario.

II. Señalar las medidas que deberá tomar el concesionario para asegurar el buen funcionamiento, continuidad y permanencia del servicio público y las sanciones por incumplimiento.

III. Determinar el régimen especial a que deberá someterse la concesión y el concesionario, fijando el término de la concesión, las causas de caducidad o pérdida anticipada de la misma, la forma de vigilancia o de prestación del servicio a cargo del Ayuntamiento, la prestación del servicio y el pago de los impuestos y derechos correspondientes.

Diccionario Jurídico Espasa, op. cit., pág. 203.

Otro aspecto que debe atenderse a fin de dar seguridad jurídica a quienes a su riesgo asumen la prestación de un servicio mediante concesión, es el de fijar en la ley las hipótesis en las cuales el ayuntamiento puede rescindir o decretar la caducidad de las concesiones. La legislación quintanarroense que nos sirve de modelo prevé los siguientes casos:

- I. Cuando no cumplan las normas contenidas en el contrato de concesión respectivo.
- II. Cuando el servicio no se preste en forma continua, regular y a satisfacción de los usuarios, o se alteren las tarifas arbitrariamente.
- III. Cuando el concesionario no esté en capacidad técnica, material o legal para garantizar la eficacia del servicio.
- IV. Cuando se constate que el concesionario, por cualquier motivo, no conserva los bienes o instalaciones destinadas a prestar el servicio en buen estado, en perjuicio del usuario.

Cuando se actualicen estas causales, el ayuntamiento, antes de proceder a la rescisión o cancelación de la concesión, debe conceder al concesionario el derecho de audiencia para que éste alegue lo que a su derecho convenga, previamente a la emisión de la resolución que corresponda.

En determinados casos, sea porque vaya a procederse a la rescisión o cancelación, o porque se ponga en riesgo la prestación del servicio, las leyes pueden facultar a los ayuntamientos para decretar la intervención de la empresa prestadora del servicio público de que se trate, nombrando un interventor, quien deberá cuidar de que se continúe prestando el servicio en las condiciones de eficacia requerida.

En realidad, la legislación de Quintana Roo muestra una deficiencia en cuanto a la distinción entre rescisión y caducidad de la concesión. Esta última institución está mejor regulada en la Ley Orgánica Municipal de Puebla que, primero, en su art. 177 enlista las distintas causas de terminación de las concesiones:

I. La renuncia del concesionario;

II. La conclusión del término de su vigencia;

III. La caducidad;

IV. La rescisión;

V. La quiebra del concesionario;

VI. El rescate;

VII. La imposibilidad de la realización del objeto de la concesión; y

VIII. El mutuo acuerdo.

A continuación dispone que las concesiones caducan:

I. Cuando no se inicie la prestación del servicio dentro del plazo señalado en la concesión; o

II. Cuando el concesionario no otorgue en tiempo y forma las garantías correspondientes.

Para decretar la caducidad se oirá previamente al interesado, pero en el caso de la fracción I, opera de pleno derecho por el simple transcurso del tiempo.

Otra disposición importante en relación con la certeza, tanto para el concesionario como para los usuarios, es la relativa a los pagos que deben hacerse como contraprestación por el servicio. Al respecto, la legislación que comentamos establece que "anualmente, el ayuntamiento deberá fijar y publicar en la segunda quincena del mes de diciembre, las tarifas o precios de los servicios públicos municipales concesionados, en el Periódico Oficial del Estado, en uno de los de mayor circulación en la entidad y en la propia localidad. Si el primero de enero no se ha hecho la publicación de que habla el párrafo anterior, se entenderá que los precios y tarifas continuarán con los mismos valores anteriores y el servicio continuará impartiéndose en la misma forma convenida".

A efecto de que la prestación del servicio resulte rentable para el concesionario y de esa manera se asegure la prestación del servicio, resulta útil establecer un precepto del tenor siguiente: "Los precios y tarifas de los servicios públicos se revisarán a solicitud del concesionario, cuando a su juicio los aprobados ya no garanticen el equilibrio financiero, en perjuicio del propio concesionario." Así como lo hace la Ley Orgánica Municipal de Quintana Roo. En cuanto a quiénes deben tener preferencia para obtener las concesiones la misma legislación señala que éstas se otorgarán preferentemente a los ciudadanos y vecinos del municipio, y en subasta pública, debiendo publicarse las bases por dos ocasiones en los órganos de difusión a que hicimos referencia anteriormente. No obstante, hay que señalar que esta disposición puede resultar contraria a aquellas tendientes a garantizar la participación igualitaria de aspirantes, tanto en virtud de otras disposiciones legales como de tratados comerciales internacionales.

Con el propósito de salvaguardar las potestades originales del ayuntamiento en lo relativo a la prestación directa de los servicios públicos a su cargo, la ley a la que aludimos previene en su art. 88 que "el ayuntamiento posee en todo tiempo la facultad de decretar la municipalización de los servicios públicos de su competencia o acordar la prohibición de su concesión

298 A Derecho municipal

a particulares". Adicionalmente, dispone en su segundo párrafo que en los casos en que para la prestación de los servicios se requiera la ejecución de obras públicas, el ayuntamiento procederá a realizarlas, sea en forma directa o a través de adjudicación de contratos de obras públicas a particulares, de acuerdo con las normas reglamentarias de la materia, de conformidad con el presupuesto de egresos aprobado.

Ocurre también que los reglamentos específicos de cada uno de los servicios concesionables contengan los requisitos concretos que debe cumplir el concesionario. En el caso del *Reglamento de Panteones del Municipio de Mérida* se registran las obligaciones de quienes operen una concesión de este servicio público. Éstas son las siguientes:

I. Tener a disposición de la autoridad municipal, plano del cementerio en donde aparezcan definidas las áreas del mismo;

II. Llevar libro de registro de inhumaciones, reinhumaciones, traslados y cremaciones, en su caso en el cual se anotará el nombre, la edad, la nacionalidad, el sexo y el domicilio de la persona fallecida, causa que determinó su muerte, la Oficialía del Registro Civil que expidió el acta correspondiente, asentando su número y la ubicación del lote o fosa que ocupa;

III. Llevar libro de registro de las transmisiones de propiedad o uso que se realicen respecto a los lotes del cementerio, tanto por la administración con particulares, como por particulares entre sí, debiendo inscribirse además las resoluciones de la autoridad competente relativas a dichos lotes;

IV. Deberán remitir dentro de los primeros cinco días de cada mes a la Subdirección la relación de cadáveres y restos humanos áridos, cremados o inhumados durante el mes anterior;

V. Mantener y conservar en condiciones higiénicas y de seguridad las instalaciones del cementerio; y

VI. Las demás que señala este Reglamento, los ordenamientos legales aplicables y el contrato de concesión.



11. Derecho municipal comparado

El gobierno local en distintos países adquiere diferentes modalidades de acuerdo con su historia, su cultura y su sistema jurídico. Empero, ofrece rasgos generales comunes desde el momento que tiende a resolver problemas similares. A continuación haremos una breve referencia a las bases fundamentales de los gobiernos de las comunidades locales en varios países.

11.1. Estados Unidos de América

Para darnos una idea general del gobierno local en esta nación reproducimos seguidamente una parte del texto aparecido en internet, de Ellis Katz, denominado El autogobierno local en los Estados Unidos.¹

Los norteamericanos viven en una variedad de comunidades locales. Existen cerca de 36 000 ciudades y pueblos en este país. Casi 45 millones de

http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0499/ijds/katz.htm

norteamericanos viven en grandes ciudades, con poblaciones de más de 2 500 000 habitantes; otros 40 millones, en ciudades medianas, mientras que otros 40 millones viven en ciudades pequeñas, con poblaciones que oscilan entre 10 000 y 50 000 habitantes. Casi el 50% de la población total vive en ciudades de menos de 10 000 habitantes, en pueblos y "townships" no incorporados corporativamente o en zonas rurales.

El tamaño de la población de una comunidad local afecta los tipos de servicios que ésta puede prestar y la índole de su vida cívica. En Estados Unidos, muchas comunidades locales muy pequeñas no pueden sufragar sus propios servicios de policía y bomberos, escuelas y bibliotecas o de alcantarillado y recolección de basura. Estas comunidades a menudo se unen a otras vecinas para compartir estos servicios o firman contratos con el gobierno estatal o del condado para su provisión.

Por otro lado, las grandes ciudades tienden a disponer de poderosos sistemas de alcaldía, porque se cree que sólo un individuo poderoso puede proporcionar liderazgo y movilizar recursos en una comunidad grande y diversa. Muchas ciudades de tamaño mediano disponen de administradores urbanos profesionales, políticamente independientes, que supervisan las operaciones cotidianas del gobierno. Las ciudades pequeñas suelen estar gobernadas por un sistema en el que los poderes legislativo y ejecutivo se confían a una comisión elegida por sufragio popular.

Según la teoría jurídica convencional, los gobiernos locales los establece el gobierno estatal. Él es el que define sus estructuras institucionales, fija sus competencias y del que se derivan sus atribuciones fiscales. De hecho, es el gobierno estatal el que infunde a los gobiernos locales "el hálito vital" sin el cual no podrían existir siquiera. Independientemente de lo que pueda decir la teoría jurídica, la realidad política es que las ciudades y los pueblos de Estados Unidos disfrutan de un sorprendente grado de autonomía e independencia.

Subdivisiones del gobierno local

Todos los estados, salvo Connecticut y Rhode Island, están divididos en condados. Los condados son subdivisiones del estado mismo. Por lo general, abarcan extensos territorios geográficos y, debido a que varían mucho en tamaño, las leyes estatales los suelen dividir en categorías basadas en su población. Así pues, pueden existir ligeras variantes en las competencias de los gobiernos del condado según el tamaño de su población. Los condados pueden incluir poblaciones urbanas, suburbanas o rurales (o incluso combinaciones de las tres) y, como es lógico, sus funciones pueden variar según la índole de su composición demográfica. Sus funciones principales consisten en la administración judicial, la seguridad pública y la organización de las elecciones, aunque en los últimos años su competencia se ha extendido a una serie de sectores nuevos.

como la gestión de los desechos sólidos, la salud pública, las bibliotecas, los colegios técnicos y comunitarios y la protección ambiental.

Los "townships" eran, originalmente, subdivisiones del gobierno del condado. Actualmente, desempeñan una serie de funciones de gobierno, como las de policía y protección contra incendios, recolección de basura, zonificación y aprovechamiento del suelo, recreo y desarrollo económico. La legislación estatal los suele clasificar de acuerdo con su tamaño o densidad de población. En muchos estados no se pueden distinguir de las pequeñas ciudades, salvo que carecen de estatuto municipal.

Las ciudades son corporaciones municipales que funcionan con arreglo a estatutos del estado. Hasta la segunda mitad del siglo xvIII, el estado solía conceder a cada municipalidad un estatuto especialmente adaptado a sus necesidades. Durante la segunda mitad del siglo pasado, con el aumento de la urbanización, la mayoría de los estados concedían estatutos municipales generales (a veces con algunas características opcionales), de manera que al alcanzar un determinado nivel de población (normalmente, 10 000 habitantes), una comunidad local podía solicitar al estado un estatuto y convertirse así en corporación municipal.

Por lo general, las comunidades de distintos niveles de población recibían distintos tipos de estatutos, por tanto, los de las grandes ciudades solían establecer una forma distinta de gobierno que la normal de las ciudades más pequeñas y las ciudades grandes solían tener más competencias fiscales y regulatorias que las pequeñas. Pero en todos casos, los poderes otorgados a una corporación municipal se han de interpretar de manera restrictiva según una famosa opinión emitida en 1868 por el juez John Dillon. Para contrarrestar la opinión restrictiva de la autoridad local de Dillon, los estados adoptaron una nueva forma de concesión de estatuto de gobierno autónomo a las comunidades locales, más a tono con la tradición norteamericana de soberanía popular.

Por ejemplo, a partir de 1875, con el estado de Missouri, los estados empezaron a cambiar su constitución para conceder el gobierno autónomo a las comunidades locales. La disposición constitucional sobre gobierno autónomo de Pennsylvania es característica y estipula que "las municipalidades tendrán el derecho y el poder de redactar estatutos de gobierno autónomo". Con arreglo a dichos estatutos, "una municipalidad podrá ejercer cualquier poder o desempeñar cualquier función que no prohíba la presente Constitución, su propio estatuto de gobierno autónomo o la Asamblea General". Pennsylvania, por su legislación, también extiende la opción del gobierno autónomo a los condados y los "townships".

Actualmente, muchos estados tienen algún tipo de disposición constitucional de gobierno autónomo. Con arreglo a la mayoría de estas disposiciones, los residentes de una comunidad local redactan y adoptan su propio

estatuto, que funciona como una especie de constitución de la ciudad. Si bien algunos estatutos de gobierno autónomo han hecho mucho por restaurar la independencia y autonomía históricas de las comunidades locales, los ciudadanos no pueden adoptar estatutos que vayan en contra de la constitución o las leyes del estado. Además, los tribunales estatales son los llamados a interpretar los estatutos de gobierno autónomo y a menudo han seguido la Regla de Dillon y adoptado un punto de vista estrecho de la autoridad local.

El condado es la más antigua y extendida de las formas de gobierno local, la cual se remonta hasta la Inglaterra medieval. Pese a la diversidad de las regulaciones locales, podemos identificar algunas modalidades básicas compartidas por todos los condados: la principal autoridad gubernativa es normalmente un cuerpo colegiado denominado board of commissioners, es decir, junta de comisionados, en algunos casos también llamada junta de supervisores. En torno a esta junta generalmente existen otros funcionarios electos con competencias propias, como el Secretario del Condado, el sheriff, el procurador distrital, el juez o el superintendente escolar, por sólo mencionar algunos.

Las funciones del gobierno del condado abarcan aspectos como la aplicación administrativa de la ley, la impartición de justicia en casos menores, la prestación de servicios públicos o el mantenimiento de caminos, que ha sido históricamente una de sus actividades más importantes. En tiempos recientes se han incrementado sus atribuciones para comprender lo relativo a la zonificación urbana y la regulación del uso del suelo.

Al interior de los condados es posible identificar unidades menores como los municipios o los pueblos (townships). Mientras el condado suele ser la forma más frecuente en la zona sur del país, en Nueva Inglaterra, que fue el territorio originalmente poblado por los colonos, domina la forma municipal de los towns. Un carácter diferente y un estatus menos desarrollado corresponde a los llamados townships, los cuales constituyen la forma organizativa de los asentamientos que se fueron constituyendo hacia el noroeste a medida que se extendió la ocupación del territorio hacia dicha región. Las villas o villages son corporaciones municipales con una población más significativa, pero de menor entidad que la de las denominadas ciudades. En la actualidad un centro urbano de menos de 10 000 habitantes puede ser considerado una villa.

Las ciudades propiamente dichas cuentan con una carta que les otorga poderes especiales por parte de la legislatura estatal. Este documento usualmente contiene provisiones acerca de la extensión geográfica y los límites de la ciudad, la organización y las facultades acordadas a su gobierno, los ingresos

que puede obtener, la forma de elección de sus autoridades y de designación de sus funcionarios, y otras disposiciones relativas a su funcionamiento.

La estructura de gobierno citadino puede adoptar diversas formas, pero podemos distinguir entre los siguientes modelos: alcalde fuerte con Consejo electo; alcalde débil y múltiples instancias electas; sistema de comisión, y Consejo con gerente profesional.

El alcalde fuerte con consejo electo opera con un alcalde (Mayor) de elección popular que funciona como ejecutivo y cabeza de la administración pública, y junto a él un Consejo a la manera de un cuerpo legislativo. En el caso de alcalde débil y múltiples instancias electas, junto al Mayor suelen existir distintos funcionarios que tienen su propio origen electoral, como el Procurador, equivalente a nuestro Ministerio Público, el auditor, el jefe de bomberos, el tesorero, el jefe de la policía, distintas juntas locales para asuntos diversos, el secretario y el Consejo propiamente dicho. El sistema de comisiones funciona, como su nombre lo indica, por medio de distintas comisiones con atribuciones específicas. Así, puede haber una comisión para la seguridad pública, otra para parques y jardines, otra para las obras públicas, cada una de ellas encabezada por un comisionado electo; el conjunto forma la Junta de Comisionados, a cuyo frente puede existir una especie de comisionado en jefe, que conduce la administración gubernativa básica y puede encargarse de las finanzas, o bien existir una comisión especial para esa función. Este sistema se asemeja a las funciones de los regidores que tienen a su cargo una comisión específica en nuestros ayuntamientos. Por último, el gobierno de Consejo con gerente (Manager) profesional se ha ido extendiendo en diversas ciudades de tamaño mediano y consiste en un cuerpo colegiado electo que designa a un administrador especializado. Tiene la ventaja de que combina el control por parte de la ciudadanía con la experiencia técnica profesional experta en el manejo de la administración urbana.²

Principales fuentes de ingresos de los gobiernos locales

En este apartado y en el siguiente habremos de reproducir el texto de David R. Berman titulado Los poderes de los gobiernos municipales en Estados Unidos.3

Véase página web http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0499/ijds/berman.htm

Véase Robert C. Bone, American Government. Barnes and Noble Books-Harper & Row Publishers, Nueva York, 1977, caps. 25 y 26.

11. Derecho municipal comparado 305

En Estados Unidos las autoridades locales -principalmente las de los condados y municipalidades- recaudan más del 65 por ciento de sus propios ingresos públicos, una parte significativa de los cuales la mayoría de ellas desearía mantener o aumentar, con base en la creencia de que los ingresos generados localmente aumentan el control local. El resto de su financiamiento lo obtienen de una variedad de fuentes, entre ellas los gobiernos de los estados y el gobierno federal. Pero una parte de esa ayuda les es dada con condiciones.

En lo que respecta a los ingresos públicos generados localmente, una de las fuentes principales de financiamiento en casi todas las localidades es el impuesto sobre los bienes raíces residenciales y comerciales. El impuesto sobre bienes raíces es la fuente más grande de ingresos para las autoridades locales -aproximadamente un 26 por ciento de su financiamiento total-. Un cinco por ciento de sus ingresos proviene del impuesto sobre las ventas adoptado localmente (permitido por poco más de la mitad de los estados), un dos por ciento proviene del impuesto local sobre la renta personal (permitido por un número pequeño de estados), y aproximadamente un 14 por ciento proviene de tarifas y cargos varios a usuarios.

Controles sobre las autoridades municipales

Los poderes que la Constitución otorga a los estados -y los que otorga a las autoridades municipales por intermedio de los estados- se consideran una limitación y equilibrio del control federal. Sin embargo, en años recientes, el electorado ha procurado refrenar también el poder de las autoridades municipales, especialmente cuando consideraron que los impuestos eran excesivos o los programas de las autoridades eran demasiado ambiciosos.

Además del freno obvio que proveen las elecciones, en muchas municipalidades los votantes se valen del plebiscito para obligar a que tanto el gobierno estatal como local hagan cambios. En aproximadamente la mitad de los estados se utiliza el plebiscito, o las propuestas de legislación que se someten a votación popular, un ejemplo de democracia directa.

En décadas recientes, los votantes de California han fijado el ritmo. En 1978 aprobaron la Propuesta 13, que estableció un límite máximo para las tasas del impuesto local sobre bienes raíces y limitó los aumentos de sus valores imponibles excepto cuando se vendía la propiedad. Con la adopción de una serie de otras propuestas, California exige ahora que virtualmente todas las medidas de obtención de ingresos públicos locales (impuestos, tarifas, tasas) sean aprobadas por dos tercios o más de los votantes.

En otros estados las autoridades estatales y municipales fueron obligadas a aceptar restricciones similares a sus poderes, no impuestas por el gobierno federal sino por el electorado mismo. En los estados que no tienen plebiscitos,

los votantes y otras partes interesadas actúan muchas veces por intermedio de las legislaturas del estado para que promulguen restricciones a las autoridades municipales que en su estimación han alcanzado demasiado poder.

Los medios informativos también actúan como un freno de las autoridades municipales en Estados Unidos. Si bien existen algunas cadenas de televisión y periódicos nacionales, en su mayoría los medios informativos en Estados Unidos son locales. Si, por ejemplo, las autoridades locales proponen un aumento de las tasas tributarias, no importa si se lo considera justificado o no, los periódicos y las estaciones de televisión y radio locales, seguramente, reportarán el hecho y asegurarán que los ciudadanos estén informados.

Si bien en años recientes hubo una tendencia a que los votantes restringieran los poderes de las autoridades locales, también hubo una tendencia compensatoria al nivel estatal y federal hacia una mayor descentralización o devolución, al pedir a las autoridades municipales que emprendan más iniciativas locales y que absorban una mayor parte del costo.

Esto ha motivado a las autoridades locales a generar planes más ingeniosos aun para obtener ingresos públicos. Éstos incluyen: aumentos tributarios específicos, la contratación de servicios municipales a entidades privadas, y la asociación con otras autoridades locales con el fin de racionalizar la provisión de los servicios. En la mayoría de los casos, los estados ven con beneplácito estos esfuerzos e iniciativas regionales.

Si bien la obtención de una autoridad mayor para recaudar ingresos públicos sigue siendo importante para los funcionarios municipales, algunos han hecho hincapié igual o hasta mayor en reducir los mandatos del estado, es decir, los programas costosos que los gobiernos de los estados exigen que las administraciones locales adopten sin proveerles financiamiento. Por consiguiente, existe una tendencia hacia la reducción de los mandatos que los estados imponen a las autoridades locales.

Sin embargo, la tendencia hacia una mayor descentralización no es absoluta. Algunos estados han asumido una responsabilidad mayor, particularmente en el financiamiento de tribunales y prisiones locales, el cuidado de la salud para personas necesitadas y ciertas formas de asistencia en las prestaciones sociales. El transferir al estado la responsabilidad financiera de un programa provee a las autoridades locales alivio financiero, pero algunas veces el costo implica una pérdida de control local, cosa que algunas jurisdicciones son renuentes a aceptar.

La relación precisa entre el gobierno del estado y las autoridades locales obviamente es compleja y evoluciona. También es extremadamente diversa. En algunos estados, las autoridades locales son mucho más independientes del estado -y tienen mayor autoridad para obtener ingresos públicos- que en otros. No existe ninguna pauta de gobierno municipal en Estados Unidos, ni tampoco una relación universal entre un estado y sus jurisdicciones locales.

11.2. Gran Bretaña

Los condados (shires en inglés), son las regiones político-administrativas en las que está dividida Inglaterra. Cada una de ellas está gobernada por un Lord-Lieutenant, quien es formalmente el representante de la reina en la región. De acuerdo con la Local Government Act (Ley para el Gobierno Local) de 2000, por autoridades locales se entiende: a) un Concejo de Condado; b) un Concejo de Distrito; c) un Concejo de Burgo de Londres; d) el Concejo Común de la ciudad de Londres. Existen otras autoridades locales en las Islas Scilly y en Gales.

De acuerdo con el art. 20. de la mencionada ley, las autoridades locales tienen la facultad de hacer todo aquello que se considere conveniente para alcanzar uno o más de los objetivos siguientes:

- a) La promoción o el desarrollo del bienestar económico del área.
- b) La promoción o el desarrollo del bienestar social del área.
- c) La promoción o el desarrollo del bienestar ecológico del área.

Las facultades anteriores deben ser ejercidas respecto del beneficio de toda o parte del área sometida a la autoridad local, o de las personas que residan permanentemente o se encuentren presentes en dicha área. Para tales efectos se entiende que las autoridades locales tienen atribuciones para:

- a) efectuar erogaciones; otorgar asistencia financiera a cualquier persona;
- b) suscribir convenios o contratos con cualquier persona;
- c) cooperar o facilitar la coordinación de actividades de cualquier persona;
- d) ejercer funciones en nombre de otras personas;
- e) proveer personal, bienes, servicios o alojamiento a cualquier persona.

Estas facultades pueden extenderse incluso fuera de su circunscripción si se estima que ello es necesario para alcanzar los objetivos encomendados. Los límites que establece esta ley para la actividad de las autoridades locales son:

- a) No pueden hacer nada que les esté prohibido, restringido o limitado por una ley.
- b) Sus atribuciones no abarcan la facultad de recaudar dinero por ningún

Las autoridades ejecutivas locales pueden consistir en:

- a) un alcalde (Mayor) electo popularmente y dos o más consejeros designados para formar parte de la autoridad ejecutiva por el propio alcalde; estos consejeros constituyen el gabinete ejecutivo;
- b) un consejero integrante del propio Concejo que constituye la autoridad local denominada Dirigente ejecutivo (Executive Leader), electo por la propia autoridad y dos o más consejeros de la autoridad local designados por el Dirigente ejecutivo o por el Concejo que ejerce la autoridad, según el caso; y
- c) un alcalde electo y un funcionario denominado Gerente del Concejo (Council Manager), designado por el Concejo que ejerce la autoridad local.

Existe un Secretario de Estado del gobierno central que tiene la función de dictar regulaciones por virtud de las cuales se determina la forma de gobierno que asumirá cada condado. Estas regulaciones definen cuáles de los miembros de la autoridad ejecutiva serán electos popularmente y el sistema de votación que deberá emplearse.

Los miembros del gabinete ejecutivo no excederán de 10; empero, excepcionalmente el Secretario de Estado puede autorizar un número mayor.

Las regulaciones emitidas por el Secretario de Estado abarcan también las relativas a la presentación de iniciativas populares que deben ser sometidas a referéndum.4

11.3. Alemania

El gobierno local en Alemania, país que tiene un régimen federal, se regula por cada estado (Land) mediante una ley similar a nuestras leyes orgánicas municipales. A continuación revisaremos algunos aspectos básicos de la correspondiente a Baviera.

En cuanto a la naturaleza y funciones de la autoridad municipal, la Ley para el Gobierno Local del Estado Libre de Baviera (Bayerische Gemeindeordnung)⁵ prevé que las municipalidades son las autoridades regionales origina-

http://www.diba.es/innovacio/fitxers/Bavaria%20_Alemanya_.pdf

Véanse páginas web http://www.diba.es/innovacio/fitxers/Anglesa.pdf y http: //encyclopedie-es.snyke.com/articles/condados_de_inglaterra.html

les que están facultadas para organizar y administrar los asuntos locales en el marco de la ley. Ellas forman la base del estado y de la vida democrática.

Las municipalidades pueden o no, según el caso concreto, formar parte de un distrito (Kreis). Con el consentimiento de la legislatura del estado correspondiente, las municipalidades de más de 50 000 habitantes pueden ser declaradas independientes de un distrito por decreto del gobierno estatal, después de escuchar al Parlamento del distrito de que se trate. El decreto debe especificar las obligaciones financieras a cargo de la municipalidad que se separa del distrito en relación con las que éste conserva. También se regula el procedimiento inverso por virtud del cual una municipalidad independiente puede ser incorporada a un distrito. Esta incorporación puede hacerse a petición de parte o por iniciativa del gobierno estatal, con aprobación de la legislatura local. El distrito al que se realizará la integración debe ser oído previamente y los ciudadanos de la municipalidad deben expresar su consentimiento en un referéndum.

Los municipios de más de 30 000 habitantes pueden ser declarados "poblaciones mayores" del distrito de que se trate, previa solicitud de ese estatus. En el procedimiento interviene también el parlamento distrital, que realiza una audiencia al efecto. Si éste da su aprobación, la declaración correspondiente la hace el Secretario de Gobierno del estado en el que se localice el distrito, mediante un decreto, siempre que la población disponga de capacidad operativa y administrativa suficiente para garantizar la atención correcta de las tareas que tiene asignada una población mayor.

La legislación que venimos comentando prevé también que los municipios deben atender todas las funciones públicas y tareas que les corresponden dentro de su territorio. Cualquier excepción requiere de una decisión legislativa del Parlamento estatal.

Las funciones municipales se dividen en propias y transferidas. Las primeras, que constituyen la esfera propia de actividad del municipio, son las "materias que corresponden a la comunidad local". En estas materias los municipios deben actuar de manera discrecional, sin más límites que las disposiciones legales aplicables.

Las funciones transferidas comprenden los asuntos "asignados por ley a los municipios para que los atiendan a nombre del estado o de otras instituciones de Derecho público", de acuerdo con el art. 80. de la ley que venimos explicando. En el caso de las funciones transferidas, las autoridades estatales pueden dictar instrucciones a los municipios acerca del manejo de las mismas. Además, la traslación de responsabilidades a las municipalidades debe ir acompañada de la asignación de los fondos necesarios para su atención.

Normalmente los estados están divididos en distritos y éstos en municipios, pero en la organización territorial del poder en Baviera pueden existir municipios que no pertenezcan a ningún distrito. En este caso tales municipios deben atender todas las funciones que corresponderían a las autoridades administrativas del distrito. De cualquier manera, el art. 10 de la ley que comentamos indica que todas las partes del territorio del estado, en principio, deben estar asignadas a un municipio; empero, existe la posibilidad de que haya partes del territorio estatal que no pertenezcan a ninguna municipalidad. En este caso la ley prevé un curioso régimen de excepción por virtud del cual se establece que las tareas de carácter público que corresponden a la esfera de actividad de los municipios, deben ser realizadas por los propietarios de las porciones de terreno que no se encuentren encuadradas en una municipalidad. Cuando sean varios los propietarios, los costos se repartirán entre ellos de acuerdo con la proporción de terreno que posean. Las tierras en las que existan bosques o las de baja calidad para labores agrícolas reciben un tratamiento preferencial. Ésta parece ser una reminiscencia de la antigua condición feudal existente en esos territorios.

El derecho alemán del estado de Baviera reconoce el concepto de soberanía municipal, la cual se ejerce sobre su territorio y la integridad de su población con base en lo dispuesto por el art. 22 de la ley a la que hemos venido aludiendo. Como una derivación de esta característica se concede lo que nosotros llamaríamos libre administración de su hacienda, ya que en los términos de la ley las municipalidades están facultadas para regular sus propios asuntos financieros dentro del marco de las disposiciones legales. En particular, deben contar con atribuciones para recaudar impuestos en los términos de la ley a fin de poder sufragar los gastos necesarios para el desempeño de sus funciones. También existe una disposición que señala la obligación de los estados de dotar a los municipios de fondos adicionales, dentro del presupuesto estatal, que requieran para realizar sus tareas.

En cuanto a la potestad legislativa los municipios alemanes, como lo muestra el caso de la ley de Baviera, están dotados de la facultad de emitir sus bandos u ordenanzas municipales para regular sus propios asuntos. Cuando se trate de funciones transferidas las ordenanzas que emitan los municipios deberán derivar de lo previsto en la ley aplicable y en ellas se especificarán los fundamentos legales correspondientes.

11. Derecho municipal comparado 311

Por lo que toca al contenido de las ordenanzas o los reglamentos municipales, se prevé que contengan disposiciones relativas a la normatividad aplicable al uso del suelo; también las disposiciones que rijan a las dependencias gubernamentales contendrán reglas para el acceso al aprovisionamiento de agua, la disposición de aguas residuales y la limpia pública.

Especial mención merece la regulación que obliga a los que erijan nuevas construcciones o renueven las existentes, a conectarse al aprovisionamiento distrital de gas para la calefacción, a fin de evitar riesgos y contaminación ambiental. Los propietarios de lotes que dispongan de instalaciones de calefacción que garanticen la operación libre de emisiones contaminantes quedarán exentos de esa obligación.

Una regla que muestra la persistencia de antiguos privilegios eclesiásticos permite que se exceptúe de estas obligaciones a instituciones o comunidades religiosas, así como a otras comunidades filosóficas, siempre que sirvan directamente a dichos propósitos. relidad. Cumido sean varios los por

Los municipios, de acuerdo con la ley bávara, cuentan con atribuciones a efecto de emitir los decretos necesarios para implementar las leyes, ordenanzas o bandos referentes tanto a sus funciones propias como a las transferidas, y para aplicar las medidas que se requieran para su cumplimiento forzoso.

Los municipios deben hacer públicas sus disposiciones de acuerdo con las provisiones estatutarias que rijan la forma y los términos de dicha publicación. Ésta deberá ser hecha por lo menos con una semana de anticipación a su aplicación.

El gobierno del municipio recae en un Concejo Municipal y se establece expresamente que el alcalde no puede actuar en forma independiente. Este Concejo representa al conjunto de los ciudadanos de la municipalidad y se integra por el alcalde y los concejales. La duración del periodo de éstos es de seis años.

La ley prevé el número de miembros del Concejo o Ayuntamiento con base en la siguiente tabla, según la población de los municipios:

- hasta 1000 habitantes, 8;
- más de 1000 y hasta 2000, 12;
- más de 2000 y hasta 3000, 14;
- más de 3000 y hasta 5000, 16;
 - más de 5 000 y hasta 10 000, 20;
 - más de 10 000 y hasta 20 000, 24;
 - más de 20 000 y hasta 30 000, 30;

- · más de 30 000 y hasta 50 000, 40;
- más de 50 000 y hasta 100 000, 44;
- más de 100 000 y hasta 200 000, 50;
- más de 200 000 y hasta 500 000, 60.

El número de miembros del Concejo en la ciudad de Nuremberg será de 70 y de 80 en la ciudad de Munich, capital estatal. Si la población de un municipio cae por debajo de los límites señalados, deberá reducirse el número de concejales a la cantidad que le corresponda, en el periodo electoral inmediato siguiente.

En los municipios de hasta 10 000 habitantes los cónyuges, padres, hijos o hermanos no podrán pertenecer simultáneamente al ayuntamiento. Si dicha relación existe o llega a establecerse entre el alcalde y alguno de los concejales, este último deberá renunciar.

El Concejo tiene la responsabilidad de supervisar el desempeño del conjunto de la administración municipal, vigilando la implementación de sus decisiones.

La ley prevé una serie de incompatibilidades entre el desempeño de la alcaldía o la función de concejal y la condición de servidor público a sueldo en el municipio o en el distrito. También contiene el texto de la protesta de hacer guardar la Constitución federal y la del estado de Baviera, así como sus leyes, y desempeñar el cargo con esmero. Al final se prevé pronunciar la frase "con la ayuda de Dios"; empero, se indica que tal frase puede ser omitida. Esta rara disposición trata de compatibilizar la fuerte influencia del catolicismo en la región bávara, con la separación entre la Iglesia y el Estado existente oficialmente en Alemania.

El alcalde tiene el estatus de servidor público y dura en funciones seis años. Preside las sesiones del ayuntamiento y le corresponde ejecutar sus decisiones.

En los municipios de más de 10 000 habitantes, el Concejo puede incorporar miembros profesionales que participan con un voto asesor en las sesiones donde se tratan asuntos correspondientes a su área de actividad.

11.4. Bélgica

La Ley Comunal Coordinada de Bélgica⁶ establece las bases del gobierno local, depositado en un Concejo cuyo número de miembros varía según la población y va desde siete en las comunidades de menos de 1000 habitantes hasta 55 en las ciudades de 300 mil habitantes o más. El alcalde o burgomaestre es nombrado por el rey entre los miembros del Concejo que son electos popularmente. Previa autorización de la Diputación Permanente del Concejo Provincial, el alcalde puede ser nombrado entre los ciudadanos del municipio que tengan 25 años cumplidos, aunque no sea miembro del Concejo Muni-

11.5. Dinamarca

En Dinamarca, la Ley de Gobierno Local establece el cuadro legal de la organización y el funcionamiento de los condados y de los municipios daneses. "Es importante precisar, como sucede en otros Estados nórdicos, que este marco legal ofrece a los condados y a los municipios una elevada potestad de autoorganización para establecer su propio sistema de gobierno -a excepción del régimen electoral, que está regulado en la ley electoral local y que es de aplicación general."7

11.6. Finlandia

Finlandia es un estado unitario donde, como sucede en los países nórdicos, hay un claro predominio de los niveles de gobierno central y local, aunque progresivamente se refuerzan las regiones. El texto legal básico sobre la organización y el funcionamiento de la administración local finlandesa es la Ley Municipal de 1995, cuya versión proveniente de la Asociación Finlandesa de Municipios y Provincias puede ser consultada en internet.8

www.kunnat.net

11.7. Irlanda

La legislación aplicable al gobierno municipal de este país cumplió 100 años en 1998. Tres años después el Parlamento aprobó la nueva Ley de Gobierno Local en el marco de un gran proceso de reforma y modernización institucional iniciado en 1996. Esta norma es "clave para entender la estructura, la organización y el funcionamiento de las administraciones locales irlandesas, aunque últimamente ha sido modificada por la Ley de Gobierno Local de 2003. Esta última ha derogado las disposiciones de la ley anterior que establecían la elección directa del presidente de los condados y de las ciudades. Tanto la Ley de Gobierno Local de 2001 como la de 2003 pueden consultarse en la página web del Ministerio de Medio Ambiente, Patrimonio y Gobierno Local de Irlanda."9

A partir de la década de 1990 se intensificaron los cambios en el gobierno local y regional italiano. La Ley-arco 142 de 1990, modificada posteriormente, establece el ordenamiento general de las instituciones locales italianas.

En 1993 se aprobó la Ley 81, que establece un nuevo sistema electoral municipal y provincial introduciendo, por ejemplo, la elección directa del alcalde. La evolución posterior introduce cambios importantes en la estructura territorial del Estado en un sentido descentralizador. Estas reformas, que aprobó el gobierno del Olivo, las ha tenido que afrontar el gobierno de la Casa de las Libertades, alianza de centroderecha guiada por Silvio Berlusconi, que ya había mostrado estar en contra cuando se encontraba en la oposición. 10

Las comunidades locales o regiones autónomas italianas se dividen en provincias y municipios. Tanto las provincias como los municipios gozan también de un estatuto de autonomía. En el Ordinamento delle Province e dei Comuni¹¹ se expresa que los municipios y las provincias tienen autonomía estatutaria, normativa, organizativa y administrativa. Además, disfrutan de autonomía impositiva y financiera en el ámbito de sus propios estatutos y reglamentos y

http://www.diba.es/innovacio/fitxers/Belgica.pdf

http://www.diba.es/innovacio/legislacio_ue_cast.asp

Véanse http://www.diba.es/innovacio/legislacio_ue_cast.asp y www.environ.ie

http://www.diba.es/innovacio/legislacio_ue_cast.asp www.diba.es/innovacio/fitxers/Italia.pdf

11. Derecho municipal comparado 315

de la ley de coordinación de las finanzas públicas, ordenamiento equivalente a nuestra Ley de Coordinación Fiscal.

El municipio se considera el ente local que representa a la propia comunidad, atiende a sus intereses y promueve su desarrollo. Es titular de las funciones que le son propias y de aquellas que se le confieren por ley del estado o de la región según el principio de subsidiaridad. Este principio consiste en que cada comunidad tiene funciones propias, las cuales sólo deben ser complementadas cuando no tiene plena capacidad para atenderlas y, en ese caso, el nivel superior debe intervenir subsidiariamente en auxilio del inferior. También opera el principio de subsidiaridad en el sentido de que la autoridad asuma solamente aquellas funciones que no pueden ser desenvueltas por la libre iniciativa de los ciudadanos y sus organizaciones sociales; así lo dispone expresamente la ley que comentamos.

Es necesario advertir al estudiante de una diferencia terminológica derivada de las palabras en italiano que pueden inducir a confusión. En rigor, comuna debe traducirse como municipio, ya que es su equivalente institucional. No obstante, la ley italiana denomina municipio a una especie de subdivisión de la provincia que se establece cuando se fusionan dos o más municipios (comunas, o comune, en el plural italiano) por virtud de lo dispuesto en una ley regional.

Las grandes áreas metropolitanas en Italia están sometidas a una regulación especial. En ésta quedan comprendidas las ciudades de Turín, Milán, Venecia, Génova, Bolonia, Roma, Bari y Nápoles. En esas áreas metropolitanas se articulan dos niveles de gobierno: uno de mayor extensión al que se le denomina ciudad metropolitana, y otro que es el del municipio propiamente dicho. El nivel gubernativo de la ciudad metropolitana es de mayor jerarquía y se le equipara al de una provincia, que es una entidad territorial de mayor tamaño entre el municipio o comuna y la región autónoma como ya hemos indicado.

Los órganos de la ciudad metropolitana son un consejo metropolitano, una junta metropolitana y un síndico metropolitano, que es una especie de alcalde.

La ley regional, que es emitida por el órgano legislativo de la región autónoma, equivalente a nuestras legislaturas estatales, determina la distribución de competencias entre la ciudad metropolitana y los municipios que la integran. Esta figura no existe actualmente en México y podría ser útil para la administración de grandes zonas metropolitanas como las de la ciudad de México, Guadalajara o Monterrey, que comprenden varios municipios.

La referida ley debe guiarse por el criterio de asignar a la autoridad de la ciudad metropolitana todas aquellas tareas que, aunque corresponderían normalmente a los municipios, han sobrepasado la jurisdicción de éstos y por razones de eficiencia o economía deben ser asumidos de manera coordinada en toda el área metropolitana, en el ámbito de las materias siguientes:

- a) Planificación territorial del área metropolitana;
- b) Vialidad, tránsito y transporte;
- c) Cuidado y evaluación de los bienes culturales y ambientales;
- d) Uso del suelo, distribución y cuidado de los recursos acuíferos y disposición de los desechos:
- e) Distribución del agua y de fuentes energéticas;
- f) Servicios para el desarrollo económico y grandes distribuciones comerciales;
- g) Servicios de amplio alcance en materia de salud, educación, formación profesional y otros servicios urbanos de nivel metropolitano.

A los municipios de estas grandes áreas urbanas les corresponden las funciones que la ley no atribuya expresamente a la ciudad metropolitana.

11.9. Francia

La Constitución francesa contiene la normatividad básica aplicable al gobierno local en Francia, que es un Estado unitario pese a lo cual cuenta con un alto grado de descentralización.

En esta norma suprema se establece que las comunidades territoriales en las que se divide el Estado francés son los municipios, los departamentos, las regiones, las colectividades con un estatuto particular y las colectividades de ultramar. Las colectividades territoriales están dotadas de la capacidad para tomar todas las decisiones respecto de las competencias que puedan ser mejor atendidas en su respectivo nivel. Para ese efecto, dentro de las condiciones previstas por la ley, cada colectividad es administrada libremente por consejos electos, los cuales tienen facultades reglamentarias para el ejercicio de sus competencias. discosta med constitucionales fruttismentales sentes

La Constitución francesa contiene una curiosa disposición tendiente a reforzar la descentralización al permitir que, en las condiciones previstas por la ley orgánica correspondiente y excepción hecha de las condiciones esenciales

11. Derecho municipal comparado 317

para el ejercicio de una libertad pública o de un derecho constitucional garantizado, las colectividades territoriales puedan derogar, a título experimental y para un objeto determinado con duración limitada, disposiciones legislativas o reglamentarias que rijan el ejercicio de sus competencias.

También se ordena en el plano constitucional que ninguna colectividad territorial ejercerá una tutela sobre otra. Esto quiere decir que cada una es autónoma en el ejercicio de sus atribuciones. Empero, en tanto el desarrollo de una facultad requiera del concurso de varias colectividades territoriales, la ley puede autorizar a una de ellas para que organice las modalidades de la acción común. Como podemos observar, las transferencias de atribuciones entre distintos ámbitos de gobierno se hace necesaria en todas las latitudes. En Francia la cooperación se resuelve por ley; en cambio, en México se recurre a la figura de los convenios, como ya lo hemos estudiado.

En las distintas colectividades territoriales se establece una modalidad de iniciativa popular. La Constitución prevé que la ley fijará las condiciones con sujeción a las cuales los electores de cada una de ellas pueden ejercer el derecho de petición demandando que se inscriba en el orden del día de su asamblea deliberante una cuestión relevante de su competencia. Igualmente se indica que, con base en la ley, determinados proyectos pueden ser sometidos a referéndum. Esta forma de consulta puede aplicarse también para decidir la modificación de los límites geográficos de una colectividad.

Un proyecto sometido a referéndum local se considera aprobado si se adopta con la participación de por lo menos la mitad de los electores inscritos en el padrón y se aprueba por la mayoría de los votos emitidos.

En materia económica, las colectividades territoriales, incluidos por supuesto los municipios, pueden disponer libremente de los recursos que les corresponden en los términos de la ley. Se previene que reciban parte de los impuestos de toda índole. La ley puede autorizarles a fijar las bases y las tasas imponibles. La Constitución que comentamos señala que la transferencia de competencias entre el Estado nacional y las colectividades territoriales debe ir acompañada de la asignación de los recursos necesarios para su ejercicio. Toda creación o extensión de atribuciones que signifique un aumento de las erogaciones de las colectividades debe acompañarse de recursos asignados por lev.

Las disposiciones constitucionales fundamentales se desenvuelven en el ámbito legislativo en el Código General de las Colectividades Territoriales y en el Código Municipal. a something in the state of an engage of the beautiful something and

En el primero de ellos se consagra el principio de la libre administración de las colectividades territoriales por los concejos electos. La legislación francesa es muy cuidadosa en cuanto a la naturaleza de las atribuciones de las colectividades territoriales, pues pese a la amplia descentralización que supone este régimen, nunca concede la traslación de la función gubernativa propiamente dicha. Así, por ejemplo, el artículo L1111-2 del primero de los códigos mencionados dice que las colectividades "concurren con el Estado a la administración y el ordenamiento del territorio, al desarrollo económico, social, sanitario, cultural y científico, así como a la protección del ambiente y a la lucha contra el efecto de invernadero por medio del dominio y la utilización racional de la energía y al mejoramiento de la calidad de vida". De acuerdo con esta misma legislación, los municipios, los departamentos y las regiones constituyen el marco institucional de la participación de los ciudadanos en la vida local y garantizan la expresión de su diversidad.

En cuanto al reparto de competencias, ese Código prevé un sistema complejo pero muy interesante para compatibilizar los mecanismos de cooperación. Para ello contiene una disposición en el art. L1111-4 en la que se indica que a fin de estudiar y debatir acerca de todos los asuntos concernientes al ejercicio de las competencias para las cuales se requiera un esquema de cooperación, se creará una instancia de concertación entre las regiones y los departamentos denominada conferencia de ejecutivos, a la que se integran los presidentes de los concejos de región, que abarcan una parte importante del territorio relativamente equivalente a nuestros estados, es decir, estos funcionarios vendrían a ser como nuestros gobernadores estatales, los presidentes de los concejos generales a niveles de departamento, que son unidades intermedias entre las regiones y los municipios, y los equivalentes a nuestros presidentes municipales. Esta instancia debe reunirse por lo menos una vez al mes, a iniciativa del presidente del concejo regional.

Pese a la autonomía concedida a las colectividades territoriales, existen previsiones que establecen la prioridad de ciertas normas por encima de las regulaciones regionales, departamentales o municipales, como pueden ser ciertas normas o procedimientos técnicos previstos por una ley o decretados en aplicación de la misma.

Otra limitación importante a la autonomía se establece en función de las disposiciones de defensa nacional, ya que se dispone claramente que la distribución de competencias prevista por la ley no será obstáculo para que las autoridades del Estado nacional puedan tomar todas las medidas que resulten necesarias en relación con las colectividades territoriales para el ejercicio de sus atribuciones en materia de defensa.

El Código contiene una institución similar a nuestra controversia constitucional al señalar que cuando el representante del estado en una colectividad territorial encuentre que una determinación local puede poner en riesgo el funcionamiento de una instalación o de una obra de interés para la defensa, puede demandar su anulación ante el Consejo de Estado e incluso solicitar la suspensión de la misma.

Otra institución interesante del régimen local francés es la constitución de un Consejo Nacional de Formación de Funcionarios Locales Electos, presidido por un funcionario electo y que se compone de personalidades calificadas. La mitad por lo menos debe estar constituida por representantes locales electos. Su misión es definir las orientaciones generales para la formación de estos funcionarios.

El ayuntamiento en cada municipio francés se compone de un concejo municipal, un alcalde y uno o más adjuntos.

El art. L2121-2 del Código General de las Colectividades Territoriales contiene una tabla en la que se determina el número de miembros del Concejo Municipal en cada población de acuerdo con la relación siguiente:

De menos de 100 habitantes: 9.

De 100 a 499 habitantes: 11.

De 500 a 1499 habitantes: 15.

De 1500 a 2499 habitantes: 19.

De 2500 a 3499 habitantes: 23.

De 3500 a 4999 habitantes: 27.

De 5000 a 9999 habitantes: 29.

De 10 000 a 19 999 habitantes: 33.

De 20 000 a 29 999 habitantes: 35.

De 30 000 a 39 999 habitantes: 39.

De 40 000 a 49 999 habitantes: 43.

De 50 000 a 59 999 habitantes: 45.

De 60 000 a 79 999 habitantes: 49.

De 80 000 a 99 999 habitantes: 53.

De 100 000 a 149 999 habitantes: 55.

De 150 000 a 199 999 habitantes: 59.

De 200 000 a 249 999 habitantes: 61.

De 250 000 a 299 999 habitantes: 65.

De 300 000 en adelante: 69.

Es interesante mencionar que los concejos municipales franceses deciden acerca de la creación de escuelas públicas elementales y maternales previo aviso al representante del estado en el departamento correspondiente.

En cuanto a otros servicios públicos, la ley prevé que los municipios o conjuntos de municipios pueden explotar directamente los servicios de interés público de carácter industrial o comercial. Se consideran de esta naturaleza aquellos que son susceptibles de ser manejados por empresas privadas mediante concesión o arrendamiento.

Las grandes ciudades francesas se rigen por un régimen municipal específico previsto en el Código que comentamos. Así, París, Marsella y Lyon se rigen por un Concejo Municipal y por diversos concejos de arrondissement, una demarcación territorial aproximadamente equivalente a una de nuestras delegaciones en el Distrito Federal, que es la sede de los poderes federales en México. En cada arrondissement existe una especie de alcalde similar a la figura de los jefes delegacionales.

El referido Código previene que París se divida en 20 de estas divisiones administrativas que podrían traducirse como distritos, barrios o delegaciones. Marsella cuenta con 16 y Lyon con nueve. 12

11.10. España

De acuerdo con la Ley 7/1985, del 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, "los Municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades".

Con base en el artículo segundo de esta misma ley, para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las comunidades autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente el círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características

Respecto a la legislación francesa, consúltese la página web http://www.legifrance.gouv.fr/html/index.html

de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.

Las entidades locales territoriales básicas en España son el municipio y la provincia, pero también comparten este carácter las áreas metropolitanas, las comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios y las mancomunidades de municipios.

En el ámbito de su competencia corresponden a los municipios españoles:

- a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.
- b) Las potestades tributaria y financiera.
- c) La potestad de programación o planificación.
- d) Las potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.
- e) La presunción de legitimidad y la ejecutividad de sus actos.
- f) Las potestades de ejecución forzosa y sancionadora.
- g) La potestad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos.
- h) Las prelaciones y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda Pública para los créditos de la misma, sin perjuicio de las que correspondan a las Haciendas del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la inembargabilidad de sus bienes y derechos en los términos previstos en las leyes.

Estas atribuciones se le otorgan asimismo a las entidades territoriales de ámbito inferior al municipal y a las comarcas, áreas metropolitanas y demás entidades locales.

En cuanto al ejercicio autónomo de las facultades de las entidades locales, entre las cuales se incluye a los municipios, el art. 70. de la ley que se comenta dispone:

- Las competencias de las Entidades locales son propias o atribuidas por delegación. Las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás Entidades locales territoriales sólo podrán ser determinadas por Ley.
- Las competencias propias se ejercen en régimen de autonomía y bajo la propia responsabilidad, atendiendo siempre a la debida coordinación en su programación y ejecución con las demás Administraciones Públicas.
- Las competencias atribuidas se ejercen en los términos de la delegación, que puede prever técnicas de dirección y control de oportunidad que, en todo caso, habrán de respetar la potestad de autoorganización de los servicios de la Entidad local.

Las necesidades de coordinación entre diferentes municipios está prevista en la ley en los términos siguientes: "Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones Públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las entidades locales."

En cuanto a la definición y composición del municipio en la legislación española, ésta lo considera la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines, y como sus elementos identifica expresamente al territorio, la población y la organización.

El gobierno y la administración municipal, salvo en aquellos municipios que legalmente funcionen en régimen de Concejo Abierto, corresponde al ayuntamiento, integrado por el alcalde y los concejales.

Los concejales son elegidos mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, y el alcalde lo es por los concejales o por los vecinos; todo ello en los términos que establezca la legislación electoral general.

De acuerdo con la ley, el alcalde es el presidente de la corporación y ostenta las atribuciones siguientes:

- a) Dirigir el gobierno y la administración municipal.
- b) Representar al ayuntamiento.
- c) Convocar y presidir las sesiones del Pleno, salvo los supuestos previstos en esta ley y en la legislación electoral general, de la Junta de Gobierno local y de cualesquier otros órganos municipales cuando así se establezca en disposición legal o reglamentaria, y decidir los empates con voto de calidad.
- d) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
- e) Dictar bandos.
- f) El desarrollo de la gestión económica de acuerdo con el presupuesto aprobado; disponer gastos dentro de los límites de su competencia, concertar operaciones de crédito, siempre que aquéllas estén previstas en el presupuesto y su importe acumulado dentro de cada ejercicio económico no supere 10% de sus recursos ordinarios, salvo las de tesorería que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento no supere 15% de los ingresos

- corrientes liquidados en el ejercicio anterior, ordenar pagos y rendir cuentas; todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- g) Aprobar la oferta de empleo público de acuerdo con el presupuesto y la plantilla aprobados por el Pleno, aprobar las bases de las pruebas para la selección del personal y para los concursos de provisión de puestos de trabajo y distribuir las retribuciones complementarias que no sean fijas y periódicas.
- h) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, y acordar su nombramiento y sanciones, incluida la separación del servicio de los funcionarios de la Corporación y el despido del personal laboral, dando cuenta al Pleno, en estos dos últimos casos, en la primera sesión que celebre.
- i) Ejercer la jefatura de la policía municipal.
- j) Las aprobaciones de los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como la de los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización.
 - k) El ejercicio de las acciones judiciales y administrativas y la defensa del ayuntamiento en las materias de su competencia, incluso cuando las hubiere delegado en otro órgano y, en caso de urgencia, en materias de la competencia del Pleno, en este supuesto dando cuenta al mismo en la primera sesión que celebre para su ratificación.
 - 1) La iniciativa para proponer al Pleno la declaración de lesividad en materias de la competencia de la alcaldía.
- m) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas dando cuenta inmediata al Pleno.
- n) Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
- ñ) Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe no supere 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, los seis millones de euros, incluidas las de carácter plurianual, cuando su duración no sea superior a cuatro años, siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada.

- o) La aprobación de los proyectos de obras y de servicios cuando sea competente para su contratación o concesión y estén previstos en el presupuesto.
- p) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor no supere 10% de los recursos ordinarios del presupuesto ni los tres millones de euros, así como la enajenación del patrimonio que no supere el porcentaje ni la cuantía indicados en los siguientes supuestos:
 - 1. La de bienes inmuebles, siempre que esté prevista en el presupuesto. 2. La de bienes muebles, salvo los declarados de valor histórico o artístico cuya enajenación no se encuentre prevista en el presupuesto.
 - El otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la junta de gobierno local.
 - r) Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del avuntamiento.
- Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

Podemos verificar que existe gran similitud con las atribuciones conferidas a los presidentes municipales en el sistema mexicano, aunque quizás en el español la extensión es un poco mayor en detrimento del ayuntamiento o Pleno. Éste se integra por todos los concejales, es presidido por el alcalde y tiene las atribuciones siguientes:

- El control y la fiscalización de los órganos de gobierno.
- b) Los acuerdos relativos a la participación en organizaciones supramunicipales; alteración del término municipal; creación o supresión de municipios y de las entidades a que se refiere el art. 45; creación de órganos desconcentrados; alteración de la capitalidad del municipio y el cambio de nombre de éste o de aquellas entidades y la adopción o modificación de su bandera, enseña o escudo.
- La aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística.
- La aprobación del Reglamento Orgánico y de las ordenanzas.
- La determinación de los recursos propios de caráctér tributario; la aprobación y modificación de los presupuestos, y la disposición de

gastos en materia de su competencia y la aprobación de las cuentas; todo ello de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

- La aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes de municipalización.
- La aceptación de la delegación de competencias hecha por otras administraciones públicas.
- El planteamiento de conflictos de competencias a otras entidades locales y demás administraciones públicas.
- La aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual.
- El ejercicio de acciones judiciales y administrativas y la defensa de la corporación en materias de competencia plenaria.
- k) La declaración de lesividad de los actos del ayuntamiento.
- La alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público.
- m) La concertación de las operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda de 10% de los recursos ordinarios del presupuesto salvo las de tesorería, que le corresponderán cuando el importe acumulado de las operaciones vivas en cada momento supere 15% de los ingresos corrientes liquidados en el ejercicio anterior, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- Las contrataciones y concesiones de toda clase cuando su importe supere 10% de los recursos ordinarios del presupuesto y, en cualquier caso, los seis millones de euros, así como los contratos y concesiones plurianuales cuando su duración sea superior a cuatro años y los plurianuales de menor duración cuando el importe acumulado de todas sus anualidades supere el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio y, en todo caso, cuando sea superior a la cuantía señalada en esta letra.
- La aprobación de los proyectos de obras y servicios cuando sea competente para su contratación o concesión, y cuando aún no estén previstos en los presupuestos.
- o) La adquisición de bienes y derechos cuando su valor supere 10% de los recursos ordinarios del presupuesto y, en todo caso, cuando sea

superior a tres millones de euros, así como las enajenaciones patrimoniales en los siguientes supuestos:

- 1. Cuando se trate de bienes inmuebles o de bienes muebles que estén declarados de valor histórico o artístico, y no estén previstas en el presupuesto.
- 2. Cuando estando previstas en el presupuesto, superen los mismos porcentajes y cuantías indicados para las adquisiciones de bienes.
- Aquellas otras que deban corresponder al Pleno por exigir su aprobación una mayoría especial.
- Las demás que expresamente le confieran las leyes.

Corresponde igualmente al Pleno la votación sobre la moción de censura al alcalde y sobre la cuestión de confianza planteada por el mismo, que serán públicas y se realizarán mediante llamamiento nominal en todo caso, y se regirán por lo dispuesto en la legislación electoral general. Esta facultad deriva de la naturaleza parlamentaria del régimen español, en que el Ejecutivo es políticamente responsable ante el Parlamento; aquí se entiende que el cuerpo colegiado puede destituir al alcalde retirándole su confianza.

En la legislación española existe un cuerpo intermedio entre el Pleno y el alcalde que se asemeja a los gabinetes del sistema parlamentario. Se trata de la junta de gobierno local, que se integra por el alcalde y un número de concejales no superior al tercio del número legal de los mismos, nombrados y separados libremente por aquél, dando cuenta al Pleno.

1. Corresponde a la junta de gobierno local:

- a) La asistencia al alcalde en el ejercicio de sus atribuciones.
- b) Las atribuciones que el alcalde u otro órgano municipal le delegue o le atribuyan las leyes.

Para facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos locales y mejorar ésta, los municipios podrán establecer órganos territoriales de gestión desconcentrada, con la organización, funciones y competencias que cada ayuntamiento les confiera, atendiendo a las características del asentamiento de la población en el término municipal, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del municipio.

Según lo establecido en la ley que nos ocupa, el municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal.

- 2. El municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del estado y de las comunidades autónomas, en las materias siguientes:
 - a) Seguridad en lugares públicos.
 - Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.
 - Protección civil, prevención y extinción de incendios.
 - Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.
 - Patrimonio histórico-artístico.
 - Protección del medio ambiente.
 - Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores.
 - Protección de la salubridad pública.
 - Participación en la gestión de la atención primaria de la salud.
 - Cementerios y servicios funerarios.
 - Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción so-
 - Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.
 - Transporte público de viajeros.
 - m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo.
 - n) Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria.

Los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

- a) En todos los municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas y control de alimentos y bebidas.
- b) En los municipios con población superior a 5000 habitantes, además: parque público, biblioteca pública, mercado y tratamiento de residuos.
- c) En los municipios con población superior a 20 000 habitantes, además: protección civil, prestación de servicios sociales, prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público.
- d) En los municipios con población superior a 50 000 habitantes, además: transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medio ambiente.

Los municipios podrán solicitar de la comunidad autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y la prestación de dichos servicios por el propio ayuntamiento. Como podemos observar, esta disposición es muy parecida a la que tenemos en México aplicable a los convenios para que los estados se hagan cargo de algunas tareas en sustitución de los municipios cuando éstos no pueden afrontarlas.

Por otra parte, como también ocurre en México, se prevé que la administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrá delegar en los municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserve la administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera.

is gestion publics y so sleance una mayorigenticipalities states fig. La ella-

Bibliografía

- Aguirre Saldívar, Enrique, Los retos del derecho público en materia de federalismo. Hacia la integración del derecho administrativo federal, UNAM, México, 1997.
- Alemán Velazco, Miguel, La revolución federalista, Diana, México, 2004.
- Andrade Sánchez, Eduardo, Introducción a la Ciencia Política, 3a. ed., Oxford University Press, México, 2005.
- _____, Teoría general del Estado, 2a. ed., Oxford University Press, México, 2003.
- ______, La preparación del futuro, Derecho de la planeación, Los valores en el Derecho mexicano, coord. por Sergio García Ramírez, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.
- Arteaga Nava, Elisur, Derecho constitucional, Oxford University Press, México, 1999.
 ———, Derecho constitucional, "Instituciones Federales, Estatales y Municipales", tomo II, UNAM, México, 1994.
- Barragán, José, Introducción al federalismo, Universidad de Guadalajara, México, 1994
- Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino. La reforma constitucional de 1994, tomo VI, Buenos Aires, 1995.
- Burgoa, Ignacio, Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 1973.
- C. Bone, Robert, American Government, Barnes and Noble Books-Harper & Row Publishers, Nueva York, 1977.
- Cárdenas Gracia, Jaime F., Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1996.
- ______, "Comentarios sobre la controversia constitucional 1/93", en el Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, México, 1996. Consultable en www.bibliojuridica.org/
- Carpizo, Jorge y Jorge Madrazo, *Derecho constitucional*, Serie de formación y desarrollo, Instituto Federal Electoral, México, 1993.
- Carrillo Castro, Alejandro, La Reforma Administrativa en México, 2a. ed., Miguel Ángel Porrúa, México, 1980.
- Castillo de Bobadilla, Jerónimo, *Política para Corregidores y Señores de Vasallos, en Tiempo de Paz y de Guerra*, Amberes, 1704. Edición facsimilar del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.
- Cortés Torres, María Guadalupe, El equipamiento urbano de la educación superior en la ZMCM, pág. web www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num2/doc4.html

- Democracia y representación en el umbral del siglo XXI, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 1999.
- Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones, Cámara de Diputados, México, 2000, tomo XI.
- Diccionario jurídico Espasa, Espasa Calpe, Madrid, 1991.
- Diccionario jurídico mexicano, 7a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994.
- Encyclopaedia Britannica Publishers, Inc. Impresa en Estados Unidos de América, 1994-1995, tomo I.
- Enciclopedia de México, Sabena International Investment Corporation, México, 1996, tomo 4.
- Escriche, Joaquín, Diccionario razonado de legislación civil, penal, comercial y forense, UNAM, México, 1993.
- Esquivel Obregón, Toribio, Apuntes para la historia del Derecho en México, 2a. ed., Porrúa, México, 1984.
- Fernández Ruiz, Jorge (coord.), Régimen jurídico municipal en México, Porrúa-UNAM, México, 2003.
- ———, Servicios públicos municipales, Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2002.
- ——, "Reforma en materia de fortalecimiento municipal", en *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*, Cámara de Diputados, LII Legislatura, Reformas constitucionales durante la LVII Legislatura, México, 2000, tomo XVI.
- ——, "Apuntes para una teoría jurídica de las actividades del Estado", Boletín Mexicano de Derecho comparado, núm. 99, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Biblioteca Virtual. http://infojurídicas.unam.mx
- Fix-Zamudio, Héctor y Salvador Valencia Carmona, Derecho constitucional mexicano y comparado, Porrúa, UNAM, México, 1999.
- Gámiz Parral, Máximo N., Derecho constitucional y administrativo de las entidades federativas, UNAM, México, 1990.
- García Martínez, Bernardo (coord.), Gran historia de México ilustrada, Planeta De Agostini, Conaculta, INAH, México, tomo II.
- García Ramírez, Sergio (coord.), Los valores en el Derecho mexicano, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1997.

- González Blackaller, Ciro y Luis Guevara Ramírez, Síntesis de historia de México, Herrero, México, 1962.
- González Rivas, Juan José, Derecho constitucional, Manuales Jurídicos de Bolsillo, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 1997.
- Guía técnica, núm. 10, "La planeación del desarrollo municipal", Instituto Nacional de Administración Pública e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, consultable en la página web www.bibliojuridica.org
- Hernández Valle, Rubén, El derecho de la Constitución, vol. II, Juricentro, San José, Costa Rica, 1993.
- Hourani, Albert, La historia de los árabes, Javier Vergara Editor, Buenos Aires, 1992.
- Lombardo Aburto, Horacio, *Diccionario jurídico mexicano*, 7a. ed., Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1994, tomo D-H.
- López Chavarría, José Luis, Las elecciones municipales en México, Estudio jurídico-político, 2a. ed., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1994.
- Malpica de la Madrid, Luis, La Independencia de México y la Revolución Mexicana, Limusa, México, tomo I.
- Mény, Yves, "Politique comparée", en Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, 4a. ed., Montchretien, 1993.
- Moyano Pahissa, Ángela y Jesús Velasco Márquez, EUA. Documentos de su historia política, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 1988, tomo 1.
- Kaplan, Marcos; Víctor Blanco Fornieles; Federico Reyes Heroles; Jorge Witker; Azuela de la Cueva; Francisco Villagrán Kramer y Graciela Bensusan, *Estudios de Derecho Económico V*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- Quintana Roldán, Carlos, Derecho municipal, 6a. ed., Porrúa, México, 2002.
- Sayeg Helú, Jorge, Instituciones de derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, 1987.
- Sagüés Néstor, Pedro, Elementos de derecho constitucional, tomo I, Astrea, Buenos Aires. 1993.
- Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México. 1808-1994, 18a. ed., Porrúa, México, 1994.
- Valadés, Diego, El desarrollo municipal como supuesto de la democracia y del federalismo mexicanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, México, 1986.
- Valencia Carmona, Salvador, Derecho municipal, Porrúa-UNAM, México, 2003.

Índice analítico

suspensión del, 164-166

Banco de Obras y Servicios Públicos, 282 Constitutiva de la Federación Bando, 227 Mexicana, 42 Bases de Reformas de 1847, 49 Orgánicas de 1843, 49 para la Administración de la República, 49 Actos formalmente legislativos, 225 Basura, 271 materialmente legislativos, 225 Batalla de Villalar, 22 Administración pública Berman, David R., 303 centralizada, 243 Bienes de dominio municipal, 241-242 privado, 184 bases generales, 216 público, 184 entrega-recepción, 249 Bonaparte, Napoleón, 31 Agencias municipales. 243 Agrupación de ciudadanos de un Cabildo abierto, 19 municipio, 160 Carranza, Venustiano, 57 Alcalde, origen, 16 Carreón, Areli, 164 Alumbrado público, 268 Cartas de naturaleza, 37 Amparo soberanía, 210 Carta(s)-puebla, 16-17. Véase también Fuero Aportaciones federales, 202 de Mallén, 17 Aprovechamientos, 194 Castillo de Bobadilla, Jerónimo, 21 Arteaga, Elisur, 205 Catastro municipal, 124 Asamblea de aforados, 19 Centrales de abasto, 274 Asociación de municipios de diferentes Centralización, 79 estados, 73 Ciencia política, 9 Auditoría Superior de la Federación, 207 Cifra repartidora, 158 Autonomía Circulares, 229 científica, 113 Ciudadanía, 134 didáctica, 113 municipal, 133 indígena, 76 Cociente electoral. Véase Cifra repartidora municipal, 113 Código Municipal, 89, 93 Autoridades Comisión de Vigilancia, 207 auxiliares, 161 Comité de Planeación electorales, 162 para el Desarrollo Municipal, 254 intermedias, 142-143 y Desarrollo estatal, 254 Ayuntamiento Concejo municipal, 179 competencia exclusiva, 142 tipos, 180 declaración de desaparición, 170-171 Concesión, 265, 294 definición, 19, 138 Conciliación, 239 requisitos para ser miembro, 92, 153 Condado, 302, 306 sesiones del, 139 Condición foral, 129 Consejo Estatal Electoral, 149

Constitución	Duumviri
de Apatzingán, 39	aediles, 14
de <i>Cádiz</i> , 37	iure dicundo, 14
de 1836, 44	
de 1857, 54	Ediles
de 1917, 57	curules, 13
Federal de 1824, 43	plebeyos, 13
Constituciones estatales, 89	Equipamiento, 281
Contaduría Mayor de Hacienda, 207	Elección
Contribuciones, 185, 193	directa, 146
de mejoras, 191	indirecta, 146
Controversia constitucional, 214	Elementos constitucionales, 36
Conurbación, 62, 125	Empresas de participación mayoritaria, 288
Convención Nacional Fiscal, 197	Estado(s)
Convenio	central, 79
de Coordinación Estado-Municipio, 254	definición, 104
Único de Desarrollo, 254	función jurisdiccional, 233
Corregidor, 20	funciones asistenciales del, 221
Cortés, Hernando, 23-24	prohibiciones, 85
Criterio	y municipio, diferencias, 117
de distribución de las participaciones fe-	Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, 54
derales para los municipios, 199	
del resto mayor, 159	Facultad reglamentaria municipal, 226
Cronista municipal, 248	Federación, 78, 80
Cuenta pública municipal, 206	
PCE others an extreme	mexicana, 81 Federalismo, 80
Derecho	Fernández Ruiz, Jorge, 217, 222
administrativo, 114	Fideicomiso público, 289
concepto, 106-107	Fiscalizar, 73
constitucional, 114	Fondo para la Infraestructura Social Muni-
fiscal, 114	
municipal, 106	cipal, 204 Fórmula de candidatos, 153
autonomía del, 109	Fortalecimiento institucional para los esta-
público, 108	dos y municipios 282
Derechos, 194	dos y municipios, 282
Desaparición de ayuntamientos, 146, 169-170	Fuero(s), 16-17. Véase también Cartas-puebla
Descentralización, 79	de León de 1020, 19
administrativa, 286	de Zaragoza, 18
por servicio 286	Real, 20
por servicio, 286	Fuerza pública, 74-75
Deuda municipal, 208-209 Disposiciones administrativas de	Función(es)
observancia general 220	administrativa, 220, 239
observancia general, 229	de seguridad pública, 240
Díaz del Castillo, Bernal, 25	jurisdiccional, 220
Díaz, Porfirio, 55 Domicilio, 131	legislativa, 220, 224-225
Domicino, 151	municipales

```
propias, 308
      transferidas, 308
   pública, 220-221
      administrativa, 241
      caracteres básicos, 222
Fundación de poblaciones en la Colonia, 27
Gestión gubernativa romana, 13
Gobierno
   concepto, 136
   popular, 84
   representativo, 84
   republicano, 84
Gobierno local
   en Alemania, 307
   en Bélgica, 312
   en Dinamarca, 312
   en España, 319
   en Estados Unidos de América, 299
   en Francia, 315
   en Finlandia, 312
   en Gran Bretaña, 306
   en Irlanda, 313
   en Italia, 313
Habitantes, 131
Hacienda municipal, 185
   facultades, 191
Hajib, 15
Impuesto(s), 193
   predial, 97
Índice Global de Pobreza, 203
Intendentes, 30, 50-51
Jefe político, 142
Jusnaturalismo, 101
Justicia
   administrativa, 235
   mayor, 20
Katz, Ellis, 299
Legislaturas estatales, facultades, 190
Lex Julia municipalis, 12
                                                Muhtasib, 15
```

Ley

arco 142 de 1990, 313 de Coordinación Fiscal, 197 General de Asentamientos Humanos, 62, 125 General de Bienes Nacionales, 124 Orgánica Municipal, 89, 93, 95-96 del Estado de México, 243 Leyes de ingresos de los municipios, 186 Leyes estatales de planeación, 253 Local Government Act, 306 López de Santa Anna, Antonio, 49 López Rayón, Ignacio, 36 Madero, Francisco I., 56 Mancha urbana. Véase Conurbación Mandato, revocación del, 174 Masa Carencial Municipal, 203 Medios de apremio, 227 Mercados públicos, 274 Métodos de estudio científico jurídico, 6 político, 9 didáctico, 9 histórico, 6 sociológico, 8 Municipio(s) características, 105-106 concepto, 78, 101, 103, 118 convenios entre, 218 creación de nuevos, 91 defensa jurídica, 209 durante la Colonia, 26-27 aspectos negativos, 28 en el juicio de amparo, 210 enfoque jusnaturalista, 101 legalista, 101 mixto, 102 sociológico, 100 indígena, 77 origen, 12, 20 otros ingresos, 204 y Estado, diferencias, 117

Nacionalidad, 130

Normas, 106	
Normatividad revolucionaria, 55	
Nueva España, 23	
Obregón, Esquivel, 27	
Ordenanzas	
de Cortés, 25-26	
de Intendentes, 30	
sobre Descubrimientos, Población y Pacifi	-
cación de las Indias, 28	
Ordinamento delle Province e dei Comuni, 31	3
Participación ciudadana, 255	
Participaciones federales, 196	
Partidos políticos de carácter municipal, 16	0
Patrimonio municipal, 183, 208	
inmobiliario, 123	
Persona	
jurídica, 181	
moral, 181	
Personalidad jurídica del municipio, 181,	
183	
Pesquisidores, 22	
Plan	
de la Constitución Política de la Nación	
Mexicana, 41	
de la Noria de 1871, 55	
de San Luis Potosí, 56	
de Tuxtepec de 1876, 55	
definición, 252	
municipal de desarrollo, 254	
Planeación	
municipal, 252	
Nacional del Desarrollo, 253	
Planilla, 152	
Población	
clasificación, 132	
concepto, 4, 129, 131	
Poderes estatales autónomos, 80	
Presidente municipal, 139	
Prestación de los servicios públicos	
municipales, 284	
mediante concesión a particulares, 294	

```
por asociación intermunicipal, 291
   por empresas de participación municipal
       mayoritaria, 288
   por fideicomiso público municipal, 289
   por la administración pública centraliza-
       da municipal, 285
   por medio de convenio celebrado con el
       estado, 293
   por organismo descentralizado del muni-
       cipio, 286
   por organismos desconcentrados, 285
Presupuesto, 205
Principio de representación proporcional,
      68, 155-156
   de mayoría, 147
Proceso
   electoral municipal, 146
   reglamentario, 230
Productos, 194
Programa y Manifiesto del Partido Liberal
      Mexicano, 56
Propiedad originaria, 123
Proyecto de Constitución de 1842
   Primer, 47
   Segundo, 48
Proyecto de reformas
   de 1840, 46
   de 1842, 47
Pueblo indígena, 77
Racismo, 28
Rastros, 278
      Inspección de la Secretaría de Salud, 279
     Inversión Federal, 279
Real Audiencia, 35
Real Ordenanza para el Establecimiento e
      Instrucción de Intendentes de Ejército y
      Provincia de la Nueva España, 31
Recaudación Federal Participable, 197
Reconquista, 16
Reformas
  al art. 115, 60, 62, 69, 75
  borbónicas, 30
```

```
de usos y costumbres, 29, 162-163
Regimiento. Véase Ayuntamiento
Regidores, 140
                                                   del servicio profesional de carrera, 258
Regionalidad, 129
                                                   federal, 78, 83
Registro Civil, 283
                                                Soberanía(s)
Relaciones de trabajo entre el municipio y
                                                   municipal, 309
  sus trabajadores, 257
                                                   populares, 89
                                                Supletoriedad, 219
Reglamento Provisional Político del Imperio
  Mexicano, 40
                                               Suprema Junta Nacional Americana en
                                                      Zitácuaro, 36
Reglamentos municipales, 228
                                               Suspensión del mandato, 175
Representación, 33
  proporcional, 68, 155-156
      asignación de cargos por, 159
                                                Teoría
Residencia, 130
                                                   básica del Estado federal, 80
Resto mayor, 159
                                                   de la doble personalidad del municipio, 182
Restos
                                               Tequio, 136n*
  áridos, 276
                                                Territorio
  incinerados o cremados, 276
                                                   municipal, 118
Revocación del mandato, 174
                                                      naturaleza jurídica, 124
                                                   nacional, 119, 121
                                                   subdivisiones, 127
Sala de cabildos, 139
Secretario de ayuntamiento, 230, 243, 246, 249
                                                      y estatal, 118
Segunda vuelta, 149
                                                Tesorero, 244, 246, 267, 303
Servicio(s) público(s), 112, 262
                                               Tianguis, 274
                                                Townships, 302
   caracteres esenciales, 264
   de agua potable, 266
                                               Tribunal Estatal Electoral, 162
   de alumbrado público, 268
   de calles, parques y jardines, 280
                                                Usos y costumbres, 29, 162-163
   de limpia, recolección, traslado, tratamien-
      to y disposición final de residuos, 271
                                                Valencia Carmona, Salvador, 20, 209
   de mercados y centrales de abasto, 273
                                                Vecindad, 129
   de panteones, 276
                                                Vecindario, 129
   financiamiento, 282
                                               Veedores, 22
Shurta, 15
                                                Villages, 302
Siete Leyes Constitucionales de 1836, 44
                                                Voto femenino, 61
Síndico, 139
Sistema
                                                Wazir, 14
   de comisiones, 303
   de diputados de minoría, 63
```

^{*}La n después del folio indica que esa voz se encuentra en una nota al pie de página (Nota de la Editora)

Sí, envíeme el catálogo de las novedades de OXFORD en

☐ Español	☐ Texto universitario	☐ Ciencias/Tecnología
☐ Informática	☐ Inglés	☐ Área profesional
☐ Derecho	☐ Ingeniería	☐ Economía/Negocios
		☐ Otros
Nombre		
Institución	200	
Ciudad, Estado o Departam	ento	
	Ble oktosili me	
	EJOHEUU J	
F/4 1/F/	ACTOR OF THE STATE	
	KATA PERANGSAN DARAH SE	
Colorono		
Comentarios		
. D		
¿Por qué elegí este libro?	D. P. C. L. OVEOND	
	☐ Prestigio de OXFORD	
☐ Reseña Revista		
☐ Catálogo OXFORD		
☐ Buscando en librería	9-10 (S) (A) (S) (S) (S) (S) (S) (S) (S) (S) (S) (S	
☐ Requerido como texto	☐ Precio	
Este libro me ha parecido:		
☐ Malo ☐ Bueno	☐ Excelente	
u Maio u Bueno	L'Accelente	STATE OF THE PARTY
		CHUCKER STURY WOLSEY (17-18)

OXFORD UNIVERSITY PRESS

Por favor, llene este cupón y envíelo por fax al (01) 5705 3738 o por correo electrónico a: derecho@oupmex.com.mx

OFICINAS DE OXFORD, REPRESENTANTES Y DISTRIBUIDORES

México

Oficinas centrales

Oxford University Press México, S.A. de C.V.

Antonio Caso 142, Col. San Rafael

06470, México, D.F.

tels.: (5255) 5592 4277 y 5592 5600

Servicio a clientes: 01800 7143840 fax: (5255) 5705 3738

e-mail: oxford@oupmex.com.mx

web: www.oup.com/mx

Guadalajara

Calle Colonias núm. 295-A, entre Av. La Paz y calle José Guadalupe Zuno, Col. Americana, 44160,

Guadalajara, Jal.

tels.: (0133) 3826 2092 y 3826 2095 e-mail: guadalajara@oupmex.com.mx

Monterrey

Degollado núm. 473 Sur.

Col. Ma. Luisa, 64040, Monterrey, N.L. tel.: (0181) 8340 2063 y 8345 8554

e-mail: monterrey@oupmex.com.mx

León

Edgar López Orozco

Yaquis Ote. 112, Col. Bugambilias 37270

León, Guanajuato tel.: (01477) 131 2243

e-mail: lopezed@oupmex.com.mx

Mérida

Javier Renan Ascencio Maldonado Calle 47 Diagonal núm. 203.

entre 16 y 18, Col. Petcanche, 97145, Mérida, Yucatán

tel.: 01 999 183 92 45

e-mail: ascencioj@oupmex.com.mx

Puebla

Oscar Alberto Galbraith Guzmán

5°. Retorno 3B Sur Núm. 10, Col. Loma Bella, C.P.

72490, Puebla, Puebla tel.: 01 222 3237 760

e-mail: galbraitho@oupmex.com.mx

Chihuahua

Jorge Iram Cruz Aguilar

Miguel Barragán 3101 Col. La Cima, 31310

Chihuahua, Chihuahua Tel.: 044 614 178 0347

e-mail: cruzj@oupmex.com.mx

Argentina

Distribuidor autorizado CUSPIDE / Libros, S.A. Suipacha 764, 1008 - Buenos Aires, Argentina tel.: (54-11) 4322 8868 v 4322 3456

fax: (54-11) 4322 8865

e-mail: libros@cuspide.com

Centroamérica

Oxford University Press Oficina Regional Centroamérica 7a. Avenida 19-35, Zona 11,

Col. Mariscal, 01011, Guatemala, Ciudad

tels.: (00502) 2485 0300 al 02

e-mail: oficinaguatemala@oupmex.com.mx

Chile

Distribuidor autorizado Alfaomega Grupo Editor, S.A. Doc. Manuel Barros Borgoño 21 Providencia, Santiago - Chile

tel.: (562) 235 4248

e-mail: pablo.calderon@galileo.cl

Colombia

Distribuidor autorizado GRUPO K-T-DRA LTDA

Diagonal 85 A núm. 26 - 05, Polo Club A.A. 93825, Santafé de Bogotá, D.C. tel.: (571) 257 0895; fax: (571) 218 7629 e-mail: k-t-dra@colomsat.net.co

Ecuador

Distribuidor autorizado CORBUSTOS, S.A. Av. 10 de Agosto 4599 y Juan Pablo Sanz

PBX 456600, Quito, Ecuador tel.: (593) 2245 6600 o 6900 fax: (593) 2245 6875

e-mail: servicio@libreriacientifica.com web: www.libreriacientifica.com

España

Distribuidor autorizado

Editorial Reverté, S.A. Loreto 13-35, local B, 08029, Barcelona, España tel.: (34) 93 419 3336; fax: (34) 93 419 5189 e-mail: promocion@reverte.com

web: www.reverte.com

Perú

Fundación del Libro Universitario

Av. Arequipa núm. 3845, Miraflores, Lima, Perú

tel.: (5114) 421 0160 o 0196 fax: (5114) 440 6587

e-mail: libun@libun.edu.pe

Uruguay

Distribuidor autorizado Jorge Saracini

Marcelino Berthelot 1679 Montevideo, Uruguay

tel.: (5982) 204 0420; fax: (5982) 203 8747

e-mail: jorgesaracini@hotmail.com

CONSULTE NUESTRO SITIO www.oup.com/mx

continuación

presidente. De 1998 a 2000 fue vicepresidente del órgano de gobierno del Senado. Durante su gestión presidió las Comisiones de Derechos Humanos y Gobernación y fungió como consejero del Poder Legislativo en el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Al concluir su gestión como senador fue elegido diputado federal para el periodo 2000-2003. En esta Legislatura se desempeñó como coordinador de la diputación veracruzana y vicecoordinador del grupo parlamentario del PRI.

Perteneció a ese partido de 1965 a 2006. Durante su militancia desempeñó diversos cargos, desde director juvenil en Coatzacoalcos hasta coordinador de asuntos jurídicos del Comité Ejecutivo Nacional entre 1997 y 1999, y vocero del propio comité en 2005. También fue miembro de la Comisión Nacional de Ideología; coordinador de la Comisión Nacional de Administración de Justicia; comisionado ante la Comisión Federal Electoral; coordinador de la Tribuna de Declaración de Principios de la XIV Asamblea Nacional; secretario de prensa y propaganda del Comité Directivo del Distrito Federal; dirigente estatal de la CNOP en Veracruz y coordinador nacional de federaciones estatales de la misma; delegado en los estados de Michoacán y Guanajuato y coordinador de la Comisión Nacional de Asuntos Normativos del Consejo Político Nacional.

En la administración pública se ha desempeñado como subdirector nacional de prestaciones económicas del ISSSTE; director general de comunicación social de la Secretaría del Trabajo y de la Procuraduría General de la República, de la que fue también director general de administración. En el área jurídica fue abogado general de la UNAM, y director general de asuntos jurídicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Fue subprocurador de justicia del Distrito Federal y procurador general de justicia del estado de Veracruz. La Asociación Nacional de Abogados le otorgó la presea "La Gran Cruz al Mérito Legislativo".

En el ámbito internacional se ha desempeñado como vicepresidente de la Comisión Interparlamentaria Latinoamericana de Derechos Humanos y miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Latinoamericano.

Actualmente funge como vicepresidente de la Organización Editorial Mexicana, la mayor empresa periodística de Latinoamérica.