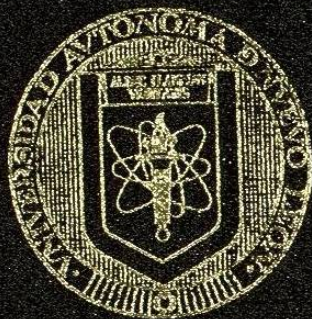


UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON  
FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGIA



EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO REGIONAL  
EN MEXICO

GERARDO MUÑOZ PEREZ

TESIS DE MAESTRIA

2003

TM

K 1

FDYC

2003

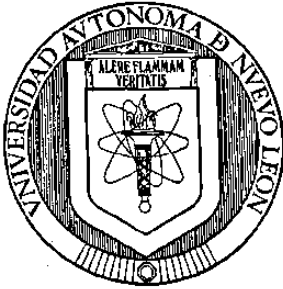
.M86



1020148593

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE DERECHO Y CRIMINOLOGÍA



***EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO REGIONAL EN  
MÉXICO***

GERARDO MUÑOZ PEREZ

T E S I S

PRESENTADA COMO REQUISITO PARCIAL PARA  
OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN DERECHO PUBLICO

San Nicolás de los Garza, Nuevo León. Marzo de 2003

984499

TM  
KI  
FDYC  
2003  
.M86



FONDO  
TESIS

## A G R A D E C I M I E N T O S

A las Autoridades de la Facultad de Derecho y Criminología, por la oportunidad que me brindaron para la realización de los estudios de maestría.

Al Lic. Raúl Angel Villarreal de la Garza, por los conocimientos adquiridos, la valiosa ayuda que siempre me otorgó y por la revisión final del trabajo de tesis.

Al Dr. José Luis Prado Maillard, por su disposición para la asesoría y consejería durante la elaboración de esta tesis.

Al MDP Carlos Emilio Arenas Batis, por su disposición para la revisión de este trabajo.

Al MFJ José de Jesús Hernández por su disposición para la revisión de este trabajo.

A todos mis maestros de la Maestría.

## DEDICATORIA

A mi esposa Martha Ofelia Chávez López

A mis hijos: Martha Isabel, Gerardo y Ruth Rebeca

A mis nietos: Gerardo Daniel y Andrés Sebastián

A mis hermanos: Teresa, Ana María, María Elena, José y Enrique

# EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

## INDICE

|  | PAG. |
|--|------|
| INTRODUCCIÓN   | 1    |
| CAPITULO I MARCO GENERAL del PROBLEMA  | 6    |
| 1.1 Planteamiento del Problema   | 6    |
| 1.2 Objetivos  | 7    |
| 1.3 Hipótesis  | 8    |
| 1.4 Revisión Bibliográfica Sobre la Autonomía Municipal                                    | 8    |
| 1.4.1 Los Fundamentos del Gobierno Municipal   | 8    |
| 1.4.2 La Hacienda Pública Municipal  | 11   |
| CAPITULO II La Autonomía Municipal   | 13   |
| 2.1 Doctrinas Sobre la Autonomía Municipal   | 16   |
| 2.1.1 Posiciones Doctrinales sobre la Autonomía Municipal                                  | 16   |
| 2.1.2 El Municipio como Órgano de Gobierno   | 18   |
| 2.1.3 La Autonomía Municipal en el Derecho Positivo  | 21   |
| 2.1.3.1 Teorías sobre la Autonomía Municipal   | 22   |
| 2.1.4 La Autonomía Económico Financiera Municipal en México                                | 25   |
| CAPITULO III LA INDEPENDENCIA ECONOMICA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO                         | 36   |
| 3.1 Análisis de la Legislación Municipal en Materia Económica y Financiera                 | 36   |
| 3.2 Análisis Comparativo de las Recaudaciones Municipales en México                        | 47   |
| 3.3 Acciones de Gobiernos Estatales que Afectan las Finanzas de los Municipios             | 48   |
| CAPITULO IV PROPUESTA DE REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.             | 49   |
| CAPITULO V ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Y EN OTROS PAISES. | 52   |
| 5.1 La Organización Municipal en México.   | 56   |
| 5.2 Análisis de la Organización Municipal en otros Países.                                 | 62   |
| 5.2.1 La organización municipal en España.   | 62   |
| 5.2.2 La organización municipal en Argentina.  | 63   |
| 5.2.3 La Organización Municipal en Colombia.   | 66   |
| 5.2.4 La Organización Municipal en Chile.  | 68   |



|  | PAG. |
|--|------|
| 5.2.5 La Organización Municipal en Brasil.   | 70   |
| CAPITULO VI. ANALISIS COMPARATIVO DE LA DURACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, EN LOS DIFERENTES PAISES.         | 75   |
| 6.1 Los Gobiernos Municipales en México, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.    | 75   |
| 6.2 Los Gobiernos Municipales en España, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.    | 76   |
| 6.3 Los Gobiernos Municipales en Argentina, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones. | 77   |
| 6.4 Los Gobiernos Municipales en Colombia, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.  | 78   |
| 6.5 Los Gobiernos Municipales en Brasil, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.    | 80   |
| 6.6 Comparativo de la Duración de los Gobiernos Municipales.   | 82   |
| CAPITULO VII. PROPUESTA DE REFORMAS AL TEXTO CONSTITUCIONAL.   | 84   |
| CAPITULO VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES  | 86   |
| BIBLIOGRAFÍA   | 91   |

## EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO

### INTRODUCCIÓN:

En México se cuenta con una forma de gobierno republicano, representativo, democrático, federal, con una organización político social que esta integrada por el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales. El Municipio tiene sus orígenes, desde la época de la conquista española, debido a que fue Hernán Cortés quien estableció en Veracruz, el primer ayuntamiento de América, denominado, “Municipio de la Villa Rica de la Veracruz”. El Municipio ha permanecido hasta nuestros días como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el país.

El municipio es por definición la división administrativa básica menor de un Estado, siendo éste en México, una garantía de autonomía. Nuestro país se conforma de 2,443 municipios, todos con características culturales y de identidad propias. Sin embargo, existen grandes rezagos.

De acuerdo a los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática<sup>1</sup>, los cinco ayuntamientos más poblados del país son Guadalajara, Ecatepec, Puebla, Nezahualcóyotl y Monterrey. Tan sólo en estas ciudades habitan casi siete millones de personas. En gran contraste, municipios como Santiago Tepetlapa, Santo Domingo Tlatayapam, San Miguel Tecomotlán y San Pedro Yucunama, todos en Oaxaca, no suman siquiera el millar de personas en conjunto.

Los ayuntamientos tienen a su cargo y administran de manera independiente servicios públicos como el agua potable, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles y parques, así como seguridad pública y muchos otros. Hay ocasiones en que faltan algunos de esos. La falta de servicios tiene que ver en algunos

---

<sup>1</sup> Instituto de Estadística Geografía e Informática, Estadísticas demográficas municipales.

casos con la poca captación de ingresos locales, aunque en otros casos el problema es la falta de comunicación. Muchos municipios sufren algún tipo de carencia en cuanto a bienes y servicios porque tal vez no saben con quien gestionar su provisión.

A pesar de los avances logrados en varios municipios y los múltiples cambios efectuados al texto constitucional, el Municipio ha continuado sujeto a distintas políticas de carácter centralizador durante casi todo el siglo XX.

Las reformas efectuadas a la legislación de 1983, orientadas al fortalecimiento municipal, implica ubicarse, aunque en términos generales, en un contexto histórico de alteraciones y cambios económicos, sociales y políticos, ocurridos a principio de esa década.

Es precisamente, dentro de aquellas disposiciones gubernamentales, que la cuestión de la vigencia de las instituciones locales, sus planteamientos y la urgencia de adecuar el Municipio, a las exigencias del desarrollo contemporáneo de México, que ocuparon un lugar privilegiado. No obstante esto, debe reconocerse que el Gobierno Federal, sustentando una onerosa y extensa burocracia, provocó que el Estado incrementara su poder y esfera de acción en detrimento de los gobiernos estatales y municipales.

La centralización concentró la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en zonas y grupos sociales restringidos; provocó en amplias regiones y comunidades periféricas el desaprovechamiento de los recursos, el incremento del desempleo, la inactividad productiva y la migración explosiva. Fue en este contexto centralizador que estalló la crisis económica que sumergió al país en serios desajustes durante los años subsecuentes. La organización del territorio mexicano transitó sendas semejantes;

concentración de la población y de la industria, presencia de polos de desarrollo y, en el trasfondo, un extenso paisaje rural por donde no alcanzó a pasar el progreso.

Sin embargo se debe reconocer que no todo fue negativo, así se pueden resumir los principales cambios:

Se consolidó el principio constitucional de la personalidad jurídica del Municipio y quedó establecida su capacidad jurídica para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio.

Se fortaleció la división de poderes en los tres niveles de gobierno.

Se estableció un marco regulador para convenir programas con otros municipios, con los gobiernos locales y con la federación para consolidar su desarrollo.

Se conservó el concepto original del artículo 115 que prescribe la libre administración de su hacienda y se delimitaron sus fuentes tributarias, reservándoles los impuestos de la propiedad inmobiliaria.

.

Se dotó al Municipio de las bases legales para que formule, apruebe y administre su Plan de Desarrollo Urbano y Municipal.

Se ampliaron los cauces participativos a los partidos políticos en beneficio de los ciudadanos, al hacer extensivo a todos los municipios el principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos.

Se estableció un régimen constitucional que permite conservar el patrimonio constitucional de los municipios, graduando y diferenciando las reformas en cada Estado, de acuerdo con la heterogeneidad entre los diferentes municipios.

Es obvio que se pensó que con las reformas realizadas, quedarían resueltos todos los problemas que aquejaban a los Municipios y su desarrollo, sin embargo, se debe reconocer que permanecen aún pendientes de cumplirse algunos de los ordenamientos dictados en el actual texto del artículo 115 de nuestra Carta Magna, como son los siguientes.

En la fracción IV, inciso c) párrafos 4 y 5 se especifica: Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Así como la aprobación de los presupuestos de egresos de los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Además se indica que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.

Como se observa, se habla de libertad en la hacienda de los municipios, sin embargo, estos dependen de las contribuciones y las aportaciones que las legislaturas federal y estatal les proporcionen, la cual suele ser variable y la tendencia con el paso de los años ha sido decreciente. Por otra parte el hecho de que las legislaturas estatales, tengan que aprobar las leyes de ingresos de los municipios y ser fiscalizados, los ubican como una institución dependiente de la voluntad de los gobernantes estatales y las legislaturas locales.

Por otra parte en el mismo artículo 115 constitucional, fracción I, párrafo dos se expresa “Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, designados por elección popular, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato...” El periodo en funciones de dichos funcionarios es de sólo tres años, dicho periodo contrasta con el del ejecutivo federal y de los gobernadores estatales que es de seis años, lo que se ha considerado, como un factor que limita las posibilidades de desarrollo de los municipios y sus habitantes.

Referente al punto anterior, se ha comentado con frecuencia, que el período de tres años no es suficiente para ejecutar las obras y proyectos de desarrollo que se formulan en una gestión municipal, por lo que se estima que sería de gran valía el poder ampliar el período de gestión en los Ayuntamientos.

Resulta interesante analizar alternativas que permitan ampliar los tiempos de gestión de las autoridades municipales, tanto de Presidentes Municipales como Regidores y Síndicos, a fin de que puedan continuar con su gestión administrativa y lograr materializar los objetivos, metas y proyectos de desarrollo que son necesarios en estas localidades.

Es objeto de este trabajo analizar las limitantes que impiden a los municipios alcanzar un verdadero desarrollo económico, político y social que responda a las necesidades de la población; proponer alternativas de solución que hagan posible fortalecer al municipio como un instrumento básico de desarrollo regional para el país. Proponer las modificaciones a la legislación que rige al Municipio, a fin de lograr los objetivos de desarrollo de los mismos.

## CAPITULO I. MARCO GENERAL DEL ESTUDIO.

### 1.1 Planteamiento del Problema.

El tema de investigación propuesto es “EL MUNICIPIO EN EL DESARROLLO REGIONAL EN MEXICO”, plantea la disyuntiva de que el Municipio continúe con la tradicional dependencia, tanto económica - financiera, como política, de los gobiernos federal y estatal; o efectuar cambios a la legislación municipal, en lo que corresponde a su régimen financiero y el período de gestión administrativa.

El análisis de las condiciones en que se encuentran actualmente muchos de los municipios que integran el territorio nacional, permiten observar que predomina; un escaso desarrollo en su infraestructura social y productiva; limitantes fuertes en el desarrollo social, educativo y cultural; así como en comunicación y servicios.

El cambio de administración municipal cada tres años, propicia en muchas ocasiones el rompimiento de los procesos de desarrollo en los proyectos de inversión y propicia un desaliento en la generación de mayores obras de infraestructura social y productiva.

Por otra parte la falta de recursos financieros, motivados por el control de los presupuestos municipales por parte de los gobiernos estatales, podrían ser la razón de rezagos en el crecimiento económico de los municipios. Para poder llegar a conocer los factores que están incidiendo en los problemas de atraso será necesario analizar de manera comparativa, lo que ha ocurrido en otros países donde las municipalidades han alcanzado niveles de

desarrollo y bienestar superiores a las nuestras e identificar cuales son los factores que les han permitido lograr avanzar en su desarrollo.

El análisis comparativo como una de las materias fundamentales del derecho, el “Derecho Comparado”, ayudará a tener mejor visión de los problemas que aquejan a los municipios de nuestro país y obtener conclusiones más exactas. Es propósito de esta investigación hacer uso del derecho comparado, si la disponibilidad de información así lo permite.

## 1.2 Objetivos.

La presente investigación tiene como principales objetivos los siguientes:

1. Contar con un sistema jurídico para el municipio, acorde con las políticas y prioridades que requiere el Estado Moderno y democrático de México.
2. Hacer uso del método científico para llegar a determinar conclusiones validas que sirvan de base a otras investigaciones relacionadas con el tema, es decir esta debe ser el inicio de una serie de investigaciones posteriores.
3. Proporcionar elementos confiables para las autoridades federales, estatales y municipales, así como a legisladores, que les permitan tomar decisiones para impulsar el desarrollo de los municipios en México.



4. Despertar el interés de otros investigadores para abordar el tema y profundizar en los planteamientos que se puedan presentar, así como otros nuevos, que pueden quedar fuera de esta investigación.

### 1.3 Hipótesis.

1. Se considera que el municipio en México presenta limitantes, desde el punto de vista económico, para alcanzar un mejor desarrollo, por lo que se requiere una reforma a la legislación municipal.
2. La autonomía económico - financiera municipal, es fundamental para lograr un impulso en el desarrollo regional en México.
3. Se estima que uno de los elementos que pueden ayudar a alcanzar los objetivos de desarrollo regional en México, es la ampliación en el periodo de gestión de las Presidencias Municipales.

### 1.4 Revisión Bibliográfica Sobre la Autonomía Municipal.

#### 1.4.1 Los Elementos Fundamentales del Gobierno Municipal<sup>1</sup>.

El Gobierno Municipal en México está constituido por varios elementos, como son:

---

<sup>1</sup> Hernández Gaona Pedro Emilio. Desarrollo Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 1991.

a) El Ayuntamiento. Es el órgano de Gobierno que administra al municipio y tiene por objeto fundamental lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes alcanzar un mejor nivel de vida.

El ayuntamiento está integrado por el Presidente Municipal o Alcalde; el Síndico y los Regidores, además del secretario, el tesorero, el oficial mayor, los encargados de: desarrollo urbano y ecología; de seguridad pública y del personal técnico y administrativo que sea requerido por el municipio.

El ayuntamiento es designado en elección popular directa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y aunque el citado artículo no menciona el periodo de gestión de los integrantes del ayuntamiento, de tres años, esto está indicado en las Constituciones de los Estados. Al respecto, es importante destacar que las elecciones de ayuntamientos no se efectúan de manera simultánea en toda la República, cada uno de los Estados determina la fecha de elección de acuerdo con lo indicado en su legislación local.

b) El Cabildo. La palabra cabildo se deriva del latín capitulum, con lo que se designaba al cuerpo de eclesiásticos de una iglesia. En la actualidad el cabildo se forma cuando en sesión de trabajo se reúnen los integrantes del ayuntamiento, para tomar las decisiones del gobierno municipal; como por ejemplo discutir y aprobar el presupuesto de egresos; el bando de policía y buen gobierno, etc. Por otra parte, es conveniente indicar que otros autores indican que el Cabildo es sinónimo de Ayuntamiento.

c) El Presidente Municipal. Es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento. Los presidentes municipales son electos directamente por el pueblo y no pueden ser reelectos para el periodo inmediato y se requiere para ser presidente municipal: ser ciudadano mexicano; ser nativo del Estado o tener una residencia efectiva por algún tiempo determinado en el municipio; tener una edad mínima de 21 años; no pertenecer a ningún estado eclesiástico y no ser ministro de culto religioso.

d) El Síndico Municipal. La palabra síndico proviene del latín syndicu, que significa abogado o representante de la ciudad. Su función es atender los asuntos jurídicos y de control de la hacienda pública municipal. El síndico municipal es electo popularmente por un período de tres años y sin posibilidad de ser reelecto en el período inmediato.

e) El Regidor Municipal. El que rige o gobierna. Los regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, como: servicios públicos; rastros; mercados; cementerios; tesorería; espectáculos; suplir la ausencia del presidente municipal. La elección y duración en el cargo es igual a la de los demás integrantes del ayuntamiento, es decir de tres años.

f) Los Servidores Públicos Superiores Municipales. Estos son funcionarios designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal y por ser elementos que ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal. Estos funcionarios son: el secretario del ayuntamiento; el tesorero municipal; el oficial mayor; encargado de la seguridad pública; encargado de desarrollo urbano y ecología, entre otros funcionarios.

#### 1.4.2 La Hacienda Pública Municipal.

La hacienda pública municipal se entiende como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta el ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos a través del gasto municipal, a fin de alcanzar los objetivos y metas planteadas. Los elementos que integran la hacienda municipal son:

a) los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio; b) los productos de dichos bienes; c) los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejoras, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; d) los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos; e) los productos derivados de la explotación de los recursos naturales de la Federación que se encuentran en el territorio municipal, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos; f) las participaciones que provienen de las leyes federales y estatales; g) las utilidades de las empresas de su propiedad; h) las tasa adicionales que, en su caso, fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados sobre impuestos federales y estatales; i) otros derivados de prestamos, donaciones, herencias y legados.

El desarrollo de los municipios ha sido reconocido desde diversos ángulos: se resalta el imperativo de permitirle a éste un juego democrático auténtico; hacerlo participe en los procesos de socialización y vinculación con los entes políticos y sociales de su área de influencia; la exigencia de responsabilizar y permitir a los municipios ser los promotores de

su desarrollo económico, bajo los procesos indispensables de generación de riqueza y su distribución entre toda la población.

La función que tiene el municipio en el desarrollo económico, político, social y cultural dentro del Estado, ha permitido que diversos profesionistas tanto juristas como sociólogos, politólogos, economistas, historiadores y legisladores, lo estudien con interés y profundidad, buscando proponer nuevas alternativas para un mejor funcionamiento interno, así como transformarlo en un elemento fundamental del desarrollo nacional.

La diversidad de los problemas municipales que se han abordado es tan amplia, que de ésta seguramente surgirían otras tantas líneas de investigación. En este sentido, es importante indicar que éste trabajo no pretende estudiar cada uno de ellos. La investigación presente se enfoca únicamente en dos vertientes o líneas de investigación, estas son:

- a) La Autonomía Económico Financiera del Municipio y
- b) El período de gestión del Ayuntamiento.

Con objeto de contar con un orden en el estudio, primeramente se realizará el análisis de la autonomía económico - financiera del municipio y en una segunda parte se analizará el período de gestión del ayuntamiento.

## CAPITULO II LA AUTONOMIA MUNICIPAL.

La autonomía es un término usado para referirse a la facultad que tiene un ser humano o una institución, sea privada o pública, para realizar o no determinados actos. Cuando este término se utiliza en las áreas del derecho y específicamente en el derecho público, encontramos que esta palabra se refiere a la Potestad de que, dentro del Estado pueden gozar las entidades políticas que lo integran, dentro de una determinada esfera territorial, cuando la tiene, la gestión de sus intereses locales por medio de organizaciones propias formadas libremente por los ciudadanos<sup>1</sup>, sin embargo, aquí lo que nos interesa en este estudio es la autonomía económico – financiera del municipio.

En este sentido, la tendencia mexicana, a pesar de las reformas, sigue siendo la centralización de los recursos. Por lo tanto, su control, aplicación y evaluación por parte de la Federación, asfixian las esferas relacionadas con este importante rubro de la vida municipal.

El centralismo, en el desarrollo económico y social del país, originalmente evitó la atomización y desorden de proyectos productivos e inversión, después y de forma irónica, se ha erigido como mecanismo de control de la vida social, económica y política, estructurándose como práctica de subordinación de los niveles de gobierno estatal y municipal al federal.

---

<sup>1</sup> De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México, 1988, p.116

Este tipo de prácticas, por tanto, ha contribuido a posponer el desarrollo de las comunidades radicadas en los municipios del país, profundizando las contradicciones sociales, el descontento local y ha fomentado, invariablemente, el retraso en la maduración de la Federación, el desarrollo y la gobernabilidad.

Los saldos del centralismo fiscal se expresaron en la precaria infraestructura administrativa y capacidad de acción de los gobiernos locales, incrementando la debilidad institucional de estados y municipios, impidiéndoles convertirse en ejes de desarrollo regional y en constructores o conductores del consenso social.

La debilidad económico - financiera municipal, se vislumbra como una problemática que requiere ser atendida de manera prioritaria, como condición, para avanzar en el proceso de desarrollo que demanda la comunidad y el país. La solución de dicha problemática permitirá que se logren los objetivos y metas de desarrollo nacionales más inmediatas.

A través de los años, el municipio ha sido despojado de manera paulatina de sus poderes, de capacidad y recursos para desarrollarse en su ámbito territorial y poblacional, fundamentalmente, en beneficio del Gobierno Federal y del fortalecimiento de los Estados, sin embargo lo que en un principio redundó en el fortalecimiento económico, político y social de esos gobiernos, ahora amenaza en convertirse en una crisis estructural, ya que el Gobierno Federal y los Estados verán limitado su desarrollo, al contar con Municipios débiles económicamente hablando, sin infraestructura económica y dependientes en su totalidad de las políticas emanadas del gobierno federal y del propio gobierno estatal.

La situación que se observa es un escaso desarrollo económico de la mayoría de los municipios, mismo que se atribuye a la mala aplicación de políticas orientadas a conceder a la autoridad estatal la definición de las directrices de distribución de los recursos financieros que les correspondían a los municipios. Dichas autoridades lo han hecho de una manera desequilibrada y selectiva orientada sólo al beneficio como gobierno estatal.

Las políticas seguidas en la distribución de los recursos financieros han ocasionado un fuerte desequilibrio regional. La autonomía municipal realmente no existe y son muchos los elementos que deben analizarse para conocer cuales fueron las razones para limitar la autonomía económica y financiera del municipio.

La postura doctrinal que concibe al Municipio como una entidad autónoma, debe analizarse partiendo de la misma raíz del concepto autonomía. En el Derecho Público el concepto autonomía, se refiere a la capacidad que tiene una entidad pública para crear preceptos obligatorios de derecho objetivo.<sup>2</sup>

El Municipio concebido como un instrumento de desarrollo regional, cuenta con la característica en México de ser la base de la integración política y administrativa que coadyuva al Estado a cumplir con sus fines de desarrollo. Se requiere fortalecer al Municipio para tener Estados fuertes, los cuales a su vez permitirán avanzar hacia un verdadero crecimiento regional y dejar de considerar al Municipio, como una carga para el Estado y la Federación.

---

<sup>2</sup> Rendón Huerta T. Derecho Municipal. Editorial Porrúa, 1988. p. 130.



## 2.1 Doctrinas Sobre La Autonomía Municipal.

El conocimiento puramente doctrinal del municipio, exige contar con bases sólidas, que permitan la orientación a una auténtica evolución del Derecho Municipal. A partir de concebir al municipio como un objeto del desarrollo y del conocimiento jurídico; y no como un simple prestador de servicios, el que recibe las migajas del Estado y la Federación se podrán sentar las bases del desarrollo municipal y superar la concepción actual del municipio, se requiere aceptar la existencia de una rama especializada del Derecho Municipal, disciplina capaz de rectificar los errores que existen en torno a esta Institución.

### 2.1.1 Posiciones Doctrinales Sobre la Autonomía del Municipio.

En México se ha aceptado que el municipio es un organismo descentralizado por región. Gabino Fraga<sup>3</sup>, dice “La descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial”. “ El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado... El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”

Referente a la anterior definición, Teresita Rendón<sup>4</sup>, indica que con base a los elementos que determinan a un organismo descentralizado, el Municipio no es un organismo regional Descentralizado. La dirección doctrinal que designa al Municipio como un órgano que

---

<sup>3</sup> Fraga Gabino, Derecho Administrativo. Ed. Porrúa , México 1968 pp 212 y 213

<sup>4</sup> Rendón Huerta B. Teresita, Derecho Municipal. Ed. Porrúa, México, 1998

ejerce poderes concesionados, se considera inadecuada tal designación, ya que de acuerdo al derecho mexicano, la concesión es una figura jurídica que se refiere a: “concesión de un servicio, o bien concesión para la explotación de bienes de Estado”. Lo cual, no ocurre en el caso de los municipios. Por lo que, no es posible encuadrar al municipio, como un órgano que ejerce poderes concesionados, por el Estado.

El municipio como un ente autárquico territorial. Canasi<sup>5</sup> afirma que “El Municipio tiene administración propia en virtud de delegación legal, es una entidad autárquica territorial”. En derecho municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo y vinculación de orden político a un poder superior. Desde dicho punto de vista, se podría indicar que el municipio en México es una autarquía, en su segunda connotación, es decir como dependencia, de vinculación política al poder superior.

La posición doctrinal que considera al municipio como un ente autónomo, requiere analizar el concepto “Autonomía”. En el derecho municipal, se habla de la llamada “Teoría Dialéctica Municipal”<sup>6</sup>, que se compone de los siguientes elementos:

Tesis: “El municipio es una institución que surgió antes que el Estado”

Antítesis: “Después paso a ser el municipio una institución del Estado”

Síntesis: “En el Estado moderno, el municipio tiene tres caracteres fundamentales:

- a) En el político, la autonomía es asegurada por el propio gobierno representativo;

---

<sup>5</sup> Canasi José, Derecho Administrativo. Depalma , Buenos Aires, 1967.

<sup>6</sup> Rendón Huerta, Teresita, op cit pp131

- b) En el administrativo, en la organización de sus servicios públicos;
- c) En el financiero, en cuanto a la reglamentación de sus finanzas”, la autonomía del municipio se ciñe al campo de acción propia e independiente, variando este campo del Estado, según la mayor o menor regalía que dispongan las leyes de cada país, su historia, tradiciones e instituciones políticas.

No es posible establecer a priori una total autonomía del municipio. Sin embargo se debe reconocer que desde el punto de vista estrictamente jurídico, del deber ser, efectivamente, de jure el municipio es un ente autónomo.

### 2.1.2. El Municipio Como Órgano Libre.

La libertad, que proviene de la palabra en latín “Libertas”, se refiere a la “Facultad que tiene el hombre de obrar de una manera o de otra y de no obrar, por lo que es responsable de sus actos. Estado o condición del que no es esclavo”.<sup>7</sup>

Las Institutas de Justiniano definen a la libertad como la facultad natural de hacer cada uno lo que quiere, excepto que se lo impida la fuerza o el Derecho.<sup>8</sup> Una concepción predominantemente subjetiva de la libertad, de una concepción que considera a la libertad no como un Estado o situación objetiva de la vida humana, sino como una facultad, identificándola con la moderna noción de libre albedrío.

---

<sup>7</sup> Enciclopedia Universal Ilustrada, Espasa Editores, Barcelona, 1924, tomo XXX, p. 456.

<sup>8</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Buenos Aires, 1964, tomo XVIII, pp. 424-425

Por lo anterior, se puede indicar que, el término “libre” referido al municipio, no puede interpretarse como libre albedrío, porque sólo puede ser atribuido a la persona humana y no a una institución como el Municipio.

El jurista Miguel Acosta Romero<sup>9</sup> afirma que: “Sobre el significado de la Autonomía Municipal tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como México, no pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio y considera, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región ; sin embargo, se considera que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del Municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía”.

Así mismo indica, “La autonomía del municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir con las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales”.

Después de analizar las posiciones doctrinales anteriores, se puede concluir lo siguiente:

- a) El Municipio no es un organismo descentralizado por región;
- b) El Municipio no es un órgano que ejerza poderes concesionados;
- c) El Municipio De facto es un ente autárquico territorial;

---

<sup>9</sup> Acosta Romero Miguel, Compendio de derecho Administrativo. Ed. Porrúa, México, 1998.

- d) El Municipio De jure es y debe ser autónomo;
- e) El Municipio, en México, Constitucionalmente es libre; y
- f) El Municipio, de hecho y de derecho es un ámbito de gobierno, es la esfera primaria de la organización estatal y su naturaleza jurídica es la de un ámbito de gobierno.

La problemática que se presenta para llegar a conclusiones válidas sobre la autonomía municipal considera:

A) En primer término se debe reconocer, la propia falta de acuerdo previo que existe sobre el asunto entre las diversas áreas que investigan y estudian al Municipio, como son: el Derecho, la Ciencia Política, la Sociología, la economía y otras disciplinas sociales.

B) La significación emotiva que tiene la expresión autonomía municipal y que con tanta claridad la han señalado autores italianos.

C) La autonomía como característica y elemento de los municipios fue variando a través de la historia, de ahí que sea muy diferente la idea que se tenía de la autonomía en Roma, en la Edad Media y de la que se tiene en la Época Contemporánea. El concepto de Municipio ha tenido a su vez variaciones, así lo apunta Luis Morell Ocaña<sup>10</sup>:

“Poco tiene que ver el Municipio Medieval, comunidad perfectamente autónoma y prácticamente integral con el Municipio de hoy, que está inmerso en el abundante contexto de una sociedad diversificada y pluralista. El Municipio, en consecuencia, y a causa de su perennidad, es una institución condicionada siempre por un horizonte histórico concreto y cambiante, al que ha de adaptarse y en el que ha de encontrarse la mejor fórmula posible para cumplir su peculiar destino, esto es la cobertura de las necesidades de la comunidad vecinal”.

---

<sup>10</sup> Morell Ocaña, Luis. Estructuras locales y ordenación del espacio, p 50.

D) La existencia de una gran cantidad de definiciones, muchas veces contradictorias, hace casi imposible, formular una construcción doctrinal que recoja y hermane las distintas escuelas.

### 2.1.3 La Autonomía Municipal en el Derecho Positivo Internacional.

En el ámbito del Derecho Internacional Público se cuenta con el siguiente antecedente: El artículo 2º del proyecto de Carta Europea, que se refiere a la “autonomía municipal”, como la Autonomía Local, que fue aprobada en octubre de 1981, en la Conferencia de los Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, considera la autonomía local de la siguiente manera:

1. Se entiende por autonomía local el derecho y la capacidad efectiva de las colectividades locales para regular y administrar, bajo su propia responsabilidad y para provecho de sus poblaciones, una parte importante de los asuntos públicos.
2. Este derecho es ejercido por asambleas o consejos, cuyos miembros son elegidos, mediante sufragio libre, secreto, igual, directo y universal, pudiendo disponer de órganos ejecutivos responsables ante ellos. Todo esto sin menoscabo de las asambleas de ciudadanos, referéndum u otra forma de participación directa de los ciudadanos que estén permitidas por la ley.

Es decir es característica esencial del municipio su autonomía, tanto del gobierno federal como del gobierno estatal. La autonomía municipal, aquí expresada, tiene trascendencia política y jurídica, ya que su base es el sistema de elecciones democráticas para designar a

los miembros del ayuntamiento; así como la definición de sus políticas administrativas y financieras.

El principio de la Autonomía se inscribe en el contexto de las relaciones del Municipio con el Estado, el Municipio tiene como rasgo fundamental, el de encontrarse inmerso en una unidad política superior. De tal manera que la autonomía municipal, es un problema que se complica con el de las diversas relaciones que el municipio puede llegar a tener con el Estado al que pertenece, sin importar cual sea su estructura orgánica.

En dichas relaciones se puede observar con objetividad el desempeño de las fuerzas centrípetas o centralizadoras y centrífugas o descentralizadoras que especifica Maurice Hauriou, cuando afirma que la centralización es la fuerza del gobierno del Estado, que tiende a establecer la unidad de derecho y dicha unidad es la ejecución de las leyes y de la gestión de los servicios; y la descentralización es la fuerza por la cual la nación reacciona contra el gobierno del Estado, que a su vez busca llevar a la periferia la mayor cantidad posible de facultades de decisión y de gestión.

Por lo anterior se puede intuir que el municipio se sitúa en el Estado, de diversos modos, que van desde una dependiente centralización, hasta la máxima posible descentralización, que viene a ser la autonomía y en consecuencia, los regímenes políticos atribuyen distinta naturaleza jurídica a los entes locales, originándose diferentes relaciones entre ellos y el Estado.

#### 2.1.3.1 Teorías Sobre la Autonomía Municipal.

Algunas de las distintas teorías sobre la Autonomía Municipal, se expresan de manera resumida a continuación.

La teoría “del círculo de acción naturalmente propio del municipio”, según la cual esa institución tiene un derecho originario al ejercicio del poder comunal, que por su carácter y efectos no deriva del Estado<sup>11</sup>.

La teoría de la Escuela Política de Rodolfo Gneist, que parte de las investigaciones históricas sobre el self government y El home rule inglés, encontrando en la autonomía la expresión jurídica de la participación de los ciudadanos del Estado en el ejercicio de la administración estatal, mediante la designación de funcionarios honorarios.

La teoría alemana de la Escuela Jurista de Lorenzo Von Stein, que considera como característica esencial de la autonomía el derecho de las corporaciones públicas de administrar, con cierta independencia, algunos negocios estatales, para los cuales el Estado les haya concedido facultad y aunque provistas de poder de decisión y coacción, son únicamente órganos de la personalidad del Estado.

La teoría de la Escuela Mixta de Rocín. Distingue dos significados de la autonomía municipal uno jurídico y otro político, indicando que el municipio para ser considerado como institución autónoma deberá estar investido de ambas, es decir, gobernarse a si mismo y otorgarse, dentro de sus competencias, su estatuto legal.

---

<sup>11</sup> Albi, Fernando. La Crisis del Municipalismo.



Hans Kelsen<sup>12</sup>. Relaciona la autonomía con la descentralización perfecta y que consiste en “el dictado de normas locales definitivas, cuyo contenido no puede ser determinado por ninguna norma central. Si ésta alcanza un amplio grado de desarrollo, extendiéndose a determinadas competencias, de modo que resulte un orden parcial – compuesto por una multitud de normas-, puede hablarse de comunidades administrativas locales dentro de los cuerpos llamados autónomos.

En el concepto corriente de la autonomía suelen estar mezcladas y confundidas dos ideas, que no tiene nada que ver la una con la otra desde el punto de vista sistémico; la idea de democracia y la de la descentralización. Al hablarse de autonomía se piensa en un orden parcial descentralizado, cuyas normas son creadas mediante métodos democráticos y cuyo contenido no es meramente administrativo sino también jurisdiccional; además, la descentralización no debe referirse tan sólo a las normas individuales, sino a las generales, especialmente a las leyes en sentido formal.

Kelsen, también se refiere a las doctrinas europeas, de la siguiente manera. “En el continente, la lucha por la autonomía municipal es una lucha por la democracia de la administración local y no puede separarse de la lucha por la participación del pueblo en la formación de la voluntad estatal.

Si el concepto de autonomía ha sido definido de los modos más distintos, por otra parte, existen definiciones muy variadas; opuestas en puntos esenciales y aún contradictorias, ello se debe ante todo, a que con dicho concepto se pretende casar no sólo dos puntos de

---

<sup>12</sup> Kelsen, Hans. Teoría General del Estado, pp. 237- 238

vista teóricamente distintos como son la descentralización y la democracia, sino dos tipos históricamente diversos, como son el self government inglés y la autonomía continental.

En conclusión, aún cuando existen teorías que pueden adoptarse para fundamentar la autonomía municipal y hacerla una realidad en los países federales, su implementación requiere esfuerzos de voluntad y de poner el interés únicamente en beneficio del Municipio.

#### 2.1.4 La Autonomía Económico – Financiera Municipal en México.

La Constitución mexicana coloca al municipio libre como la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los Estados. Establece en su artículo 115, que: “Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes”:

I. Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado....

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

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

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como 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; y
- 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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones., salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

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

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

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

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la misma. Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización de utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; ....

En los puntos destacados del artículo 115 constitucional, se precisan los lineamientos fundamentales que rigen al municipio en lo que se refiere a la autonomía municipal o municipio libre en el aspecto económico y financiero. El Presidente Don Venustiano Carranza<sup>13</sup> manifestó en diciembre de 1916, su intención por reglamentar los aspectos político y económico del municipio, sin embargo esto no se consiguió.

Por otra parte el general Jara expresó “No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente.... hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados”. “Se enfatizaba sobre la autonomía política, restringiéndose la libertad económica”.

Dentro del contexto ideológico y social de los constituyentes, se pretendía estructurar un municipio libre, fuerte y sano y pese a los intentos por crear al municipio con esas características, lo que logró fue un municipio endeble y enfermo, debido a que no se le dotó de los instrumentos necesarios para lograr lo propuesto.

Desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año de 1917, el artículo 115 ha sido objeto de varias reformas, que se han efectuado con el fin de ir subsanando las deficiencias contenidas de origen e incorporar los elementos no contemplados por los constituyentes y que las nuevas circunstancias y el desarrollo nacional ha venido exigiendo.

---

<sup>13</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Procuraduría General de Justicia del D. F. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada, Colección Popular ciudad de México, México 1992.

El Presidente electo de México, Miguel de la Madrid Hurtado, en su discurso de toma de posesión (1982), se comprometió a llevar a cabo la reforma municipal. En dicho compromiso quedaron delineados los rubros básicos que deberían contener las reformas, para asegurar al municipio su libertad política y su autonomía administrativa y económica.

Al pretender la reforma municipal de manera integral, el aspecto económico no podía dejarse de lado, ya que constituye la base para solucionar muchos de los problemas que atañen al municipio. Sin embargo cuando se observa, en la fracción II del artículo 115 Constitucional, que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal (bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas de observancia general) pero con sujeción, conforme a las bases normativas que expidan las legislaturas de los estados, aquí se puede notar que la libertad y personalidad jurídica no existe y todo debe ser revisado y sujeto a la legislación estatal.

La fracción IV del artículo que se analiza, constituye el eje de la estructuración de las finanzas municipales, que en un principio, se pretendió orientar para lograr definir los mecanismos que permitieran alcanzar una autonomía económica - financiera de los municipios, sin lograrlo.

El artículo 115 de la Constitución mexicana, objeto de muchas reformas, como ya se indicó, pero quizá la más importante que se ha dado, es la que se presentó en 1983. El objeto de esta reforma fue reforzar la libertad política y la autonomía administrativa y

económica del municipio. En materia económico – financiera, se ratificó la libertad municipal de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos para su régimen tributario<sup>14</sup>.

Un elemento fundamental en las finanzas municipales, son las participaciones federales, mismas que son otorgadas con bases de distribución, determinadas por las legislaturas de los estados. Esta determinación se introdujo con el fin de respetar la función jerárquica del Estado, así como por el papel que habían jugado las legislaturas estatales en el desenvolvimiento de los pueblos. Sin embargo, en la práctica, la intervención de las legislaturas locales en la definición de las bases de distribución de los recursos, ha mostrado pocos resultados positivos en el desarrollo y crecimiento económico de los municipios y más bien ha servido para que las legislaturas locales ejerzan otros tipos de control, como es el político, a través del uso y distribución de los recursos monetarios. Esto obviamente va en contra del espíritu de cualquier tipo de autonomía financiera de los municipios.

Lo que quizá en un principio se consideró conveniente, debido a la inexperiencia de los gobiernos municipales y su limitada estructura administrativa, con el paso de los años y de acuerdo al desarrollo económico, financiero, político y democrático que ha alcanzado el país en general y los municipios en lo particular , en sus diferentes áreas económico, político social, demográfica, educacional y de infraestructura entre otras, se observa a la luz de la realidad que ya no resulta conveniente dicho control.

---

<sup>14</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Comentada, tomo II, Editorial Porrúa, México, 1999

Las condiciones han cambiado en gran medida desde la promulgación de la Constitución en 1917 hasta nuestros días y aún cuando se han efectuado reformas a la Constitución en materia municipal, estas no han sido suficientes para avanzar hacia una verdadera autonomía municipal, por tanto, se considera como un obstáculo el control centralista y estatal para el desarrollo municipal.

Gracias al avance democrático, actualmente se puede encontrar en México gobiernos municipales dentro de un Estado con filiación política diferente a la del Gobernador del Estado y al del Presidente de la República, lo cual puede dar lugar a decisiones contrarias a las de los requerimientos que tienen los municipios o como se había visto en la práctica, en años anteriores, que algunos gobernantes sean federales o estatales, tenían preferencia por ciertos proyectos municipales en detrimento de otros, mediante la realización inversiones en infraestructura y otros gastos de inversión; todo ello aún siendo todos de la misma filiación política los distintos gobernantes.

No obstante los avances democráticos que se han tenido en México, así como las reformas efectuadas al artículo 115 de la Constitución, como ya se veía anteriormente, en la actualidad se siguen presentando esas preferencias por los mandatarios estatales. Por esto es que ya se han presentado algunas controversias por parte de diversos municipios.

Otro aspecto que se debe destacar es el hecho de que las legislaturas estatales tienen la facultad de aprobar las leyes de ingresos de los ayuntamientos, así como revisar sus cuentas públicas. Además de que las legislaturas estatales tienen la facultad de aprobar los presupuestos de egresos de los municipios, de acuerdo con sus ingresos disponibles. Lo



anterior prácticamente da elementos a los gobiernos estatales para asumir un control directo en las decisiones de los ayuntamientos, mismo que puede ser parcial o total.

Los atributos anteriores y otros donde las legislaturas estatales y los Gobernadores tienen ingerencia sobre los municipios y sus autoridades, vienen a constituir los puntos de conflicto entre ambos gobiernos y donde es necesario determinar con mayor precisión la autonomía municipal.

Referente a la libertad política es importante indicar que ésta no se podrá dar sin libertad o autonomía económica y esto es lo que ha venido ocurriendo en México, se ha hablado de la existencia de tales libertades, pero la realidad es que no existen. El problema fundamental del municipio es el económico, sin recursos financieros no se puede ofrecer a la población los servicios públicos suficientes, adecuados y con alta calidad; no se puede planear el desarrollo del municipio ni instrumentar los proyectos de inversión en infraestructura económica y urbana; y por consiguiente no se puede realizar una administración eficiente de las reservas de recursos naturales, que eviten su sobreexplotación y deterioro, lo que tiene efectos irreversibles y lamentables sobre su extinción, así como la contaminación y devastación ambiental.

En esta fracción IV del artículo que se comenta y que se refiere a las fuentes de ingresos del municipio, se menciona las contribuciones y los ingresos que las legislaturas de los Estados establecen en su favor, donde se destacan las contribuciones fijadas por las legislativas de los estados sobre propiedad inmobiliaria y las participaciones otorgadas por

la federación a los municipios, que las legislaturas estatales determinan en forma y tiempos anualmente.

Por otra parte, se especifica que las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las 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. En reiteradas ocasiones la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sostenido el criterio de que cualquier ordenamiento secundario que pretenda hacer nugatoria tal atribución a favor del municipio es inconstitucional.

Pero se debe observar que por éste ordenamiento, se limita la obtención de recursos financieros a los municipios, toda vez que quedan exentos de pagar contribuciones al Municipio, tanto Gobierno Federal como Gobierno Estatal, aún cuando con dichos lineamientos se pretendió garantizar los ingresos municipales generados por dicho concepto, al prohibir a la federación y a los estados su injerencia en esas contribuciones.

La fracción que se comenta consigna a la administración libre de la Hacienda municipal, constituida con los ingresos que las legislaturas establezcan, considerando como base la propiedad inmobiliaria.

A pesar de todas las reformas efectuadas al artículo 115 de la Constitución, para que se pudiera tener un fortalecimiento del régimen municipal, surgen nuevas inquietudes,

resultado de la problemática que se presenta en el ámbito competencial, que presupone la indispensable solución dentro del texto constitucional, destacando lo siguiente:

Se deben analizar y revisar las bases que determinan que las legislaturas estatales tienen la facultad para disponer anualmente los montos y plazos para el otorgamiento de las participaciones federales, lo que se ha convertido en una forma de control político, que es contrario a lo que establece la Constitución y atentatorio contra la autonomía y suficiencia económica del municipio.

Se requiere estudiar y encontrar formulas que permitan resolver los conflictos que se viven año con año en torno a la distribución de los recursos federales para el desarrollo municipal, así como alcanzar la equidad de distribución de las participaciones, entre todas las partes involucradas. ¿ Se requerirá constituir un órgano especializado, que coadyuve con la legislación estatal, con el fin de evitar la imposición de carácter político en la distribución de las participaciones federales, la fuente de ingresos más importante de los municipios?

Se estima que cuando las legislaturas locales señalan al Ejecutivo estatal como el ente superior jerárquico de las autoridades municipales; cuando esas mismas normas impiden la relación y comunicación directa de las autoridades municipales con el gobierno federal e incluso confieren a los gobernadores facultades para fiscalizar las acciones, que las autoridades municipales realizan en el ejercicio de sus presupuestos, se está frente a un problema de centralización que debe ser modificado, desde la raíz misma del instrumento que ha dado lugar a ello, es decir desde la misma Constitución, a fin de otorgarle al municipio la categoría de entidad autónoma realmente.

Para avanzar en la lucha contra la desigual en el desarrollo municipal, se requiere encontrar una fórmula idónea que tome en cuenta las principales características de la realidad municipal, la riqueza de sus recursos naturales, las ventajas de los factores de producción que posee y la capacidad de administración de dichos recursos, así como la disponibilidad suficientes recursos monetarios para realizar las inversiones productivas que se requieren.

## CAPITULO III. LA INDEPENDENCIA ECONOMICA Y FINANCIERA DEL MUNICIPIO.

### 3.1 Análisis de la Legislación Municipal en Materia Económica y Financiera.

Los movimientos precursores de la Revolución Mexicana, tenían como postulado inmediato y elemental, la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, por ello, legislativamente, la primera medida que se dictó, fue el decreto sobre el Municipio Libre, el 26 de diciembre de 1914. Constitucionalmente dicha libertad municipal, quedó plasmada en el artículo 115 de la Constitución de 1917.

No obstante lo anterior en la formulación de las Constituciones de los Estados, no todas recogieron una interpretación correcta del citado artículo. Muchas Constituciones Estatales consignan disposiciones que obstaculizan la autonomía municipal , como son las de Aguascalientes, Colima, Durango, Nayarit, Jalisco y Guerrero entre otras.

En lo referente a la Hacienda Municipal, la distribución de los ingresos fiscales del país entre la Federación, los Estados y los Municipios, se puede observar que ha sido y sigue siendo atentatoria para lograr una verdadera autonomía económica y financiera de los gobiernos municipales, pues se observa que durante el período de 1990 a 2001, la Federación y los Estados absorbieron el 94% de los ingresos totales del país, mientras que los municipios de toda la República, sólo recibieron el 4% de dichos ingresos<sup>1</sup>.

La enorme disparidad que existe en la percepción de los ingresos fiscales en los Estados Unidos Mexicanos, es una de las causas principales del atraso que padecen los municipios, por ello es que, para la ejecución de obras y la prestación de los servicios indispensables que requiere la población, los Municipios tienen que recurrir continuamente al auxilio de las autoridades Estatales y Federales, estableciéndose una dependencia económica y en consecuencia política, que no es sana de ninguna manera para el Municipio.

En el cuadro siguiente se presenta información estadística tanto de los ingresos como de los egresos que los distintos gobiernos han efectuado durante los años más recientes, sin embargo es necesario aclarar que la situación no ha cambiado respecto a años anteriores.

#### INGRESOS Y EGRESOS DE MÉXICO DE 1990 A 2001. TOTAL

(MILLONES DE PESOS)

| AÑO  | <u>FEDERACIÓN</u> |             | <u>ENTIDADES</u> |           | <u>MUNICIPIOS</u> |          |
|------|-------------------|-------------|------------------|-----------|-------------------|----------|
|      | INGRESOS          | EGRESOS     | INGRESOS         | EGRESOS   | INGRESOS          | EGRESOS  |
| 1990 | 186,938.0         | 203,451.0   | 26,231.1         | 26,231.1  | 7,445.3           | 7,445.3  |
| 1998 | 783,046.0         | 830,610.0   | 273,850.4        | 273,850.4 | 50,584.5          | 50,584.5 |
| 1999 | 956,495.0         | 1,009,346.0 | 339,960.5        | 339,960.5 | 70,163.4          | 70,163.4 |
| 2000 | 1,187,704.0       | 1,248,157.0 | 420,786.6        | 420,786.6 | 88,229.4          | 88,229.4 |
| 2001 | 1,271,377.0       | 1,311,670.0 | 454,063.2        | 454,063.2 | 90,812.6          | 90,812.6 |

Fuente: Dirección General de Estadística Hacendaria, SHCP.

<sup>1</sup> Dirección General de Estadística, SHCP.

al transformar en números relativos las cifras sobre los ingresos captados y los egresos ejercidos por el Gobierno Federal, los Gobiernos Estatales y los Gobiernos Municipales, se puede observar que en promedio, la federación absorbe el 73.1 %, los estados el 22.3 % y los municipios sólo el 4.6 % de los ingresos totales gubernamentales.

INGRESOS Y EGRESOS DE MÉXICO DE 1990 A 2001  
(PARTICIPACIÓN PORCENTUAL)

| AÑO      | <u>TOTAL</u> |       | <u>FEDERACIÓN</u> |      | <u>ESTADOS</u> |      | <u>MUNICIPIOS</u> |      |
|----------|--------------|-------|-------------------|------|----------------|------|-------------------|------|
|          | ING.         | EGR.  | ING.              | EGR. | ING.           | EGR. | ING.              | EGR. |
| 1990     | 100.0        | 100.0 | 84.7              | 85.8 | 11.9           | 11.1 | 3.4               | 3.1  |
| 1998     | 100.0        | 100.0 | 70.7              | 71.9 | 24.7           | 23.7 | 4.6               | 4.4  |
| 1999     | 100.0        | 100.0 | 69.95             | 71.1 | 24.9           | 23.9 | 5.1               | 5.0  |
| 2000     | 100.0        | 100.0 | 70.0              | 71.0 | 24.9           | 24.0 | 5.1               | 5.0  |
| 2001     | 100.0        | 100.0 | 70.0              | 70.6 | 25.0           | 24.9 | 5.0               | 4.9  |
| Promedio | 100.0        | 100.0 | 73.1              | 74.1 | 22.3           | 21.5 | 4.6               | 4.4  |

Fuente: Elaborado con información de Dirección General de Estadística Hacendaria, SHCP.

ING. = ingresos; EGR. = egresos

Una explicación de la desproporción que presenta la distribución de ingresos entre los tres tipos de gobierno, como lo muestran los cuadros anteriores puede ser las mismas fuentes de ingresos con que cuenta cada entidad, lo cual requiere de un análisis cuidadoso de la

estructura que guardan los ingresos fiscales por nivel de gobierno, según la Ley de Ingresos de la Federación y las Leyes de Ingresos de las Entidades Federativas, así como el presupuesto de egresos autorizado a los municipio, como se verá a continuación.

La Ley de Ingresos de la Federación considera los siguientes rubros de ingresos para el Gobierno Federal:

- I. Impuestos:
  1. Impuesto Sobre la Renta
  2. Impuesto al Activo
  3. Impuesto al Valor Agregado
  4. Impuestos Espaciales sobre Producción y servicios: a) Gasolina; b) Bebidas alcohólicas; c) Cervezas y bebidas refrescantes; d) Tabacos labrados; e) telecomunicaciones; f) Aguas, refrescos y sus concentrados.
  5. Impuesto Sobre Tenencia o uso de Automóviles
  6. Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
  7. Impuestos al Comercio Exterior: a) a la Importación y b) a la exportación
  8. Impuesto Sustitutivo del Crédito al salario
  9. Impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios
  10. Otros Impuestos Accesorios
- II. Contribuciones de Mejoras por Obras Públicas de Infraestructura Hidráulica
- III. Derechos:
  1. Servicios que presta el Estado en función de Derecho Público por cada una de las Secretarías de Estado, que en la presente administración son 17 y cada una de ellas hace cobros por Derechos.



2. Por el Uso o Aprovechamiento de Bienes de Dominio Público de las Secretarías de: a) Hacienda y Crédito Público; b) la Contraloría; c) Economía; d) Comunicaciones y Transportes y e) Medio Ambiente y R. N.
3. Derechos Sobre la Extracción de Petróleo, que incluye tres tipos de impuestos.

IV. Contribuciones no comprendidas en las fracciones de ejercicios anteriores

V. Productos:

1. Por los servicios que no corresponden a Funciones del Derecho Público
2. Derivados del uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado como son: a) Explotación de tierras y aguas; b) Arrendamiento de tierras; c) Enajenación de bienes muebles e inmuebles; d) Intereses de valores, créditos y bonos y e) Utilidades diversas ( se consideran 4) y Otros

VI. Aprovechamientos:

1. Multas
2. Indemnizaciones
3. Reintegros
4. Provenientes de obras públicas hidráulicas
5. Participaciones a cargo de las concesiones de vías generales de comunicaciones y de empresas de abastecimiento de energía eléctrica
6. Participaciones señaladas por la Ley Federal de juegos y sorteos
7. Aportaciones de contratistas de Obras Públicas
8. Destinados al Fondo para el Desarrollo Forestal
9. Cuotas compensatorias

10. Recuperaciones de capital (Desincorporaciones y otros)
  11. Decomisos de bienes
  12. Rendimientos de excedentes de PEMEX
  13. Otros Aprovechamientos.
- VII. Ingresos de Organismos y Empresas: a) PEMEX; b) CFE; c) L y F C; CAPUFE; LOTERÍA NACIONAL; IMSS; ISSSTE; otros.
- VIII. Aportaciones de seguridad Social: a) Cuotas para el Seguro Social, de patronos y trabajadores; b) Ingresos derivados de Financiamiento

La Ley de Ingresos del Estado de Nuevo León considera los siguientes rubros:

- I. Impuestos:
  1. Sobre Transmisión de Propiedad de Vehículos Automotores Usados
  2. Sobre Nóminas
  3. Sobre Hospedaje
  4. Por obtención de premios
  
- II. Derechos:
  1. Por servicios prestados por la Secretaría de Desarrollo Humano y del Trabajo
  2. Por servicios prestados por la Secretaría General de Gobierno
  3. Por servicios prestados por la Secretaría de Educación
  4. Por servicios prestados por la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado
  5. Por servicios prestados por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas

6. Por servicios prestados por diversas dependencias
7. Otros derechos consignados en las leyes respectivas

III. Productos:

1. Enajenación de bienes muebles o inmuebles
2. Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado
3. Intereses
4. Los procedentes de los medios de comunicación social del Estado
5. Venta de Impresos y papel especial
6. Ingresos de organismos desconcentrados y diversas entidades
7. No especificados

IV. Aprovechamientos:

1. Recargos
2. Donativos
3. Multas
4. Aportaciones de Entidades Paraestatales
5. Administración de ingresos municipales
6. Financiamientos a través del crédito público
7. Cauciones cuya pérdida se declare en favor del Estado
8. Diversos

V. Participaciones en Ingresos Federales

VI. Aportaciones Federales al Estado

## VII. Excedentes de ejercicios fiscales anteriores (EDEFAS)

El Presupuesto de Ingresos del Municipio de Monterrey Contiene los Rubros:

- I. Impuestos:
  1. Predial
  2. Adquisiciones de inmuebles
  3. Diversiones y espectáculos públicos
  4. Sorteos y juegos
  5. Mejora específica.
  
- II. Derechos:
  1. Cooperación para obras públicas
  2. Servicios públicos
  3. Construcciones y urbanizaciones
  4. Certificaciones, autorizaciones, constancias y registros
  5. Inscripciones y refrendos
  6. Revisiones e inspecciones
  7. Ocupación de la vía pública
  
- III. Productos:
  1. Enajenación de bienes.
  2. Arrendamiento y explotación de bienes
  3. Productos financieros.
  4. Diversos
  
- IV. Aprovechamientos:

6. Por servicios prestados por diversas dependencias
7. Otros derechos consignados en las leyes respectivas

III. Productos:

1. Enajenación de bienes muebles o inmuebles
2. Arrendamiento o explotación de bienes muebles o inmuebles del dominio privado
3. Intereses
4. Los procedentes de los medios de comunicación social del Estado
5. Venta de Impresos y papel especial
6. Ingresos de organismos desconcentrados y diversas entidades
7. No especificados

IV. Aprovechamientos:

1. Recargos
2. Donativos
3. Multas
4. Aportaciones de Entidades Paraestatales
5. Administración de ingresos municipales
6. Financiamientos a través del crédito público
7. Cauciones cuya pérdida se declare en favor del Estado
8. Diversos

V. Participaciones en Ingresos Federales

VI. Aportaciones Federales al Estado

## VII. Excedentes de ejercicios fiscales anteriores (EDEFAS)

El Presupuesto de Ingresos del Municipio de Monterrey Contiene los Rubros:

### I. Impuestos:

1. Predial
2. Adquisiciones de inmuebles
3. Diversiones y espectáculos públicos
4. Sorteos y juegos
5. Mejora específica.

### II. Derechos:

1. Cooperación para obras públicas
2. Servicios públicos
3. Construcciones y urbanizaciones
4. Certificaciones, autorizaciones, constancias y registros
5. Inscripciones y refrendos
6. Revisiones e inspecciones
7. Ocupación de la vía pública

### III. Productos:

1. Enajenación de bienes.
2. Arrendamiento y explotación de bienes
3. Productos financieros.
4. Diversos

### IV. Aprovechamientos:

1. Multas, recargos y gastos de ejecución
2. Donativos
3. Daños a bienes municipales

V. Participaciones:

1. Impuestos compartidos y Participaciones Federales pos Coordinación Fiscal
2. Tenencia o uso de vehículos
3. Fondo de Fomento Municipal
4. Derechos de control vehicular
5. Impuesto sobre vehiculos nuevos.

VI. Fondos Federales.

1. Infraestructura social
2. Fortalecimiento municipal

VII. Otros Ingresos: a) Otros ingresos y b) Financiamiento.

En resumen, el Gobierno Federal cuenta con 64 fuentes efectivas y por lo menos otras 20 potenciales; el Gobierno del Estado de Nuevo León tiene 26 fuentes de ingresos efectivas y otras 10 en potencia que puede hacer uso en un momento dado. Por su parte el Municipio de Monterrey cuenta con sólo 19 fuentes efectivas de recursos, 7 menos que el Estado de Nuevo León y 45 menos que el gobierno federal. Los ingresos federales representan 425 veces los ingresos del Estado de Nuevo León y 1588 veces los ingresos del Municipio de Monterrey, sin incluir las participaciones federales. Lo anterior se explica porque a pesar de

que los municipios cuentan con un buen número de fuentes. las percepciones por rubro son raquíticas. Lo anterior ha sido propiciado por la política tributaria centralizada del país, en la captación de los recursos fiscales y una distribución de recursos desde el centro hacia Estados y Municipios, pero de manera limitada, como se vera en la información siguiente.

PARTICIPACIONES DEL GOBIERNO FEDERAL A ESTADOS Y MUNICIPIOS Y SU  
RELACIÓN EN EL PRODUCTO INTERNO NACIONAL  
(MILLONES DE PESOS)

| AÑO   | PRODUCTO INTERNO BRUTO<br>(A) | PARTICIPACIONES<br>(B) | %<br>B A |
|-------|-------------------------------|------------------------|----------|
| 1990  | 836,439.5                     | 20,717.4               | 2.5      |
| 1991  | 1 032,321.5                   | 26,740.7               | 2.6      |
| 1992  | 1 207,896.2                   | 32,972.4               | 2.7      |
| 1993  | 1 334,838.7                   | 37,691.5               | 2.8      |
| 1994  | 1 528,383.3                   | 41,607.8               | 2.7      |
| 1995  | 2 131,541.5                   | 49,158.9               | 2.3      |
| 1996  | 2 894,478.3                   | 70,900.6               | 2.5      |
| 1997  | 3 538,285.8                   | 94,573.3               | 2.7      |
| 1998  | 4 199,352.7                   | 113,664.9              | 2.7      |
| 1999  | 5 017,853.6                   | 140,670.9              | 2.8      |
| 2000  | 5 792,552.8                   | 178,136.2              | 3.1      |
| 2001  | 5 937,344.6                   | 196,931.2              | 3.3      |
| 2002* | 5 981,666.0                   | 154,667.9              | 2.6      |

Fuente: Dirección General de Estadística Hacendaria. S H y C P.

\* Cifras al mes de diciembre de 2002.

Se puede observar que el Gobierno Federal ha otorgado recursos monetarios a estados y municipios por concepto de participaciones únicamente el equivalente al 2.7 % del



Producto Interno Bruto del país, en promedio durante los últimos 12 años, lo cual limita las posibilidades de desarrollo en los estados y municipios, sobre todo de los municipios, por las entidades más débiles desde el punto de vista político.

La Política tributaria del Gobierno Federal a sido la centralización en la captación de ingresos tributarios, quitando a los Estados y Municipios los derechos de hacer los cobros de impuestos y dejando para ellos solo unos cuantos rubros y muchos de ellos en forma compartida. Se argumento en ello, la escasa infraestructura que tenían esas entidades para hacer los cobros de impuestos. en consecuencia esa tarea la haría el Gobierno Federal y posteriormente el entregaría a Estados y Municipios recursos monetarios mediante Participaciones Federales (Impuestos compartidos por Coordinación Fiscal) y Fondos Federales para infraestructura social y fortalecimiento municipal, con lo cual se esperaba resolver el problema de distribución de los recurso, sin embargo esto no ha sido así.

#### INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y PARTICIPACIONES A MUNICIPIOS

(MILLONES DE PESOS)

| CONCEPTO                     | 1990      | 1995      | 1998      | 1999      | 2000        | 2001        |
|------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------|-------------|
| Gobierno Federal             | 186,938.0 | 418,883.0 | 783,046.0 | 956,495.0 | 1 187,704.0 | 1 271,377.0 |
| Participaciones a Municipios | 3,579.3   | 9,830.0   | 25,964.9  | 33,732.0  | 37,416.0    | 43,325.0    |
| Relación %                   | 1.9       | 2.3       | 3.3       | 3.5       | 3.2         | 3.4         |

Fuente: Secretaria de Hacienda y Crédito Público, D. G. E. H.

Como lo muestra el cuadro anterior, los recursos que el Gobierno Federal a destinado a los Municipios en apoyo a su economía, representan en promedio únicamente el 3% de los

ingresos presupuestales de la federación, a su vez dichos recursos, significan en promedio el 50 % de los ingresos totales de los Municipios del país, lo cual quiere decir que la suma de todos los presupuestos ingresos de los Municipios representan sólo el 6 % del Presupuesto de Ingresos de la Federación y con esos recursos tienen que hacer frente a gastos corrientes y de infraestructura social y económica.

### 3.2 Análisis Comparativo de las Recaudaciones Municipales en México.

Se ha observado que los Gobiernos Municipales en México sufren de un problema grave en cuanto a la recaudación de impuestos sobre todo del impuesto predial, éste ha sido subutilizado en la mayor parte de los municipios del país, como una fuente importante de recursos. Si se compran con la recaudación del Impuesto Predial como porcentaje del valor del Producto Interno Bruto tanto en México, como en otros países, se tiene lo siguiente.

Recaudación del Impuesto Predial como Porcentaje del P I B por Países

| PAIS           | % del P. I. B. | PAIS            | % del P. I. B. |
|----------------|----------------|-----------------|----------------|
| REINO UNIDO    | 4.0            | HUNGRIA         | 0.7            |
| CANADA         | 3.9            | AUSTRIA         | 0.6            |
| COREA DEL SUR  | 3.2            | REPUBLICA CHECA | 0.6            |
| FRANCIA        | 3.2            | ESLOVAQUIA      | 0.6            |
| ESTADOS UNIDOS | 3.1            | MEXICO          | 0.3            |

Fuente: Periódico El Norte, 17 de noviembre de 2002 p. 1

La información anterior muestra que México es el país que capta menos recursos monetarios por concepto de impuesto predial en los municipios. El Reino Unido y Canadá

captan doce veces más recursos por este concepto; Corea del Sur, Estados Unidos y Francia casi diez veces más; Hungría, República Checa y Eslovaquia dos veces más. En resumen esta es otra causa de la raquítica economía que viven las administraciones municipales en México.

### 3.3 Acciones de Gobiernos Estatales que Afectan las Finanzas de los Municipios.

En México se ha ejercido, por parte de los Gobernadores Estatales, la práctica de hacer una distribución inequitativa, de los recursos federales para el apoyo a Municipios, favoreciendo a unos y perjudicando a otros, sobre todo ahora que los gobernantes municipales pueden ser de partidos políticos distintos al del gobernante estatal. Un ejemplo se tiene en la Controversia Constitucional 25/98 presentada por el Presidente municipal del municipio de Xalapa, Veracruz contra el Gobernador de Veracruz.

La Constitución Mexicana establece en el artículo 115, fracción III, inciso h), prestación de servicios públicos por parte de los Municipios. Sin embargo se presentó La negativa del Gobierno de Veracruz para transferirle al municipio de Xalapa, Ver. y hacer entrega material de los bienes muebles e inmuebles, parque vehicular, recursos presupuestales y personal con el cual se viene prestando el servicio público en el municipio, por parte del Gobernador Lic. Patricio Chirinos Calero, impidiendo la aplicación de lo señalado por ley.

El resultado de la controversia, fue que el municipio tenía razón y el gobernador Patricio Chirinos tuvo que entregar los recursos del presupuesto y los materiales para prestar los servicios a la población.

#### CAPITULO IV. PROPUESTA DE REFORMAS AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN MEXICANA.

Uno de los propósitos del presente estudio es el de hacer algunas propuestas que permitan mejorar la situación económica y financiera de los Municipios del país. Mejores Municipios, permitirán impulsar el desarrollo de los Estados y en consecuencia a la Federación.

En la lógica de una base gubernamental bien fortalecida, la Federación y los Estados también se verán fortalecidos, sin embargo para lograr lo anterior, se requiere de acciones concretas de coordinación entre los tres niveles de gobierno, de trabajo y sobre todo de recursos financieros. En el financiamiento para el desarrollo municipal, se requiere de una buena relación entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal.

Con el propósito de fortalecer la autonomía económica y financiera del Municipio en México, se considera conveniente hacer las siguientes propuestas de cambio al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

| SITUACIÓN ACTUAL  | CAMBIO PROPUESTO  |
|---|---|
| 1. Fracción IV, inciso a). Los Municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles | 1. Fracción IV, inciso a). Los Municipios percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, del fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles que se ubiquen en su territorio, con el fin de administrarlas. |

| SITUACIÓN ACTUAL  | CAMBIO PROPUESTO   |
|---|--|
| <p>2. Fracción IV, inciso 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;</p>  | <p>2. Fracción IV, inciso 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 los propios Municipios, de acuerdo a sus necesidades existentes.</p>   |
| <p>3. Fracción IV, inciso c), párrafo 2. 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.....</p>   | <p>3. Fracción IV, inciso c), párrafo 2. Las leyes federales facultarán a los municipios para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas.</p>  |
| <p>4. Fracción IV, inciso c) párrafo 4. Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de ingresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base a sus ingresos disponibles.</p> | <p>Fracción IV, inciso c) párrafo 4. Los Cabildos de los Municipios aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y las Unidades Controladoras de los Municipios fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de ingresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base a sus expectativas de captación de ingresos.</p> |

Los cambios propuestos al artículo 115 constitucional, se consideran indispensables para la consolidación de los Municipios como instrumentos de desarrollo regional, sin embargo es importante indicar que estos no son los únicos cambios que deberán darse. Es necesario revisar las leyes secundarias, para su adecuación a los cambios propuestos al artículo 115 de la Carta Magna. También será necesario revisar las Constituciones de los Estados para hacer las reformas conducentes, a fin de hacerlas congruentes con los nuevos cambios propuestos.

Es necesario recordar que existen reclamos de la sociedad municipal, para que se instrumenten mecanismos de toda índole que permitan impulsar el desarrollo municipal. Con relación a la estructura Financiera y la coordinación Fiscal, los reclamos más importantes son: La asignación de mayores recursos a los municipios; Simplificación administrativa en la distribución de los recursos; Incremento de facultades a los municipios para la captación de ingresos.

## CAPITULO V. ANÁLISIS DE LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO Y EN OTROS PAISES.

La realidad política del Municipio en México ha sido manejada en función de los intereses de grupos políticos y sociales, siendo una de los principios que los a motivado, las aportaciones de recursos que reciben esas instituciones por parte del Gobierno Federal. Se puede decir que las discontinuidades y reveses que ha sufrido el sistema político mexicano durante los últimos años, se han suscitado principalmente en el ámbito de la política local, que se presenta en todas las entidades del país, con sus diferencias particulares. El Municipio se ha constituido en un espacio favorito para la lucha política y los conflictos sociales.

La exigencia de una verdadera autonomía, por parte de los gobiernos locales para ejercer el poder, en servicio y beneficio de sus respectivas comunidades, ha sido una aspiración de la comunidad municipal en la búsqueda de mayores espacios de participación y del mejoramiento de los niveles de vida de toda la población.

Actualmente, los municipios han dejado de ser meros receptores de las demandas ciudadanas y han pasado a convertirse en protagonistas de su propia lucha por el fortalecimiento de su capacidad de negociación, por ser el ámbito de gobierno más cercano a la población.

En los últimos tiempos, se ha observado que de manera cotidiana se presentan entre los Municipios, Estados y la Federación, disputas: por territorios; por la competencia en el

manejo y administración de los servicios públicos; por la realización de obras públicas de carácter local; por la gestión de la seguridad pública; así como por la captación tributaria.

También existe otro campo de reivindicación y lucha política, son los municipios indígenas, los cuales luchan por el respeto a sus formas de: elección, organización y representación, de acuerdo con sus usos y costumbres, su cultura y la demanda de autonomía.

Sin embargo, aún falta mucho por hacer, un ejemplo del atraso político, son los muchos municipios indígenas que se encuentran subordinados a cacicazgos económicos y políticos, tanto locales como regionales y estatales, quienes les imponen no sólo el tipo de gobierno, sino de personas, a través de elecciones o revocación de autoridades legítimamente electas.

En las últimas décadas, el país ha entrado en un proceso de constantes transformaciones y los municipios del país, no han quedado al margen. Se ha desarrollado, entre los distintos partidos políticos de representación nacional y regional, de forma impactante, una efervescencia municipalista con un aumento creciente de competitividad por obtener el control de los gobiernos municipales, que a partir de 1988 han multiplicado su presencia en muchos municipios.

Como ejemplo de lo anterior se tiene que, en las elecciones celebradas en el año 2000, según la revista voz y voto<sup>1</sup>, el PRD conquistó 285 municipios, el PAN 293, el PT 28 y el PVEM 9; otros partidos locales mantienen 4 ayuntamientos en su poder; por Usos y Costumbres se rigen 418 y el PRI conserva 1392 municipios.

---

<sup>1</sup> Fuentes. Revista Voz y Voto, Noviembre de 1999 y entrevistas telefónicas a las dirigencias nacionales de los partidos enunciados .



En el nuevo modelo de desarrollo implantado (descentralización de la vida nacional) debió haberse otorgado una alta prioridad al desarrollo regional, así como restituirle al Municipio la importancia debida. La descentralización de la vida política, administrativa, económica, social y cultural del país, como un imperativo impostergable en nuestra nación, en la práctica implicó una extensa diversidad y complejidad, orientados al perfeccionamiento del desarrollo social.

Es quizás esto último, el aspecto político de la reforma más relevante y seguramente de los que incidieron, y lo seguirán haciendo, en la transformación de la realidad municipal, toda vez que se crearon nuevos cauces para desarrollar las relaciones de poder entre los gobiernos estatales y municipales.

No obstante esto, el Municipio se encuentra aún inmerso en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles. Tanto la actividad pública como la administración municipal, están integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, no necesariamente rígida, que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios de país.

La Constitución, en apoyo al respeto de la soberanía de los Estados, establece el principio de que éstos, a través de sus legislaturas locales, incorporen a sus constituciones y leyes propias; las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales, de acuerdo a las particularidades geográficas, demográficas, económicas, y políticas de cada Entidad Federativa y de los Municipios que la integran.

Considerando ese punto de partida y origen constitucional, el marco jurídico general del Municipio se integra de la siguiente manera:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.

Las Constituciones Locales, así como diversas Leyes y Reglamentos.

Leyes Orgánicas Municipales.

Las Bases Normativas de los Congresos Estatales y

Las Disposiciones Administrativas de los Ayuntamientos.

Las normas constitutivas del marco jurídico municipal indicadas, reconocen la personalidad jurídica y la facultad reglamentaria del Municipio. En general, la personalidad jurídica significa que el Municipio posee capacidad para resolver los problemas económicos, políticos, sociales y culturales que afectan a su comunidad y el producto inmediato de la personalidad jurídica es la facultad reglamentaria. No obstante esto, se debe indicar que en el Sistema Federal Mexicano se reconocen solamente dos órdenes jurídicos, el Federal y el Estatal, con competencia Constitucional, Legislativa y Administrativa.

Los ayuntamientos no tienen autonomía para legislar; únicamente están facultados para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los Congresos de los estados.

Sobre el aspecto indicado anteriormente, en términos generales, se puede decir que el Municipio, pese a estar considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, no está facultado para legislar sobre cuestiones de interés particular en el ámbito de su jurisdicción.

Debido a lo anterior y gracias a la legislación existente, se tiene en México un desarrollo regional polarizado y desequilibrado; concentración de la riqueza en el centro y norte del país y algunas grandes ciudades del sur, más no así en el resto de las comunidades, mismas que componen la amplia mayoría de los municipios existentes. Así mismo, es común encontrar una concentración económica en unos cuantos municipios e insuficiencia de recursos, desarrollo y oportunidades en otros, lo cual agrava los problemas sociales como: el desempleo, la marginación, la drogadicción y la delincuencia, el subempleo y la emigración a otros municipios más desarrollados, reproduciéndose el esquema centralizador.

### 5.1 La Organización Municipal en México.

En México, la organización en el Municipio está determinada por la legislación relativa a la existencia y función del Municipio, así como la designación de sus autoridades, específicamente se encuentra tipificada en: la Carta Magna, en las Constituciones Estatales y en las Leyes Municipales.

En la Constitución, se encuentran los fundamentos que dan origen a esta Institución, así mismo proporciona los objetivos básicos, para los que fue creada esta figura institucional

y sus perspectivas de largo plazo en el desarrollo del país.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresa que el Municipio es libre, específicamente se establece en el primer párrafo. Además es importante analizar las fracciones I, V y VI del mismo ordenamiento.

En el primer párrafo dice: Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de Gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramientos 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.

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

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

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

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional.... d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo de sus jurisdicciones territoriales; e) intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana ....

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la

federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

Como se puede observar, en el texto anterior no expresa cual es el periodo que estarán en funciones los presidentes municipales y los demás miembros de los ayuntamientos, sin embargo, es importante destacar que esa información se encuentra especificada en las Constituciones de los Estados y todos ellos son de elección popular, tienen una duración de tres años en sus puestos y sin posibilidad de ser reelectos de forma inmediata.

Para ejemplificar lo anterior, se presenta la información correspondiente a la Constitución del Estado de Nuevo León:

ARTICULO 118.- Los Municipios que integran el Estado son independientes entre sí. Cada uno de ellos será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la Ley determine. La competencia que otorga esta Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y los Poderes del Estado.

ARTICULO 123.- Los miembros del Ayuntamiento se renovarán cada tres años, tomando posesión los electos, el día 31 de Octubre.

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.

Durante los años de vigencia de la Constitución de 1917, se han hecho varias reformas al texto del artículo 115, ello con el propósito de fortalecer a esta institución: En 1933 se introdujo el principio de la no reelección para los integrantes de los ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos); en 1947 el Constituyente Permanente otorgó a la mujer el derecho a votar y ser votada en las elecciones municipales; en 1983 se elevaron a rango constitucional los lineamientos sobre suspensión, desaparición de ayuntamientos o la suspensión o revocación del mandato a algunos de los miembros de los ayuntamientos; se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano; se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios sin consignar mínimos poblacionales; entre otros.

Los objetivos de las reformas han estado orientados a reforzar la libertad política del municipio y su autonomía económica y administrativa. La autonomía política se ha visto favorecida con una mayor participación ciudadana, a través del proceso electoral municipal, mediante el cual los miembros del ayuntamiento son de elección popular directa. Así

mismo se ha adquirido una mayor autonomía política con el principio de representación proporcional para todos los municipios.

En lo que concierne a la autonomía financiera, también expresada en el texto constitucional, se debe entender que es una contraparte importante de la libertad política, ya que esta última no se puede conseguir sin una verdadera autonomía financiera, por ello es que en la teoría dicha autonomía es indispensable para lograr la libertad política en el municipio. Sin embargo en la realidad del municipio mexicano se observa que no se ha avanzado en el logro de este binomio y en consecuencia no se han alcanzado las condiciones requeridas para impulsar el desarrollo del municipio y del sistema federal.

La autonomía administrativa del municipio, fue orientada en términos de la facultad reglamentaria municipal; la determinación de los servicios públicos que debe prestar el municipio y la posibilidad de asociación para su prestación; el desarrollo urbanístico, la protección ecológica y la protección de las relaciones laborales.

No obstante esto, que para lograr todo ello, existe otro problema que es fundamental, este es el económico, sin recursos monetarios no se puede llevar a cabo la prestación de los servicios públicos, la materialización de los planes de desarrollo urbanos y de infraestructura económica y social, ni la protección y administración de las reservas naturales como lo demanda la sociedad. Lo más que se ha logrado avanzar es en la aplicación de paliativos con el fin de atenuar los problemas.



Otro factor que se identifica como un obstáculo para lograr el impulso al desarrollo de los diversos municipios del país, es la falta de continuidad de las políticas y programas de desarrollo de largo plazo. Las autoridades municipales están, en la mayoría de los casos, centradas en su período de gestión, no se preocupan por desarrollar y poner en marcha planes y proyectos de inversión más allá del tiempo en que van a estar gobernando, en el caso de México, ya se indicó, es de tres años.

Un ayuntamiento que inicia su periodo de gestión, sabe que tiene tres años para formular, desarrollar y ejecutar sus proyectos, sin embargo, se debe reconocer que se utiliza el primer año para determinar los objetivos de la administración, definición de estrategias y concepción de planes, que requieren: hacer un diagnóstico minucioso de las necesidades que existen; de identificar los recursos con que se cuenta; de las posibilidades de contar con proyectos viables, económica y socialmente; elaboración de programas y proyectos de inversión y selección de prioridades y finalmente, selección de los proyectos de inversión.

Cuando todo eso ya está listo y ya se conoce las necesidades de recursos financieros, hay que acudir ante las autoridades estatales o federales para solicitar apoyo financiero y luego se pasan otros seis meses para que le autoricen los recursos para inversión, luego hay que hacer licitaciones para asignar las obras públicas, formular contratos y demás gestiones administrativas y hacer la asignación de recursos, por lo que ya solo quedan dieciocho meses para ejecutar las obras, porque hay que entregarlas antes de terminar el periodo de

gestión. Todo esto ha representado fuertes limitantes para lograr un desarrollo acorde en la mayoría de los municipios en México.

## 5.2 Análisis de la Organización Municipal en otros Países.

Es de gran interés analizar las diversas formas de gobierno municipal y la estructura municipal que existen en el ámbito internacional. En este estudio, sólo se analizan algunos de ellos, sobre todo los que son más afines a nuestro país. Para estos efectos se ha considerado conveniente analizar la forma de gobierno y su organización municipal en España, Venezuela, Argentina, Colombia y Brasil

### 5.2.1 La organización municipal en España.

La selección de este país para su análisis se debe a los antecedentes históricos que tiene México con España. Como en todo país, el Municipio en España tiene una larga historia, sus antecedentes se remontan a la época romana , el primer municipio establecido por Roma, fuera de la Península Itálica fue en Gadez, hoy Cádiz.

Con la Constitución de Cádiz de 1812 se inicia la legislación municipal en España, delineando los perfiles de la actual institución. La Constitución del 29 de noviembre de 1978 en España establece una nueva organización de sus localidades. La Ley de Regulación de las Bases del Régimen Local del 2 de abril de 1985, establece los elementos de

organización municipal, mismos que se resumen en lo siguiente: España cuenta con 8, 066 municipios, sus gobiernos están depositados en ayuntamientos integrados por un Alcalde y una Junta de Concejales, que duran en su función cuatro años.

Los Concejales son elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto; el Alcalde por su parte es elegido de entre todos los concejales por mayoría absoluta de los votos de estos y el número de concejales varía según el número de habitantes en los municipios.

En los ayuntamientos de más de 2000 habitantes, hay otro órgano denominado Comisión Permanente, integrada por el Alcalde más la tercera parte de los Concejales que tenga el municipio, debiéndose adicionar uno más si el número resulta par y le corresponde al Alcalde presidir este órgano.

Las atribuciones más importantes de los ayuntamientos son: a) La creación, modificación o disolución de mancomunidades; adquisición o disposición de bienes o derechos del Municipio; la contratación o concesión de obras o servicios; la constitución de obras municipales; la aprobación del presupuesto y ordenanzas fiscales; ejercicio de acciones judiciales y administrativas; y asesoría al alcalde.

La legislación municipal española ha estado orientada a consolidar la descentralización del Estado y otorgar mayor autonomía a los municipios con el fin de proporcionar una mayor participación de la ciudadanía municipal en el manejo de sus asuntos.

### 5.2.2 La organización municipal en Argentina.

Argentina, en un principio, heredo de España la forma de integración municipal. Posteriormente, con la promulgación de su independencia el 25 de mayo de 1810 y la aprobación de su Constitución del 1º de mayo de 1853, este país se estructuró como República Representativa y Federal. En el transcurso de los años, la Constitución de Argentina ha sufrido varias reformas, siendo la última en 1994, en la cual se aprobó la posibilidad de reelección del Presidente.

En dicha Constitución<sup>2</sup>, en su artículo 5º, se da vigencia al régimen municipal, que dice “Cada provincia dictará para sí una Constitución, bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria. Bajo estas condiciones el Gobierno Federal, garante de cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.

Para responder a las demandas de la población de Buenos Aires, se reformó el artículo 129 de la Constitución de Argentina que dice: “La Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad. Una ley garantizará los intereses del Estado Nacional, mientras la Ciudad de Buenos Aires sea capital de la nación”

Argentina está integrada por 22 provincias, un Distrito Federal y los Territorios Nacionales de Tierra del Fuego, la Antártida Argentina y las Islas del Sur del Atlántico. Cada una de las provincias cuenta con su propia constitución y sus respectivas leyes municipales. Las

---

<sup>2</sup> Constitución de la Nación de Argentina, del 22 de agosto de 1994.

Asambleas Legislativas de las provincias han dictado soluciones para garantizar la autonomía municipal en Argentina. En algunos casos se emiten leyes generales dictadas por las propias Asambleas Provinciales; en otras Provincias se autoriza que los Municipios se auto organicen mediante una Carta Orgánica surgida de una Convención Municipal y en otras se suele dar un sistema mixto en que algunos municipios se excluyen del régimen general de su Ley Orgánica, al ser autorizados por la Asamblea Provincial para contar con Cartas Municipales propias<sup>3</sup>.

Por ejemplo. La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, que tiene por capital la Ciudad de la Plata, cuenta con una “Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 28 de abril de 1958”, misma que en sus artículos 181,182, 183 y 187 expresa los aspectos básicos de la vida municipal<sup>4</sup>.

Artículo 181 “La administración de los intereses y servicios locales en la capital y cada uno de los partidos que forman la provincia estará a cargo de una municipalidad, compuesta de un departamento ejecutivo unipersonal y un departamento deliberativo, cuyos miembros, que no podrán ser menos de seis ni más de veinticuatro, durarán cuatro años en sus funciones renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados en la forma que determine la ley”.

Artículo 182. “La Legislatura deslindará las atribuciones y responsabilidades de cada departamento, confiriéndoles las facultades necesarias para que ellos puedan atender

---

<sup>3</sup> Bielsa Rafael, Principios de Régimen Municipal, pp. 42-45

<sup>4</sup> Quintana Roldán Carlos F., Derecho Municipal, pp. 537-539,

eficazmente todos los intereses y servicios locales, con sujeción a las bases correspondientes”

La Ley Orgánica de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires, en su artículo 1° dice, “La administración local de los partidos que forman la provincia estará a cargo de una municipalidad compuesta de un Departamento Ejecutivo, desempeñado por un ciudadano con el título de intendente y un Departamento Deliberativo, desempeñado por ciudadanos con el título de concejales”.

Artículo 3° El intendente y los concejales serán elegidos directamente por el pueblo, durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos. El concejo se renovará por mitades cada dos años.

Es importante destacar que la duración en funciones de las autoridades en los municipios, es de cuatro años, es igual a la duración en funciones del Presidente y con posibilidades de ser reelecto como lo dictan los artículos 90. Los miembros del Congreso, a su vez, por ejemplo, los diputados tienen una duración de cuatro años y con posibilidades de reelección, los senadores son elegidos por seis años y reelegibles indefinidamente..

Como se puede apreciar existe una hegemonía en cuanto al período de tiempo que están en funciones los diferentes poderes, Presidente de la República Diputados, Presidentes municipales del país, cuatro años y con posibilidades de reelección.

### 5.2.3 La Organización Municipal en Colombia.

La Constitución vigente de Colombia promulgada en el año de 1991, reconstituyó el orden jurídico interno, dando una nueva vitalidad a instituciones como el Municipio. Esta Constitución define a Colombia como “Un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

El tipo de organización unitaria se determina por dos tipos de relaciones: una entre el poder central y los departamentos y otra entre los departamentos y los municipios, según los artículos 298 a 321 de la Constitución de Colombia.

Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la nación y los municipios y de prestación de servicios que determinen la Constitución y las leyes.

Con la nueva Constitución y el Código de Régimen Municipal, los municipios en éste país han visto mejorar sus perspectivas democráticas y económicas para un mejor desarrollo. La elección popular directa del Alcalde y las nuevas funciones que se le han asignado a éste y al Consejo Municipal, así como la presencia del Personero Municipal, son factores que tienden a fortalecer al Municipio en Colombia.

El capítulo 3° del título XI de la Constitución de Colombia, regula la organización territorial. Aquí se reglamenta al Municipio en el artículo 311 como: “Entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado a quien corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y las leyes”

Cada Municipio será administrado por un Concejo Municipal, integrado por Concejales, cuyo número podrá variar entre siete y veintiún miembros, de acuerdo a su respectiva población. Estos son electos para un período de tres años. Conforme al artículo 314 de la Constitución “El Alcalde del Municipio será jefe de la administración local y representante legal del mismo. Este funcionario es electo popularmente para un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección inmediata.

#### 5.2.4 La Organización Municipal en Brasil.

La Constitución vigente de Brasil, que data del 5 de octubre de 1988, establece en su Artículo primero. “La República Federativa de Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y los Municipios y del Distrito Federal, se constituye como un Estado democrático de Derecho y tiene como fundamentos:

- I. La soberanía
- II. La ciudadanía
- III. La dignidad de la persona humana



- IV. Los valores sociales del trabajo de la libre iniciativa y
- V. El pluralismo político

Todo poder dimana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes electos de forma directa en los términos de esta Constitución.

El artículo 18 de dicha Constitución reitera éste principio al señalar que “la organización política y administrativa de la República Federal de Brasil, comprende a la Unión, a los Estados y a los Municipios, todos autónomos.

La posición que adquiere el Municipio brasileño en el ordenamiento constitucional es relevante, ya que queda ubicado como parte integrante de la federación, con autonomía igual que los Estados y la propia Federación, siendo el único país latinoamericano que otorga ese rango a sus municipios.

Para la reglamentación particular de los municipios, cada Estado de la Federación, establece en su Constitución interna reglas generales para su territorio, previéndose la posibilidad de que los municipios a su vez cuenten con una Carta Propia.

El gobierno municipal se integra por dos órganos. El Prefeito (alcalde) y la Cámara de Vereadores (Concejo de Regidores); el Municipio cuenta con personalidad jurídica propia, al igual que con un patrimonio destinado a la atención de sus necesidades. El Prefeito es el órgano ejecutivo de la municipalidad, es de tipo unipersonal y tiene facultades tanto

políticas como administrativas, particularmente para ser sometidas al Concejo de Regidores.

La citada Cámara es el órgano legislativo de la municipalidad, además de contar con facultades de control y fiscalización sobre la administración general del Municipio. Tanto el Alcalde como los Regidores son electos a través de votación directa y duran en sus cargos cuatro años y en una misma fecha son elegidas las autoridades de todos los Municipios, que actualmente suman un total de 3, 991, integrados en 26 Estados.

Los Municipios brasileños cuentan con una clara independencia, bien definida como ya se observó en la Constitución, en que prevalece la idea de la división de poderes, con actividades que se complementan entre sí. Existe el derecho de veto por parte del prefecto a las disposiciones de la Cámara de Regidores y una vez regresado el Decreto, si de nueva cuenta se aprueba, deberá promulgarlo el Ejecutivo municipal y cumplirlo. En el artículo 30, se especifica que compete a los Municipios: fracción I. Legislar sobre asuntos de interés local.

Otro elemento distintivo en la organización municipal brasileña, es la facultad que tienen los municipios para fijar leyes impositivas para la recaudación de los impuestos. Esas facultades se encuentran en la Constitución de la República en su artículo 30, fracción III. Las leyes fiscales reservan para los Municipios los impuestos a la propiedad inmobiliaria, los derechos por prestación de servicios públicos y otras contribuciones relativas a anuncios, licencias de obras o productos de organismos para-municipales dependientes de la administración municipal.

Por otra parte se cuenta con la coordinación intermunicipal en zonas urbanas de carácter metropolitano, contemplándose la existencia de un plan rector que sirve de base a las acciones municipales que celebran los acuerdos respectivos. Con la nueva organización municipal, derivada de la Constitución de 1988. Brasil contempla una etapa de desarrollo municipal acelerado, en particular en las zonas urbanas.

La Constitución de la República Federal de Brasil, también especifica la forma en que se organizan los gobiernos Federal y Estatales. Considerando que es relevante para este estudio, tal organización, a continuación se describe lo que especifica la Constitución de Brasil al respecto.

En el Artículo 76 se indica que “El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, auxiliado por los ministros de Estado”.

Artículo 77. La elección de Presidente y de Vicepresidente de la República se realiza simultáneamente, el primer domingo de octubre en primera vuelta y el último domingo de ese mismo mes en segunda vuelta...(según enmienda constitucional 16/97 D. O. U. Del 5 de junio de 1997).

En el artículo 82. se indica “El mandato del Presidente de la República en de cuatro años y tendrá inicio el primero de enero del siguiente año de las elecciones”. En lo que corresponde a los Estados de la Federación, el artículo 25 de la misma Constitución menciona que: “Los Estados se organizan en los términos de las Constituciones y leyes que adopten, observando los principios de esta Constitución.

En el artículo 28 de la misma Constitución se indica la forma de elección para Gobernadores y la vigencia de su mandato, que dice “La elección de Gobernador y de Vicegobernador en los Estados, para un mandato de cuatro años, será el primer domingo de octubre, en primera vuelta y el último domingo del mismo mes en segunda vuelta.....

La misma situación se presenta con los miembros del Congreso Nacional que son elegidos por voto directo. En el artículo 44 de la Constitución de Brasil se indica “El Poder Legislativo es ejercido en el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Cada legislatura tendrá una duración de cuatro años.

Artículo 45. La Cámara de Diputados se compone de representantes del pueblo, electos por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada Territorio y en el Distrito Federal.

El artículo 46 dice: El Senado Federal se compone de dos representantes de cada uno de los Estados y del Distrito Federal, electos por principio mayoritario:

1° “Cada Estado y el Distrito Federal elegirán tres Senadores, con mandato de ocho (oito) años;

2° La representación de cada Estado y el Distrito Federal será renovada de cuatro en cuatro años, alternativamente.....”

3° Cada Senador será electo con dos suplentes.

Como se puede observar en estos cinco países, México, España, Argentina, Colombia y Brasil, existen diferencias en la forma de designar a sus gobernantes, sin embargo en todos ellos a excepción de España se ubican en el sistema de Gobierno Republicano. España por su parte cuenta con una forma de Gobierno Monárquico Parlamentario.

La razón de incluir a España en este capítulo, se debe a factores históricos. Argentina, Colombia y México, fueron conquistados por España y vivieron el colonialismo y la influencia de ese país, incluso en su forma primitiva de gobernar. Brasil en cambio recibió la organización municipal portuguesa, la cual fue trasplantada durante la época de la colonia, con sus mismas atribuciones políticas y administrativas, así como su estructura.

La influencia del colonialismo ha quedado de alguna manera presente aún cuando la mayoría de los países latinoamericanos presentan sistemas diferentes de gobierno, al de los países colonizadores. Viven una nueva forma de gobierno producto de las luchas por la independencia política, económica y social.

## CAPITULO VI. ANALISIS COMPARATIVO DE LA DURACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES, EN LOS DIFERENTES PAISES.

### 6.1 Los Gobiernos Municipales en México, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.

Los Municipios en México, como ya se vio en el capítulo anterior, son gobernados por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrados por un Presidente Municipal y los Regidores y Síndicos que la ley determine y los cuales tiene una duración de tres años y sin posibilidad de reelección inmediata.

Al comparar los Gobiernos Municipales con el Gobierno Federal y con los Gobiernos Estatales, en lo que se refiere a la forma de elección y su permanencia en sus funciones se tiene lo siguiente:

En lo que corresponde al Presidente de la República, es decir el Gobierno Federal, la Constitución dice que: Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”. La elección del Presidente es directa y en los términos que dispone la ley electoral; el Presidente entra a ejercer su cargo el primero de diciembre y durará en él seis años.<sup>1</sup>

Referente a los Gobiernos de los Estados que integran la República Mexicana, se indica en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 116, fracción I. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en sus cargos más de seis años.

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 80, 81 y 83

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas. Para el Estado de Nuevo León se especifica en el artículo 84 de su Constitución<sup>2</sup> lo siguiente:

ARTICULO 84.- El Gobernador del Estado será electo cada seis años y tomará posesión de su cargo el día 4 de octubre del año en que se celebre la elección.

El Gobernador cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a ocupar el cargo, ni aún con el carácter de interino, provisional, sustituto o encargado del despacho.....

El Poder Legislativo en México, está representado por el Congreso de la Unión, que se integra por las Cámaras de Diputados y de Senadores. La Cámara de Diputados se compone de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. La Cámara de Senadores se renueva en su totalidad cada seis años.

#### 6.2 Los Gobiernos Municipales en España, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.

España, aunque este país tiene un sistema de gobierno Monárquico Parlamentario, diferente al de México y el resto de los países que se analizan. cuenta con municipios y sus gobiernos están depositados en ayuntamientos integrados por un Alcalde y una Junta de Concejales. que duran en su función cuatro años.

---

<sup>2</sup> Constitución Política del Estado de Nuevo Leon,

El Alcalde es elegido de entre todos los Concejales, mismos que son electos por mayoría, pero si ninguno obtuviera la mayoría absoluta. se designa Alcalde al que obtenga el mayor número de votos, si hay empate, entonces el Alcalde será el de mayor edad.

En lo que corresponde a la ejecución de planes de desarrollo urbano la legislación local española, faculta la creación de organismos espaciales para la administración del desarrollo Con facultades legales al organismo administrador. Mediante dichas facultades, la legislación municipal en España, ha consolidado la descentralización y garantiza márgenes de autonomía más amplios para los municipios y propicia una mayor participación de los ciudadanos en el manejo de sus asuntos municipales. Municipios como Madrid, Barcelona, Valencia y Bilbao, ya cuentan con dichas facultades.

### 6.3 Los Gobiernos Municipales en Argentina, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.

En Argentina las autoridades municipales son designadas mediante la Ley Orgánica de Municipalidades, promulgada el 28 de abril de 1958, misma que establece en su artículo 181, que durarán cuatro años en sus funciones y podrán ser reelectos, renovándose cada dos años por mitad y serán elegidos en el mismo acto en que se elijan los senadores y diputados.

La duración de las autoridades municipales es de cuatro años, es igual a la duración en funciones del Presidente y Vicepresidente de la Nación Argentina de cuatro años y con



posibilidades de ser reelectos o sucederse recíprocamente por un solo periodo consecutivo<sup>3</sup>.

El Presidente y el Vicepresidente son elegidos en forma directa por el pueblo y las elecciones se efectúan dos meses antes a la conclusión del mandato del presidente en ejercicio.

Los Gobiernos de las Provincias Argentinas están legislados por la Constitución, el artículo 122, indica que, se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas. Eligen sus Gobernadores, sus legisladores y demás funcionarios sin intervención del Gobierno Federal. Cada provincia dicta su propia Constitución , asegurando la autonomía municipal, conforme el artículo 5° de la Constitución.

Un punto que no se indica en la Constitución es la duración de los jefes de gobierno en las Provincias. es de suponerse que dichos jefes están en funciones por cuatro años como el Presidente de la Nación.

Los Diputados duran en su representación cuatro años y son reelegibles, renovándose por mitad cada bienio; mientras que los Senadores duran seis años y con posibilidad de reelegirse indefinidamente.

#### 6.4 Los Gobiernos Municipales en Colombia, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.

---

<sup>3</sup> Constitución de la Nación de Argentina, 22 de agosto de 1994. artículo 90

En Colombia, cada Municipio es administrado por un Concejo Municipal, integrado por Concejales, los cuales son electos para un periodo de tres años. Conforme al artículo 314 de la Constitución “El Alcalde del Municipio será jefe de la administración local y representante legal del mismo. Este funcionario es electo popularmente para un periodo de tres años, sin posibilidad de reelección inmediata.

En lo que corresponde al gobierno federal la Constitución de Colombia en su artículo 115 dice: El Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa y en el artículo 190 se especifica que; 190. El Presidente de la República será elegido para un periodo de cuatro años; en el artículo 202 se indica que: El Vicepresidente de la República será elegido por votación popular el mismo día y en la misma fórmula con el Presidente de la República.

Por lo que corresponde a las demás autoridades se tiene lo siguiente: Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: (artículo 287)<sup>4</sup>

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

---

<sup>4</sup> Constitución Política de Colombia, actualizada hasta reforma de 2001

Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. Los gobernadores serán elegidos para periodos de tres años y no podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.

Artículo 132. Los senadores y los representantes serán elegidos para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección.

#### 6.5 Los Gobiernos Municipales en Brasil, su Forma de Elección y Duración de las Autoridades en sus Funciones.

El Municipio en Brasil adquiere poder e importancia. en el ordenamiento constitucional, ya que está considerado como parte integrante de la federación, con autonomía igual que los Estados y la propia Federación. Es el único país latinoamericano que otorga ese rango a sus municipios.

El gobierno municipal en Brasil se integra por dos órganos. El Alcalde y la Cámara de Regidores (Concejo de Regidores); El Alcalde es el órgano ejecutivo de la municipalidad, es de tipo unipersonal y tiene facultades tanto políticas como administrativas, particularmente para ser sometidas al Concejo de Regidores. El Alcalde y los Regidores son electos a través de votación directa y duran en sus cargos cuatro años.

La Constitución de la República Federal de Brasil, también especifica la forma en que se

organizan los gobiernos Federal y Estatales.

“El mandato del Presidente de la República es de cuatro años y tendrá inicio el primero de enero del siguiente año de las elecciones”. Referente a los Estados de la Federación, la Constitución indica que: Los Estados se organizan en los términos de las Constituciones y leyes que adopte cada Estado de la Federación, observando siempre los principios de la Constitución.

La elección de Gobernador y de Vicegobernador en los Estados, es para un mandato de cuatro años, será el primer domingo de octubre, en primera vuelta y el último domingo del mismo mes en segunda vuelta

La misma situación se presenta con los miembros del Congreso Nacional que son elegidos por voto directo. En el artículo 44 de la Constitución de Brasil se indica “El Poder Legislativo es ejercido en el Congreso Nacional, que se compone de la Cámara de Diputados y el Senado Federal. Cada legislatura tendrá una duración de cuatro años.

Como se puede observar existen variantes de un país a otro en cuanto a la forma de elección de las autoridades gubernamentales, los períodos en funciones de dichas autoridades, además de la posibilidad o no de ser reelectas para un segundo período.

Por otra parte es importante destacar que existen elementos distintivos que les han permitido avanzar en el desarrollo regional, esto es lo más importante que debe resaltar, ya que es lo que se busca para nuestro país, los beneficios de un mayor desarrollo regional.

6. 6 CUADRO COMPARATIVO DE LA DURACIÓN DE LOS GOBIERNOS  
MUNICIPALES POR LOS PAISES EN ESTUDIO.

| MEXICO   | ESPAÑA   | ARGENTINA  | COLOMBIA   | BRASIL   |
|--|--|--|--|--|
| 1. Las autoridades Municipales son electas por votación directa y duran en sus cargos tres años. | 1. Las duración en funciones de las autoridades Municipales es de cuatro años.   | 1. Las autoridades Municipales duran en sus cargos cuatro años y con posibilidades de reelección.                        | 1. Las autoridades Municipales son electas por votación directa y duran en sus cargos tres años.                                 | 1. Las autoridades Municipales son electas por votación directa y duran en sus cargos cuatro años. |
| 2. El Presidente de la República es elegido para un período de seis años.                        | 2. El Presidente y Vicepresidentes, duran en sus cargos cuatro años y cesan en sus funciones tras elecciones generales.                | 2. La duración en funciones del Presidente y Vicepresidente es de cuatro años y cuentan con posibilidades de reelección. | 2. El Presidente y Vicepresidente de la República son elegidos por un período de cuatro años.                                    | 2. El Presidente y Vicepresidente de la República son elegidos por un período de cuatro años.      |
| 3. Los Gobernadores de los Estados duran en sus funciones seis años.                             | 3. Los Gobiernos de las Provincias están encomendados a Diputaciones y otras corporaciones de carácter representativo por cuatro años. | 3. Las Autoridades de las Provincias son elegidas para un período de cuatro años y con posibilidades de reelección.      | 3. Las autoridades de los Departamentos son Gobernadores elegidos por un período de tres años y sin posibilidades de reelección. | 3. Las elecciones para Gobernador y Vicegobernador son por cuatro años.                            |
| 4. Los Diputados duran en sus legislaturas tres años   | 4. El Congreso es electo por cuatro años, termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara.           | 4. Los Diputados son electos para un período de cuatro años y son reelegibles renovándose por mitad cada dos años.       | 4. Los Diputados son electos para un período de cuatro años.   | 4. Los Diputados son electos para un período de cuatro años.                                       |
| 5. Los Senadores duran en sus cargos seis años.  | 5. El Senado es elegido por cuatro años.   | 5. Los Senadores duran en sus cargos seis años y con posibilidad de reelección.  | 5. Los Senadores son electos por un período de cuatro años.  | 5. Los Senadores son electos por un período de ocho años.  |

En el cuadro anterior se puede observar una variación respecto a España, Argentina y Brasil cuando se trata del período en funciones de los gobiernos municipales, en los países mencionados. dichas autoridades son elegidas para un periodo de cuatro años y en Argentina con posibilidades de ser reelegidas.

Lo anterior, necesariamente tiene como consecuencia un espacio de tiempo más conveniente para cumplir con los programas y proyectos de desarrollo que se prevén por las autoridades municipales.

Por otra parte se presenta, también en esos mismos países que existe otro factor común que los distingue de México, este es que el lapso de tiempo que gobiernan las autoridades municipales es semejante al de los Gobiernos Presidenciales, de gobernadores en los Estados, Provincias y Departamentos, que vienen siendo semejante a los Estados en México.

Otro elemento distintivo que se tiene en Brasil, es que el Municipio forma parte integrante de la federación, con autonomía semejante a la de los Estados y la Federación. En este aspecto Brasil es el único país en América Latina, que otorga estas facultades a sus Municipios.

Los anteriores son elementos que se estiman coadyuvan a un mayor y mejor desarrollo de los municipios. Resulta interesante considerar los beneficios que se tendría para México, el adoptar algunas de esas formas gobierno que se presentan en los Municipios, con el propósito de impulsar el desarrollo regional en el país.

CAPITULO VII. PROPUESTA DE REFORMAS AL TEXTO  
CONSTITUCIONAL.

Tomando como base la información analizada y con el propósito de impulsar el desarrollo regional y contar con mejores condiciones para el progreso en los municipios del país, se proponen los siguientes cambios a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

| SITUACIÓN ACTUAL  | PROPUESTA DE CAMBIO  |
|---|--|
| 1. Artículo 115, primer párrafo. 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.  | 1. Artículo 115, primer párrafo. 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, <b>dándoles a los municipios la facultad de contar con su propia Constitución y formar parte de la Federación</b> , conforme a las bases siguientes.   |
| 2. Artículo 115, fracción I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. | 2. Artículo 115, fracción I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa. <b>para un período de seis años y estará</b> integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado. |

| SITUACIÓN ACTUAL   | PROPUESTA DE CAMBIO   |
|--|---|
| <p>3. Artículo 115, fracción V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</li> <li>b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;</li> <li>c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.....</li> </ul> | <p>3. Artículo 115, fracción V. Los Municipios, en los términos de sus Constituciones, de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;</li> <li>b) <b>Crear y administrar</b> sus reservas territoriales;</li> <li>c) <b>Formular y ejecutar</b> planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia.....</li> </ul> |
| <p>4. Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.</p>   | <p>4. Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan <b>los Ayuntamientos de los Municipios</b> con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.</p>   |

Adicionalmente a los cambios que se proponen al texto de la Constitución en su artículo 115, es importante señalar, que será necesario efectuar cambios a los textos de todos los artículos relacionados con la propia Constitución, así como de otras Leyes, Federales, Estatales y Municipales.



## CAPITULO VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

### A) Conclusiones:

1. El Municipio, creado desde la época de la Conquista por Hernán Cortés, ha permanecido hasta nuestros días como la unidad político administrativa básica de la división territorial y de la organización política en el país.

2. A pesar de que el Municipio es una de las instituciones políticas más antiguas en el país, presenta una gran diversidad de problemas, sobre todo de tipo social y económico, ya que los municipios están limitados por ley para aplicar leyes que les permitan resolver sus problemas de crecimiento y desarrollo.

3. El municipio juega una función fundamental en el desarrollo económico, político, social y cultural dentro del Estado y de la Nación, por ello es que requiere una mayor atención de parte de las diversas autoridades que rigen la vida nacional.

4. A pesar de las reformas que se han efectuado en la legislación municipal para conseguir una verdadera autonomía municipal, la tendencia en México sigue siendo la centralización de los recursos y por consecuencia, el control, dirección y evaluación por parte de la Federación y los Gobiernos estatales, de la vida municipal.

5. Los resultados del centralismo fiscal están presentes en la precaria infraestructura productiva, administrativa y de capacidad de acción de los gobiernos locales, transmitiendo su debilidad institucional a los estados, impidiéndoles convertirse en ejes de desarrollo regional.

6. De acuerdo con las teorías de la autonomía municipal, ésta puede ser una realidad en los

países federales, su instrumentación requiere esfuerzos de voluntad y de poner el interés únicamente en beneficio del Municipio.

7. La desigual en el desarrollo municipal, exige encontrar fórmulas idóneas que tomen en cuenta las principales características de la realidad municipal, los recursos naturales con que cuenta, las ventajas económicas de producción y la capacidad de administración de dichos recursos, así como la disponibilidad suficiente recursos monetarios.

8. La enorme disparidad que existe en la percepción de los ingresos fiscales en México, es una de las causas principales del atraso que padecen los municipios, se observa que en promedio. la federación absorbe el 73.1 %de los ingresos fiscales, los estados el 22.3 % y los municipios sólo el 4.6 %.

9. El Gobierno Federal ha otorgado recursos monetarios a estados y municipios por concepto de participaciones únicamente el equivalente al 2.7 % del Producto Interno Bruto del país, lo cual limita las posibilidades de desarrollo de estados y municipios.

10. Los recursos federal destinado a los Municipios, representan en promedio únicamente el 3º de los ingresos presupuestales de la Federación, mismos que significan en promedio el 50 º de los ingresos totales de los Municipios del país, eso significa que los ingresos Municipales representan sólo el 6 % del Presupuesto de Ingresos de la Federación, para hacer frente a gastos corrientes y de infraestructura social y económica.

11. México es uno de los países que capta menos recursos monetarios por concepto de impuesto predial en los municipios.

12. En México es común que los Gobernadores Estatales, realicen una distribución injusta, de los recursos federales para el apoyo a Municipios, favoreciendo a unos y perjudicando a otros, sobre todo cuando existe una filiación política distinta a la del Gobierno Estatal.

13. Los ayuntamientos no tienen autonomía para legislar; únicamente están facultados para normar sus competencias internas o las leyes que expidan los Congresos de los estados.

14. Los miembros del Ayuntamiento en México se renuevan cada tres años, mientras que en España, Argentina y Brasil, se hace cada cuatro años, acorde con los cambios en los gobiernos federales y estatales.

15. El período en funciones de los Presidentes Municipales y demás miembros del Ayuntamiento de tres años, ha representado fuertes limitantes para lograr un desarrollo acorde en la mayoría de los municipios en México.

16. La posición que tiene el Municipio en Brasil, expresado en ordenamiento constitucional es relevante, está ubicado como parte integrante de la federación, con autonomía, igual que los Estados y la propia Federación, previéndose la posibilidad de que los municipios a su vez cuenten con su propia Constitución.

17. El gobierno municipal en Brasil se integra por dos órganos. El Prefeito (alcalde) y la Cámara de Vereadores (Concejo de Regidores), quienes tienen la facultad de dictar leyes para el Municipio.

18. En Argentina las autoridades municipales tienen la posibilidad de reelegirse por un periodo más, lo cual les permite mejores posibilidades de desarrollo en sus Municipios.

B) Recomendaciones.

Con el propósito de fortalecer la autonomía económica y financiera de los municipios mexicanos se recomienda efectuar los siguientes cambios en el texto constitucional, marcados con negritas.

1. Artículo 115, primer párrafo. 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, **dándoles a los municipios la facultad de contar con su propia Constitución y formar parte de la Federación**, conforme a las bases siguientes.

2. Artículo 115, fracción I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, **para un período de seis años y estará** integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.....

3. Fracción IV, inciso 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 **los propios Municipios, de acuerdo a sus necesidades existentes**.

4. Fracción IV, inciso c), párrafo 2. Las leyes federales **facultarán a los municipios** para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), no concederán exenciones en relación con las mismas.

5. Fracción IV, inciso c) párrafo 4. **Los Cabildos de los Municipios** aprobarán las leyes de ingresos de los Municipios y **las Unidades Controladoras de los Municipios fiscalizarán** sus cuentas públicas. Los presupuestos de ingresos serán aprobados por **los Ayuntamientos con base a sus expectativas de captación de ingresos.**

6. Artículo 115. fracción V. Los Municipios, en los términos de sus Constituciones, de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) **Crear y administrar** sus reservas territoriales;
- c) **Formular y ejecutar** planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia...

7. Artículo 115, fracción VIII, párrafo segundo. Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan **los Ayuntamientos de los Municipios** con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

## B I B L I O G R A F I A:

1. Cabrera Mendoza Enrique y Nava Campos G., Gerencia Pública Municipal
2. Cisneros Farias Germán, El Municipio como Estructura de Poder Hacia una Reforma , Editorial UANL.
3. Covarrubias Dueñas José de J., Autonomía Municipal en México editorial Porrúa, México, 1988.
4. García Sánchez José, El Municipio y sus Relaciones con la Federación
5. García Entería Eduardo, Gobierno Local en Francia
6. González Casanova Pablo, Las elecciones en México
7. Hernández Gaona Pedro E., Derecho municipal, UNAM, IJJ.
8. López Chavarria J. L., Elecciones Municipales en México
9. Ochoa Campos Moisés, La Reforma Municipal
10. Quintana Roldan Carlos F, Derecho Municipal, editorial Porrúa, 2001
11. Robles Martínez Reynaldo, El Municipio
12. Sosa Wagner Francisco, Gobierno local, legislación española.
13. Marín Mateo Ramón, El Régimen Municipal Español
14. Bielsa Rafael, Principios del Régimen Municipal.
- 15 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ediciones fiscales ISEF.
16. El Municipio y la necesidad de un Código administrativo municipal, Monterrey N. L., Octubre de 1971, Tesis
17. Márquez Galván Héctor, El Municipio como órgano descentralizado y su importancia como Institución Jurídica Política, Monterrey N. L., 1973, Tesis
18. <http://www.municipio2001.com>. Política y Gobierno
19. Las Elecciones Municipales en México, UNAM, IJJ, México, 1994.
20. IPONAP, IEPES, El Desafío Municipal, Instituto de Capacitación Política, México, 1982.

21. <http://www.worldbank.org>
22. <http://www.juridicas.unam.mx>
23. <http://www.cddhcu.gob.mx.bibliot.legislativa>
24. Constitución de la Nación de Argentina, 22 de agosto de 1994
25. Constitución Política del Estado de Nuevo León
26. Constitución Política de Colombia de 1991, con reformas de 2001
27. Constitución de la República Federal de Brasil
28. Constitución Política de España
29. Revista Voz y Voto, noviembre de 1999.
30. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Estadística Hacendaria,
31. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Constitución Comentada, tomo II, editorial Porrúa, México 1999.
32. Kelsen Hans, Teoría General del Estado.
33. Albi Fernando, La Crisis del Municipalismo.
34. Rendón Huerta B. Teresita, Derecho Municipal, editorial Porrúa, México 1998.
35. Fraga Gabino, Derecho Administrativo, editorial Porrúa, México 1998.
36. De Pina Vara Rafael, Diccionario de Derecho, editorial Porrúa, México 1998
37. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República Mexicana, El Municipio en Mexicano.
38. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República Mexicana, El Federalismo Mexicano.
39. Carpizo Jorge. diversos artículos sobre derecho constitucional y del libro clásico *El presidencialismo mexicano* (Siglo XXI Editores, 1978).

