



Universidad Autónoma de Querétaro
Facultad de Derecho
Maestría en Derecho Constitucional y Amparo

La reforma al artículo 115 de 1999 y su adecuación en el marco constitucional
y secundario en el estado de Querétaro

TESIS

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de

Maestro en Derecho Constitucional y Amparo

Presenta:

Mtro. Gerardo Servín Aguillón

Dirigido por:

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez

SINODALES

Mtro. José Enrique Rivera Rodríguez
Presidente

Mtro. Agustín Alcocer Alcocer
Secretario

Mtro. Bernardo García Camino
Vocal

Mtra. Gabriela Nieto Castillo
Sinodal Suplente

Mtro. Héctor Herrera Alcocer
Sinodal Suplente

Mtro. Agustín Alcocer Alcocer
Director de la Facultad

Firma

Firma

Firma

Firma

Firma

Dr. Sergio Quesada Aldana
Director de Investigación y
Posgrado

Centro Universitario
Querétaro, Qro.
Abril de 2002
México

No. Adq. 1003

No. Título _____

Clas. D342
5492 r

RESUMEN

Esta tesis tuvo como objetivo analizar la reforma constitucional de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su adecuación a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro y Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, iniciando con los comentarios expresados en los debates por los integrantes del Constituyente Permanente en la aprobación del artículo 115 de la Constitución de 1917. Posteriormente se revisaron las reformas constitucionales del artículo 115 identificando los principales cambios al contenido de este artículo y la trascendencia de las reformas para el municipio mexicano. Destaca señalar que en estas reformas constitucionales hasta 1983 se observa un cambio significativo y trascendental para el municipio mexicano. El análisis de la reforma al artículo 115 de 1999, se realizó a través de los aspectos que integran la vida municipal. Uno de los hallazgos de la investigación fue realizar el estudio de la reforma de 1999 relacionándolo con los criterios sustentados por los tribunales federales. Posteriormente se realizó un estudio de trece constituciones de entidades federativas analizando las adecuaciones de la reforma de 1999 en el ámbito estatal señalando los avances, limitaciones y novedades. En seguida, el análisis de la Constitución del Estado de Querétaro permitió revisar el contenido de la reforma y su adecuación en donde se encontró una reforma que no es lo suficientemente de acuerdo a la reforma federal, ya que existen normas que contradicen la constitución federal y una vez analizada de la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Querétaro, se concluyó que la reforma a la Constitución federal de 1999 fue limitada y que los Estados no establecieron adecuadamente en sus Constituciones el verdadero sentido y la voluntad de los legisladores federales, ya que en las Constituciones estatales y de Querétaro que fueron revisadas se caracterizaron por incorporar textualmente el contenido de la reforma federal, regulando con exceso y con detalle facultades y atribuciones de los miembros de los Ayuntamientos cuestión que no es objeto de la reforma y de una Constitución, sino de la Ley secundaria, además, se limitan cuestiones relativas con aspectos políticos, hacendarios y contractuales de los municipios al exigir más requisitos de los señalados en la Constitución federal, caracterizándose por concentrar facultades en los Congresos estatales principalmente de autorización. Por lo tanto, es importante modificar el contenido de la reforma constitucional en el Estado y de la Ley Orgánica Municipal para que se cumpla con el propósito de la reforma de 1999.

(Constitución. Reforma Municipal. Municipio.)

SUMMARY

The objective of this thesis is to analyze the 1999 Constitutional Reform of Article 115 of the Political Constitution of the United Mexican States and its adaptation to both the Constitution of the State of Queretaro and Queretaro's Municipal Organic Law. The thesis begins with an analysis of the comments made by members of the 1917 congress during debates on Article 115 of the Constitution. The different constitutional reforms of this article are then reviewed, identifying the principal changes and the importance of these modifications, especially those carried out in 1999. A study of three state constitutions is made. Local adaptations related to the 1999 reform are studied, and their progress, novelties, limitations and scope are pointed out. We then do an in depth analysis of the Constitution of the State of Queretaro, through which we find that the adaptations do not totally adhere to the terms of the federal reform, since there are stipulations which contradict it. The Municipal Organic Law of Queretaro, which was issued after the constitutional reform, is then examined. We find numerous limitations in this law, as some of its articles are not in accordance with the real reasons and aims of the federal legislators. There are provisions copied textually from the federal reform, but there are others which excessively regulate the faculties and jurisdiction of the members of the City Council, an aspect not intended in the reform of the General Constitution of the Republic. In addition, questions related to political, tax and contractual aspects are modified, and requirements and procedures in excess of those stipulated in the federal Constitution are established. Finally, there is a major concentration of power in the state congress, principally in the approbatory sense, with detriment to the municipal authorities. As a result, we conclude that the content of the local constitution, as well as that of the Municipal Organic Law, must be modified in order to incorporate the true reasons for the 1999 reform of Article 115 of the Constitution.

(KEY WORDS: Municipal reform, city council, constitution, Article 115).

AGRADECIMIENTOS

a Dios,
por escuchar mis oraciones y continuar a mi lado.

a mi querida esposa Carolina,
quien siempre y en todo momento apoya mi vida e impulsa mis metas.

a mis queridos hijos Daniella e Iván Gerardo,
quienes con una sonrisa iluminan todos mis días.

a mis queridos padres J. Guadalupe y Ma. Teresa,
por la fortaleza demostrada en mis ratos de angustia y adversidades.

a mis queridas hermanas Teresita y Lorena,
por los ratos compartidos en la niñez.

a mi querido tío Jesús,
por su recuerdo constante de superación y esfuerzo.

RECONOCIMIENTOS

A la Universidad Autónoma de Querétaro, al brindarme la oportunidad por segunda ocasión para iniciar y terminar estudios de posgrado, con lo cual ha permitido ampliar mis conocimientos y cumplir como universitario de esta máxima casa de estudios, enseñando y educando en sus aulas en la verdad y en el honor.

A la Facultad de Derecho de esta Universidad, por permitir que espacios de estudio y análisis en temas constitucionales y de amparo se impartan con responsabilidad y libertad de cátedra en esta hermosa profesión, formando especialistas en esta área del Derecho.

A José Enrique Rivera Rodríguez, amigo y compañero de profesión, nuevamente y por segunda ocasión por su dirección temática y metodológica en un trabajo de esta naturaleza.

A los maestros Bernardo García Camino, Jesús Salvador Vázquez Vallejo y Juan Cajas Castro, por la riqueza de sus conocimientos impartidos en el aula de clase y constante empeño por formar especialistas en el derecho constitucional.

A mis compañeros de maestría, por los conocimientos compartidos.

A mis maestros, por el profesionalismo en cada cátedra expuesta, poniendo en alto la noble pero responsable labor de enseñar.

A Iván, Marcos, Ramón, Armando y Álvaro, por los apoyos mutuos en cada tema expuesto en las aulas, esperando que el presente trabajo sea un estímulo.

A mis tíos Juan Carlos e Hilda, por confiar en mí.

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto analizar la reforma constitucional del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, revisando su evolución a través de sus diversas reformas hasta llegar a la de 1999. Asimismo, se analiza esta reforma en diversas constituciones de entidades federativas para tener un marco de referencia con relación a su actualización en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga, para posteriormente revisar su adecuación en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

A lo largo de la investigación se observó que desde los debates del Constituyente se habían expresado conceptos que contempla esta reforma, siendo la principal preocupación las cuestiones políticas, hacendarias y reglamentarias. Asimismo, una característica de las reformas en las constituciones de las entidades federativas es la reproducción textual del contenido del artículo 115 en determinados temas; por ello, las reformas no están de acuerdo con el espíritu del legislador federal, ya que contemplan temas que deberían estar en las leyes secundarias, además de ampliar facultades a los congresos de los estados que en la Constitución federal no se contemplan, y mantienen controles políticos y económicos de los municipios que la reforma federal elimina. Por ejemplo, las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento.

La reforma constitucional en el Estado de Querétaro no cumplió con el espíritu y objetivos de la reforma federal, toda vez que de ella se desprende que no hay novedades, limitándose a regular lo señalado en la Constitución federal; además, se contemplan disposiciones que contradicen la Constitución federal o bien facultan al Congreso del Estado para intervenir en asuntos de los municipios sin tener la facultad en la Constitución federal.

El tema es importante ya que durante mucho tiempo se ha buscado que los municipios del país tengan más libertad y facultades en su ámbito de competencia; sin

embargo, la reforma constitucional en el estado no fue la adecuada para contemplar todos los supuestos que se plasman a nivel federal, limitando y condicionando el adecuado funcionamiento de los municipios. Es importante abordar este tema buscando una reforma del estado integral, ya que de lo contrario el municipio seguirá esperando el momento para hacer de este ámbito de competencia un quehacer político y administrativo libre, gobernable y autónomo como lo deseaban, desde 1917, los constituyentes Heriberto Jara e C. Hilario Medina.

Uno de los principales problemas al abordar el tema fue la falta de textos publicados en donde se realicen análisis de la reforma constitucional del artículo 115 constitucional; además, no hay información en los municipios que aporten algún concepto nuevo o reglamentario de esta reforma constitucional.

En el capítulo primero se realiza un análisis de los documentos e ideas que prevalecían en la época pre-revolucionaria, así como las principales ideas vertidas por el Constituyente de 1917 con relación al artículo 115 y, como consecuencia, del municipio en México.

En el capítulo segundo se describen las principales reformas constitucionales al artículo 115, analizando el contenido de cada una de ellas y la trascendencia para el municipio.

En el capítulo tercero se analiza la reforma de 1999 al artículo 115 Constitucional precisando sus cambios y avances para los municipios del país.

En el capítulo cuarto se señalan las principales características de las reformas a las constituciones de algunas entidades federativas y la propia del estado de Querétaro.

En el capítulo quinto se revisa la Ley Orgánica Municipal para el Estado de Querétaro, en la cual se adecua el contenido de la reforma constitucional de 1999 al artículo 115.

Al final se presentan propuestas y conclusiones en las cuales se recomienda revisar las constituciones federal y local, así como la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro de acuerdo al contenido el contenido de la reforma y precisar su alcance buscando tener en México municipios más libres, autónomos y capaces de enfrentar su verdadera naturaleza.

ÍNDICE

Resumen	i
Summary	ii
Agradecimientos	iii
Reconocimientos	iv
Introducción	v
Índice	viii

Capítulo 1. El municipio mexicano pre-revolucionario y los debates del Constituyente de 1917

1.1 El municipio antes de la Constitución de 1917	1
1.2 Debates de los integrantes del Congreso Constituyente de 1917 respecto al artículo 115 constitucional	5
1.3 Voto particular de la fracción II del artículo 115 constitucional	17
1.4 Comentario final	21

Capítulo 2. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.1 Evolución del tratamiento constitucional del municipio mexicano: 1928 –1987	24
2.2 Primera reforma: 1928	24
2.3 Segunda reforma: 1933	25
2.4 Tercera reforma: 1943	27
2.5 Cuarta reforma: 1947	28
2.6 Quinta reforma: 1953	29
2.7 Reforma rechazada de 1959	29
2.8 Sexta reforma: 1976	31
2.9 Séptima reforma: 1976	31
2.10 Octava reforma: 1983	32
2.11 Novena reforma: 1987	34
2.12 Décima reforma: 1999	34

2.13 Undécima reforma: 2001	34
-----------------------------	----

Capítulo 3. Reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3.1 Política	37
3.1.1 Poder político, nivel de gobierno u orden jurídico municipal	38
3.1.2.1 Antecedentes	49
3.1.2.2 Autoridades intermedias y Constitución	50
3.1.3 Desaparición del ayuntamiento y designación de concejos municipales	55
3.2 Reglamentaria	58
3.3 Administrativa	65
3.4 Servicios públicos	67
3.5 Hacendaria	74
3.6 Jurisdiccional	85
3.7 Facultades municipales en leyes estatales y municipales	87
3.8 Cuerpos policiacos	90

Capítulo 4. Adecuaciones a las Constituciones locales del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

4.1 En otros Estados	92
4.1.1 Constitución Política del Estado de Aguascalientes	93
4.1.2 Constitución Política del Estado de Baja California	95
4.1.3 Constitución Política del Estado de Campeche	99
4.1.4 Constitución Política del Estado de Chihuahua	102
4.1.5 Constitución Política del Estado de Coahuila	105
4.1.6 Constitución Política del Estado de Colima	118
4.1.7 Constitución Política del Estado de Hidalgo	123
4.1.8 Constitución Política del Estado de Jalisco	128
4.1.9 Constitución Política del Estado de Nayarit	130
4.1.10 Constitución Política del Estado de Nuevo León	131
4.1.11 Constitución Política del Estado de Oaxaca	133
4.1.12 Constitución Política del Estado de Tlaxcala	136

4.1.13 Constitución Política del Estado de Veracruz	138
4.2 En el estado de Querétaro	139
Capítulo 5. La nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
5.1 Iniciativa, dictamen y aprobación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.	152
5.2 Análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro de fecha 25 de mayo de 2001	158
5.2.1 Título I De los municipios	158
5.2.2 Título II De la creación, asociación, fusión y supresión de Municipios	164
5.2.3 Título III De los Ayuntamientos	166
5.2.4 Título VI De la estructura administrativa municipal	178
5.2.5 Título V De los actos administrativos	186
5.2.6 Título VI Del patrimonio y hacienda municipal	188
5.2.7 Título VII Del desarrollo municipal, asentamientos humanos y obras públicas	191
5.2.8 Título VIII De la justicia administrativa municipal	192
5.2.9 Título IX De la normatividad municipal	192
5.2.10 Título X De la suplencia y responsabilidad de los servidores públicos municipales	193
5.2.11 Título XI De la colaboración y resolución de conflictos entre municipios	194
5.2.12 Título XII Del patrimonio cultural de los municipios	195
5.3 Comentarios particulares a la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro	195
Capítulo 6. Conclusiones y Propuestas	198
Anexo1. Relación de estados que han adecuado sus ordenamientos jurídicos locales	201

Anexo 2. Artículo 115 Constitucional comparativo	202
Bibliografía	212

Capítulo 1. El municipio mexicano pre-revolucionario y los debates del Constituyente de 1917

1.1 El municipio antes de la Constitución de 1917

Antes de los debates para promulgar la Constitución de 1917 se originaron muchos documentos que expresaban la idea de lo que debería ser el municipio mexicano. En este sentido, los municipios eran símbolo de democracia, soberanía y libertad popular, por lo que existía un enorme descontento en la sociedad por haberse convertido esta institución en un medio de control político para el centro, situación que generó conciencia sobre el papel que debería tener el municipio libre.

Entre estos documentos se pueden citar planes, programas e ideas de partidos políticos como el Partido Liberal Mexicano, el Partido Democrático y diversos documentos que manifestaban la idea de hacer del municipio una institución en beneficio de la sociedad.

Uno de los personajes que expidieron ideas claras sobre lo que debería ser el municipio fue Emiliano Zapata, quien el 15 de septiembre de 1916 promulgó la Ley General sobre Libertades Municipales,¹ siendo sus ideas principales las siguientes.

- I. La libertad municipal es la primera y más importante de las instituciones democráticas;

¹ QUINTANA Roldán, Carlos F., *Derecho municipal*, 5ª edición, México, Porrúa, 2001, pp. 77 - 81.

- II. Los gobernadores y jefes políticos sólo se enriquecen sin dejar a los municipios la libertad de acción ni recursos que permitan atender eficazmente las necesidades y progreso del vecindario;
- III. La libertad municipal tiene como finalidad la participación de los vecinos en la solución de los asuntos de su localidad, ya que de lo contrario se establece el despotismo;
- IV. Elegir a los miembros del Ayuntamiento, los que deberán rendir cuentas ante la población, destituyendo a los miembros de los Ayuntamientos que falten a sus deberes;
- V. Los municipios son libres en su administración interior, en lo económico y hacendario y se emancipan de toda tutela gubernativa; como consecuencia, expedirán sus reglamentos, bandos y disposiciones necesarios para su régimen interior;
- VI. Dichos reglamentos no podrán contradecir las leyes estatales en la materia, por lo que las legislaturas pueden retirar toda disposición que contradiga lo federal y estatal;

- VII. El órgano máximo del municipio es el Ayuntamiento o corporación municipal, electo popularmente a través de la elección directa durando en su encargo un año, pudiendo ser reelectos transcurridos dos años después del desempeñado;
- VIII. Las sesiones de los Ayuntamientos son públicas y los vecinos del municipio que tengan la calidad de ciudadanos deberán aprobar el presupuesto de gastos, enajenación o adquisición de bienes, celebración de contratos y aprobación de empréstitos en casos extraordinarios;
- IX. Destitución del cargo de los miembros del Ayuntamiento;
- X. Las legislaciones locales establecerán que los municipios impongan sus contribuciones e impuestos, dejando clara la percepción estatal a fin de que los municipios con amplitud suficiente puedan decretar con toda libertad.

Este documento contempla varios avances importantes en materia de participación social, toda vez que la junta de vecinos era convocada a través de bando solemne y la prensa para discutir los asuntos señalados en la fracción VIII, en líneas arriba, discusiones que serán libres y las determinaciones se toman por escrutinio secreto y mayoría de votos acudiendo únicamente los ciudadanos. Asimismo, en caso de que

no se reúna el 10% del total de los ciudadanos empadronados se cita para segunda junta sesionando con los vecinos que asistan.²

De lo anterior se observa que este documento tuvo una gran influencia en los debates del artículo 115 constitucional a cargo de los Constituyentes, ya que delimita perfectamente la naturaleza, funciones, organización, funcionamiento y temas de interés para la población municipal y que influyó para la oposición a las estructuras e instituciones porfiristas que habían hecho del municipio una institución sometida al poder central a través de los jefes políticos. De igual manera, la revocación de mandato fue una respuesta a los abusos de la época y del compromiso de responsabilidad que deberían tener los miembros de los Ayuntamientos, buscando *limitar* estos abusos con la participación social.

Una de las ideas principales de debate del Constituyente de 1917 fue la cuestión fiscal y de recaudación. Este documento zapatista establecía una recaudación de excepción para el estado y una recaudación amplia y general para los municipios, con lo cual se observa la importancia que el municipio tenía para el progreso y desarrollo de las comunidades y bienestar de la población a cargo de este personaje revolucionario.

El 20 de abril de 1917 se promulgó la Ley Orgánica de Ayuntamientos para el Estado de Morelos,³ documento que señala con precisión el funcionamiento, organización e integración de los Ayuntamientos, donde se muestra la preocupación por resolver

² Idem, p. 81.

los problemas municipales. Es digno señalar que el artículo 8 establecía la integración de los Ayuntamientos atendiendo al tipo de municipio, es decir, establecía municipios de la capital del Estado, cabeceras de los demás distritos y demás municipalidades, expresando que cada propietario tendría un suplente.

La reforma constitucional presentada por Venustiano Carranza ante el Congreso de 1917 fue la propuesta realizada por Emiliano Zapata para reformar el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de fecha 05 de febrero de 1857 y que a continuación se transcribe:

“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de la división territorial y de su organización política el Municipio Libre, administrados por Ayuntamientos de elección popular directa, y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

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

*Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un periodo mayor de seis años”.*⁴

1.2 Debates de los integrantes del Congreso Constituyente de 1917 respecto del artículo 115 constitucional

El artículo 115 constitucional fue analizado y debatido el 19 de enero de 1917 concentrándose el debate básicamente en determinar el contenido y la naturaleza del Municipio.⁵ Cuando se debate el artículo 115, su estudio se concentró en revisar:

³ Idem, pp. 81 a 84.

⁴ Idem, p. 86

Primero. En primer término, la fracción I del artículo se pone a discusión bajo el contenido siguiente:

*“Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado”.*⁶

En el proceso de debate nadie pide la palabra, por lo que se reserva para su votación en sesión posterior.⁷

Posteriormente se ofrece la lectura de la fracción II del citado artículo y que a la letra dice:

*“Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y término que señale la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de recibir la parte que corresponda al estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un estado, los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley”.*⁸

La iniciativa de esta fracción es por demás interesante, ya que el municipio iba a recaudar todos los impuestos y no únicamente los municipales, sino incluyendo los impuestos estatales; es decir, la instancia que recaudaría los impuestos en las entidades federativas serían los municipios, quienes participarían a los estados en los términos que determinara la Legislatura.

⁵ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, Tomo II, 1987, p. 634.

⁶ *Ibidem*.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

La libertad municipal ha sido uno de los temas más debatidos por investigadores, doctrinarios, políticos y administradores de nuestro país; este tema no fue excepción en los debates para la aprobación del artículo 115 constitucional.

El diputado Rodríguez González, en exposición comparativa sobre la problemática del sistema educativo en México en esos momentos, expresó que:

*“... sería un problema de unificación nacional y en caso de dejar la libertad municipal como se presentó por la Comisión Dictaminadora, sería un problema nacional además de que con los cambios constantes en los Ayuntamientos, sería un problema para la permanencia de los servidores públicos de primer nivel y sucesivamente hacia abajo, ya que indudablemente cada nuevo Ayuntamiento que tome posesión removerá a la mayor parte de sus empleados”.*⁹

El C. Rodríguez González propone restricciones a la libertad municipal solicitando se elimine la palabra “libremente”, comentando que en lo relativo a la enseñanza, se sujetarán a las leyes del estado. Expresa, de igual manera, que los Ayuntamientos, desde que han tenido conocimiento de la libertad municipal, han hecho y desecho todo lo que quieren en sus jurisdicciones.

Heriberto Jara expresa:

*“... que hay libertad política cuando la libertad económica está asegurada; hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados, las contribuciones han sido impuestas por los estados y los presupuestos son sancionados por los estados, por lo que la actividad de los municipios en estos momentos es reducida, ya que la libertad no se limita a cuidar la población y al cuidado de la policía (...) Los municipios hacen sus presupuestos de ingresos y egresos y los estados los revisan, por lo que los municipios deben ser quienes deben estar al pendiente de sus problemas en sus respectivas jurisdicciones y resolviendo los problemas de los habitantes de sus jurisdicciones”.*¹⁰

⁹ Ibidem.

¹⁰ Idem, p. 636.

De lo anterior se desprende que la libertad municipal fue un tema que se debatió profundamente desde el Constituyente de 1917, donde los rubros económicos y políticos eran el centro de atención respecto de esta libertad.

Heriberto Jara está de acuerdo con la libertad municipal, aún cuando manifestó temores respecto del manejo de la hacienda al comentar lo siguiente:

*“... queremos quitarles esas trabas a los municipios, queremos que el gobierno del Estado no sea ya papá que, temeroso que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le ha dado, y después le de centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas”.*¹¹

De lo anterior podemos concluir que Heriberto Jara fue un defensor de la libertad política y económica municipal, al comentar que resultaría contradictorio que un ideal revolucionario como lo es la libertad política se alcance pero, por otro lado, se restrinja su complemento como lo es la libertad económica, por lo que solicitó a los miembros del Congreso Constituyente aprobaran el artículo en los términos presentados por la Comisión.

Martínez de Escobar se opone a la propuesta del artículo 115 presentada por la Comisión ya que considera:

*“... los municipios no deben recaudar todos los impuestos sino únicamente los impuestos que pertenezcan directamente al municipio, expresando su acuerdo por la libertad municipal y del Ayuntamiento ...”.*¹²

Así mismo, dice que:

“... la iniciativa presentada tiene en su contenido aspectos en contra de los ideales que se han vertido en este espacio, toda vez que los estados nombran a los inspectores y vigilan la actuación del municipio como se expresa en la fracción II, por lo tanto, la libertad hacendaria municipal sería nula y como consecuencia la subordinación del municipio con el estado...”.¹³

Martínez de Escobar se inconforma por la intervención de la Legislatura del estado ya que queda abierta la obligación de la participación de los municipios en los gastos públicos estatales, al no contemplar una limitación de esta obligación, y expresa:

“... yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder, y que aquí, en el fondo de estas libertades, aparece palpitante la intervención completa del estado sobre el municipio...”.¹⁴

José Álvarez comentó:

“... los municipios tienen la obligación de sujetarse en todo a las leyes que dicten las legislaturas de los estados, por que los municipios no son repúblicas; los municipios están organizados por la ley municipal de cada estado y que dictan las legislaturas; por lo tanto apoyar, la fracción II es apoyar el anhelo revolucionario para establecer un municipio con la libertad verdadera que consiste en darle la libertad económica, implantando un sistema hacendario que puede dar buen resultado como se viene aplicando en el estado de Michoacán...”.¹⁵

Como se observa de la intervención anterior, se defiende la propuesta de la Comisión y se deja claro cual es la naturaleza de los municipios por considerar que no son repúblicas, sino que están sujetos a los leyes que las legislaturas expidan, por lo que la idea de que el municipio sea un poder como se comentó por Martínez de Escobar, se desvanece cuando este párrafo determina la naturaleza del municipio, al señalar

¹¹ Ibidem.

¹² Idem, p. 639.

¹³ Ibidem.

¹⁴ Idem, p. 640.

que estarán sujetos a las leyes que expidan las legislaturas de los estados. Lo anterior se confirma con la expresión: “... *que las entidades deben estar forzosamente sujetas a la misma ley...*” como lo expresó Rodríguez González.¹⁶

La iniciativa contempla la libertad para que los municipios elaboren sus presupuestos de egresos e ingresos, confirmando la libertad municipal, ya que una de las causas por las cuales el pueblo se abstiene de votar en las elecciones municipales, era por que no tenían hacienda. Sin embargo, Rodríguez González sigue defendiendo que el municipio sea quien recaude todos los impuestos y no únicamente los municipales, además la independencia municipal conlleva que el Ayuntamiento tenga lo suficiente para todos sus gastos.

Respecto de los inspectores que vigilen lo que corresponda a los estados y la contabilidad municipal, se dijo que no se permitiría la intromisión en los asuntos municipales, por que no se les autoriza para que vayan a procesar a los munícipes en la contabilidad, sino nada más para que la vigilen y den cuenta en la legislatura. La vigilancia del inspector es para que en el momento en que se presente una malversación de fondos, se informe a la legislatura exigiendo responsabilidad.

Rodríguez González dijo:

“Que se apruebe esta fracción tal como está no atropella la soberanía municipal, sino al contrario se garantiza un resultado práctico de los Ayuntamientos, y no como ahora que los Ayuntamientos no sirven para nada, ya que han sido corporaciones

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ Idem, p. 635.

*que se juntan todas la noches para llenar libros enteros de actas y que no hacen nada en beneficio del pueblo.”.*¹⁷

De lo anterior se desprende que existe la inquietud de que sea la ley municipal la que regule las actividades en los municipios; con la vigilancia se pretendía garantizar los resultados en la recaudación municipal y que se diera lo que corresponde al estado; por eso es que los municipios no hacían nada, ya que no existía ley que señalara las facultades de los municipios y la posibilidad de presupuestar servicios públicos en beneficio del pueblo. Se deja claro que la libertad municipal es vigilada por el estado, es decir, estaban de acuerdo con la libertad municipal, pero consideraban que deberían ser vigilados ya que no existía la experiencia de que los municipios se condujeran con libertad, por eso era necesario su vigilancia. También debemos señalar que los municipios no eran libres, por ello tenían miedo gastar ya que ni política ni legalmente podían hacer algo los munícipes sin que lo autorizara el estado. Indudablemente existía el miedo de la libertad que no se había ejercido en este país en los municipios.

El diputado Reynoso está de acuerdo con el proyecto de Primer Jefe al señalar que:

*“... la formación de un estado ó una nación es el municipio libre con autonomía económica aún del estado, por lo que es necesario que lo recolectado por el municipio debe ser del municipio y no repartirlo al estado; la libertad municipal también es respecto de la aplicación de todo lo recaudado por el municipio y no entregarlo a los estados, ya que los municipios son los tutores del gobierno del estado o el gobierno del estado tiene necesidad de invadir constantemente la autoridad municipal. La única manera de prevenir abusos en la hacienda de los municipios es vigilar a quienes manejan los fondos municipales...”.*¹⁸

¹⁷ Idem, p. 642.

El diputado Cepeda Medrano fue uno de los defensores del estado y opositores de la libertad hacendaria municipal; estaba de acuerdo en que existieran dos recaudaciones y no una sola como se contemplaba en el proyecto; sin embargo manifestó que:

“... esta vez se juega la suerte del estado y de la República, y no queremos que el municipio al venir a ser autónomo, venga a ser árbitro del estado, y que se encuentre como el papá grande para los estado; así como ha dicho Jara, que él no permite que el estado sea árbitro dentro de su entidad, así nosotros no permitiremos que los municipios sean autoridades dentro del estado (...) que si llegamos a aprobar el dictamen de la 2ª. Comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la República Mexicana...”.¹⁹

El diputado Medina, miembro de la Comisión Dictaminadora del artículo, señala:

“... que la verdadera y única base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio (...) ¿De qué manera se establecerá el municipio libre, ya no como una promesa, sino como un hecho eficaz con toda su fuerza? Pues nada más, señores, que dándole su hacienda con toda su libertad ...”.²⁰

El constituyente Medina defendió la libertad municipal señalando que es preciso e ineludible que el municipio tenga su hacienda libre, recaudando no todas las rentas sino únicamente las municipales y dejar las del estado aparte. Asimismo, expresó que el municipio va a ser la base de la organización política, de ahí que todos los países del mundo deben la organización municipal a la hacienda libre.

El diputado Lizardi defendió el artículo 115 constitucional presentado por la comisión dictaminadora expresando que:

“...todas las ambiciones políticas están cifradas en la libertad municipal; el municipio es la primera expresión política de la libertad individual y la libertad municipal es la base de nuestras instituciones sociales; la fracción II tiene el buen

¹⁸ Idem, p. 643.

¹⁹ Idem, p. 646.

²⁰ Idem, p. 647.

*deseo de que el municipio sea libre, de fundar entre ellos la soberanía municipal y hacer del municipio la primera representación del individuo en la sociedad, la base y objeto de nuestras instituciones sociales y de la nación.”*²¹

Señala de igual manera:

*“... la administración libre del municipio, como han dicho los defensores de esta idea, es la única base sólida de su libertad económica (...) si los ayuntamientos no pueden administrar libremente sus intereses, jamás serán libres...”*²²

El diputado Lizardi visualiza la problemática de unificar desde la Constitución la recaudación de todos los impuestos en el estado y unificar criterios ante los diferentes municipios del país dada la falta de homogeneidad de nuestra cultura, y propone quitarle esta idea para que quede de la siguiente manera:

*“Los municipios recaudarán los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local”*²³

Esta situación tendría la ventaja de que las recaudaciones de los impuestos aumentarían y sería uniforme la recaudación, por lo que, manifiesta su conformidad con la propuesta de la comisión hacia una libertad hacendaria, pero que los estados recauden sus impuestos y el municipio los propios siendo las legislaturas las que determinen y expidan sus leyes municipales.

Lizardi propone que el artículo 115 constitucional tuviera cambios, siendo estos los siguientes:

²¹ Idem., p. 652.

²² Ibidem.

²³ Idem, 653.

- a) Los municipios tienen derecho de fijar sus propios arbitrios dentro de los términos de la ley;
- b) Que los Ayuntamientos se integren por no menos de 15 miembros para que representen a las clases sociales y evitar cacicazgos, tiranía y ruindad.

El diputado Calderón manifiesta en su intervención que pesan sobre el pueblo de México impuestos de distintas clases que están absorbiendo a los contribuyentes; sin embargo, defendió el viejo régimen hacendario ya que es imposible modificarlo en un solo momento, en un solo día.

Expresa que se ha federalizado la república, por lo que no es conveniente que los conflictos hacendarios de los municipios sean resueltos por la Suprema Corte de Justicia convirtiendo todo el territorio nacional en una República central, tiránica y despótica en el rubro hacendario, ya que todos estos conflictos serán ventilados en la Suprema Corte de Justicia. Asimismo, aboga por que los municipios cobren los impuestos que corresponda y que fijen las legislaturas de los estados, y que el estado fije sus contribuciones y ramos que graven y se queden en éste.²⁴

El diputado Medina defiende el artículo de comisión dictaminadora respecto de que la Suprema Corte de Justicia conozca de los asuntos que surjan al seno de un municipio con motivo de cuestiones hacendarias, expresando:

*“... las legislaturas locales están formadas de representantes de los municipios garantizando la libertad municipal contra las invasiones al municipio (...) se defiende la libertad municipal por medio de la hacienda, ya que si bien se observa un peligro de absolutismo municipal, la experiencia lo dirá ...”.*²⁵

De igual manera expresó:

*“Por eso, el municipio debe recaudar todos los impuestos del estado; además, en México todavía no se establece una teoría municipal que pueda decir cuales son los impuestos exclusivamente municipales y cuales no. En el pasado no se conocía la libertad municipal ni la organización municipal, por lo que invoco a romper con todas las tradiciones...”.*²⁶

Heriberto Jara cuestiona cómo es posible que aceptemos la intromisión del municipio en el estado y que acaso no es más directa y repulsiva la que ejerce el estado por medio de sus empleados en los municipios, cobrando las contribuciones que a su juicio deban cobrarse y dejando al municipio lo que le parece.

El diputado Avilés comenta que el sistema que se busca implementar a través de la Comisión no es un sistema nuevo, ya que se ha implementado hace mucho tiempo en varios municipios de los Estados Unidos y ha dado buenos resultados, y en México, ha dado buenos resultados como los obtenidos en Michoacán. Está de acuerdo en que los Ayuntamientos sí tienen derecho para legislar en las cosas pequeñas, para la reglamentación de policía y otros puntos de pequeña importancia, pero en asuntos hacendarios es claro que la legislatura debe establecer las bases generales para establecer los impuestos y no los Ayuntamientos.²⁷

²⁴ Idem, p. 657.

²⁵ Idem, p. 658.

²⁶ Idem, p. 659.

²⁷ Idem, p. 661.

Después de la acalorada discusión de la fracción II del artículo 115, el secretario de la presidencia pregunta que si está lo suficientemente discutido, expresando: “... *Los que estén por la afirmativa se servirán ponerse de pie...*”.²⁸

En este momento, el diputado Palavicini pide la palabra, concediéndosele y comentando lo siguiente:

*“Tengo entendido que los presentes queremos votar sobre todo el artículo 115, que es muy esencial; de manera que si lo deseamos, como probablemente sucederá, para evitar nueva discusión inútil, queda entendido que aceptamos el artículo 115 del proyecto del Primer Jefe.”.*²⁹

El secretario manifiesta a la asamblea que en caso de que sea rechazado el dictamen, vuelve a la Comisión para que presente uno nuevo, comentando que si quiere la Asamblea votación especial para la fracción II que ha estado en discusión, a lo que se contestó por los presentes: *¡todo! ¡todo!*, procediendo a declarar que se reserva para votación.

El artículo 115, salvo la fracción II, fue votado en la sesión 61ª ordinaria del día 25 de enero de 1917, cuyo resultado fue de 148 votos a favor y 26 en contra. La fracción II fue votada en la sesión 62ª ordinaria del 25 de enero de 1917, cuyo resultado fue de 110 en contra y 35 a favor, por lo que volvió a la Comisión Dictaminadora para que se presentará un nuevo proyecto.

1.3 Voto Particular de la fracción II del artículo 115 constitucional

El 29 de enero de 1917 se presentó el voto particular de la fracción II del artículo 115 constitucional a cargo de Heriberto Jara e Hilario Medina existiendo disgusto y premura por el tiempo, ya que se tenía que entregar el documento integro, discutido y aprobado a Venustiano Carranza, por lo que no había más tiempo para discutir una fracción de un artículo que ya había sido aprobado. En este sentido, se pronunció Palavicini cuando menciona:

*“...hemos discutido ya el problema más grave de la carta magna y ¿vamos a detenernos por que falta una sola fracción del artículo 115, para cuando haya dictamen impreso? Por otra parte, el dictamen del artículo 115 está ya impreso, y ¿por qué de una sola fracción, vamos a esperar a que esté impresa?. Con ella terminaremos ya la Constitución; ya lo demás son adiciones.”.*³⁰

El voto particular incorpora las ideas discutidas de la fracción II garantizando la libertad municipal hacendaria, quitando la facultad a la Corte para intervenir en las cuestiones municipales y quitando también la facultad de recaudar todas las contribuciones. El contenido de la fracción II quedaría de la siguiente manera:

*“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para atender sus diversos ramos, y por lo tanto que asigne el estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada estado, en los términos que disponga la ley respectiva.”.*³¹

²⁸ Idem, p. 662.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Idem, p. 816.

³¹ Ibidem.

En este momento, los constituyentes de 1917 estaban discutiendo cuestiones agrarias y se pedía terminar con los trabajos de la Comisión Permanente del Constituyente y luego entrar al estudio de las adiciones a la Constitución, por lo que se pedía no entrar a la discusión del voto particular y dejarlo para después, pero una vez defendido el voto particular por Heriberto Jara y la necesidad de discutirlo, la presidencia acuerda revisar el voto particular el día 29 de enero de 1917.

En el debate del voto particular, el diputado Alvarez dice:

“... ya basta de invasiones a la soberanía de los estados, ya hemos fijado hasta el color que debe tener el gobierno del estado, esas condiciones deben ser fijadas por cada legislatura el cual debe señalar las condiciones que debe llenar todo régimen hacendario y municipal; debemos limitarnos a decir que los municipios deben tener absoluta libertad, fijándoles en cada estado el régimen que mejor les convenga...”.³²

Se discute sí se acepta ó no el voto particular, o bien se acepta la propuesta presentada por Venustiano Carranza.

Heriberto Jara dijo que la libertad municipal no la pueden tener los ayuntamientos y no podrán gozar de su libertad si no es a base de una libertad económica efectiva; la libertad hacendaria no puede funcionar dándole al estado lo que quiera, el municipio deberá administrar libremente su hacienda señalándose las contribuciones municipales que sean suficientes para las atenciones de sus diversos ramos. La intención de la propuesta es que el Municipio no esté sujeto al estado, ya que cuando el Estado no quiera darle libertad a los municipios, basta que el Ejecutivo promueva

³² Ibidem.

varias medidas ante la Legislatura y la Legislatura lo apruebe para quitar a los municipios su libertad. No se puede tener libertad política ni administrativa, si no se tiene la libertad económica.

Al defender el voto particular, el diputado Medina coautor del mismo, manifestó su inquietud de que el voto que se expresa es trascendental, rogando se revisara el contenido de la propuesta ya que esta cuestión es de vida o muerte, ya que de esta decisión se va a mutilar para siempre la vida municipal.

El diputado Ugarte en su intervención, propone una nueva redacción de la fracción II y que a continuación se menciona:

*“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades.”*³³

Después, el diputado Jara a nombre de la Comisión y de los autores, retiran el voto particular, ante el comentario de los constituyentes que con la propuesta del C. Ugarte era como no proponer nada. Posteriormente el secretario pone a consideración de la asamblea la moción hecha por el diputado Ugarte tomándose en consideración.

La discusión del tema se pierde, ya que el diputado Bojórquez comentó lo siguiente:

“... me voy a permitir decir que el ciudadano diputado Cravioto invita a todos ustedes a que estén presentes mañana en el Jardín Zenea, a las doce, es decir, a las

³³ Idem, p. 820.

*doce de hoy, con el objeto de tomar una fotografía en unión del ciudadano Primer Jefe ... ”.*³⁴

En seguida, el secretario procede a la votación de varios artículos entre los que se encontraba la fracción II del artículo 115, pero como se había retirado el voto particular de los diputados Medina y Jara y se aceptó la propuesta de Ugarte, se votó la fracción II sin discusión de la asamblea a la propuesta del diputado Ugarte aceptada por la Asamblea, procediendo inmediatamente a la votación, siendo el resultado de esta propuesta de 88 votos a favor y 62 votos en contra, cerrándose así un capítulo importantísimo de la historia de México, cumpliéndose el presagio de Jara cuando mencionó que era una cuestión de vida o muerte para el municipio de México, ya que con la votación se mutiló la libertad municipal en México, aprobándose una propuesta sin haber sido discutida como lo fue la fracción II del artículo 115 constitucional.

El artículo 115 constitucional aprobado por el Congreso Constituyente quedó de la siguiente manera:

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

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

³⁴ Idem, p. 821.

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

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

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

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

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

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

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

1.4 Comentario final

De lo anterior se concluye que el artículo 115, si bien fue discutido por los miembros integrantes del Congreso Constituyente, la fracción segunda quedó fuera de análisis sin comprender el alcance de su importancia para México.

Las líneas señaladas y comentadas arriba permiten señalar que hoy en día existen muchas ideas de discusión y defensa del municipio mexicano que se basan en las argumentaciones expuestas por los Constituyentes de 1917; pareciera que el tiempo

se detuvo en esta institución y que a 84 años de su aprobación siguen estando vigentes las ideas acaloradas que se desprenden de este apartado.

Sin duda, la cuestión económica en los municipios sigue siendo un aspecto trascendental de ayer y hoy; ayer, con la posición de ser instancias incapaces para cobrar todos los impuestos del estado y asignarle a la entidad federativa un porcentaje para su necesidades; y de hoy, ya que la hacienda municipal forma parte importante de las acciones de los municipios y que muchas veces es el punto débil del municipio, ya que se repiten los argumentos vertidos en donde la incompetencia y falta de conocimientos especiales hacendarios hicieron del municipio una instancia de retraso más que de apoyo.

Sin duda, el análisis y aprobación del artículo en general y de la fracción II del artículo 115 hicieron de la discusión un sinónimo de cansancio y terminación de los trabajos, como quedó señalado en la historia de México cuando comenta el diputado Bojorquez que se tendrían que ir a descansar de la sesión, ya que además de haber sido una jornada larga de trabajo, al día siguiente tendrían que ir a la toma de la foto con el Primer Jefe.

Es parte de la historia de este país y como tal debemos seguir el análisis de estas instituciones; sin embargo, es digno destacar que los Constituyentes de 1917, antes que otra situación e interés, estaba su deseo de servir a toda una población que

deseaba ansiosa terminar con movimientos sociales y tener un Carta que determinara los destinos de este país.

Capítulo 2. Reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

2.1 Evolución del tratamiento constitucional del municipio mexicano: 1928–1987

El artículo 115 regula la organización de los Estados de la federación y postula al municipio libre como base de su división territorial, así como de su organización política y administrativa.

En sus orígenes este artículo, regulaba algunos aspectos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de los estados como el tiempo en que el gobernador del estado ejercería su cargo, el que no podría excederse de seis años; asimismo, el gobernador debería ser electo directamente y no podría ser reelecto en forma absoluta. Con relación al Poder Legislativo, contempló el número de diputados de cada estado.

Este artículo ha sido reformado diez veces.

2.2 Primera reforma: 1928

La primera reforma apareció publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 1928; se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que debía tener cada estado, ya que el número de representantes debía ser proporcional al de los habitantes; así, se adicionó un párrafo del artículo, en los siguientes términos:

"El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no

llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a la última cifra".

La exposición de motivos de esta reforma señaló que existían tres ventajas, las cuales justificaron la propuesta de reforma, siendo las siguientes:

Primera: Moral, puesto que al ser menor el número de representantes que habrá de designarse, su selección se facilitará más y habrán de venir a integrar este poder hombres mejor preparados;

Segunda: Eficiencia; nadie ignora que en una asamblea muy numerosa, el proceso de sus labores es mucho más lenta y deficiente;

Tercera: Económico; reduce el presupuesto de egresos.³⁵

La reforma no tuvo trascendencia para el municipio, en virtud que la misma consistió en incorporar un nuevo mecanismo para integrar el número de diputados en las legislaturas de los estados.

2.3 Segunda Reforma: 1933

Esta segunda reforma fue publicada en el *Diario Oficial* del 29 de abril de 1933; tuvo como objetivo establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores que ocupen el cargo por elección popular; además, los diputados

locales e integrantes de los Ayuntamientos no podrán ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

A la fracción I se le adicionaron los siguientes párrafos:

"Los presidentes municipales, regidores, los síndicos del Ayuntamiento, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de ese cargo, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietario, no podrán ser electos para el periodo inmediato como 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.

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

La elección de los gobernadores de los estados de la legislatura local será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

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

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

Los diputados a la legislatura de los estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el

³⁵ *El Municipio*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, p. 124

*periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes".*³⁶

De esta reforma se puede decir que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato; sin embargo, acepta la reelección relativa ya que de su redacción se desprende que sí pueden volver a ocupar el mismo cargo pasado un período. Asimismo, los gobernadores no podían durar en su cargo más de 4 años ni volver a ocupar tal cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho, por lo que se prohíbe la reelección absoluta a quienes ocupen este cargo. En este mismo sentido, los diputados a los congresos locales no podían ser reelectos para el período inmediato y al igual que los miembros del Ayuntamiento pueden ocupar el cargo pasado un periodo.

2.4 Tercera reforma: 1943

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de enero de 1943, se hizo para modificar la parte final del párrafo segundo de la fracción tercera que disponía que los gobernadores no podrían durar en su cargo más de 4 años, quedando de la siguiente manera:

*"Los gobernadores de los estados no podrán durar en su encargo más de 6 años..."*³⁷

³⁶ Idem, p. 125.

³⁷ Ibidem

Esta reforma no cambia el desarrollo institucional del municipio en virtud, de que amplía el período constitucional para ejercer el cargo de gobernador de los estados; de cuatro años se amplía a seis años.

2.5 Cuarta reforma: 1947

El 06 de diciembre de 1946 fue presentada al Congreso de la Unión una propuesta de reforma al artículo 115 y que en sus considerandos señalaba:

*“... La materia municipal se encuentra sometida a la competencia de los estados; procede incluir en la Constitución federal mediante la reforma o adición correspondiente, el precepto que establezca el acceso de la mujer mexicana a la vida política activa en el campo de mayor importancia como la vida común del municipio, lo que permitirá ver inicialmente un resultado que podrá servir para que después se atribuya a la mujer una más amplia y general capacidad electoral, tanto en la esfera política de los estados, como en la correspondiente a la ciudadanía federal ...”.*³⁸

Esta iniciativa fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de febrero de 1947 y consagró el derecho de sufragio de las mujeres al incluir en la fracción primera el siguiente párrafo:

"En las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas".

Es una reforma trascendental para el derecho constitucional mexicano, ya que aunque no transforma directamente la estructura, organización y funcionamiento de los municipios, por primera vez otorga el derecho fundamental de participación a la mujer; por lo tanto, las mujeres pueden ocupar cargos de elección popular en los municipios y formar parte de los Ayuntamientos, o bien, participar en las decisiones

³⁸ Idem, p. 125.

para su integración a través de las votaciones directas para elegir a los miembros del Ayuntamiento.

2.6 Quinta reforma: 1953

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1953, suprimió el párrafo adicionado con la reforma anterior en virtud de que en esa misma fecha se reformó el artículo 34 para otorgarle plena ciudadanía a las mujeres y participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

2.7 Reforma rechazada de 1959

En 1959 se presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73 y 115 de la Constitución, así como un proyecto de Ley Reglamentaria del artículo 115 constitucional, para darle al municipio un sistema legislativo que estableciera y garantizará a los municipios cumplir mejor sus tareas.

“Las ideas centrales de las reformas, según la explicación del Dip. Arturo Llorente González fueron:

Primero: Apoyar la elección directa y la no reelección;

Segundo: Limitaciones para crear nuevos municipios con un mínimo de habitantes con la declaración de las dos terceras partes de las legislaturas;

Tercero: Fusionar municipios cuando carezcan de recursos para atender sus necesidades;

Cuarto: La destitución de un ayuntamiento por decreto de la Legislatura debe ser ratificada y aprobada en referéndum por el pueblo del municipio correspondiente;

Quinto: Que los presidentes municipales presidieran los organismos oficiales que se creen por disposición del gobierno federal o estatal;

Sexto: La posibilidad de que dos o más municipios colindantes pertenecientes a una o varias entidades federativas, puedan asociarse temporalmente para la ejecución de obras o prestación de servicios públicos, y

Séptimo: Participación del municipio sobre el ingreso nacional que perciben los estados, especialmente la federación, mejorando las percepciones de aquellos sobre el rendimiento de los impuestos federales, lo que beneficiaría a los municipios más pobres y sin recursos naturales que explotar.

Esta iniciativa fue rechazada por la Cámara de Senadores”.³⁹

2.8 Sexta reforma: 1976

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de febrero de 1976, adicionaron las fracciones cuarta y quinta con el objeto de que el municipio estuviese en aptitud de realizar las actividades señaladas en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano, quedando de la siguiente manera:

“Fracción IV. Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencia, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.

Fracción V. 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”.⁴⁰

Con la presente reforma, se reguló la participación concurrente de la federación, entidades federativas y municipios, con base en sus competencias, en el desarrollo de centros urbanos que formen una continuidad demográfica y que afecten su territorio, pero siempre en apego a lo que disponga la ley federal de la materia.

2.9 Séptima reforma: 1976

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de diciembre de 1976, adicionó, al artículo 115 fracción tercera, un párrafo para introducir el sistema de diputados de

³⁹ Idem, p. 126.

⁴⁰ Idem, p. 128.

minoría en las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes para fortalecer nuestro sistema democrático, otorgando participación a las minorías:

*“De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de mayoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes”.*⁴¹

2.10 Octava reforma: 1983

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de febrero de 1983, merece comentarios especiales por su trascendencia política, financiera y administrativa para los municipios mexicanos, mejorando la precaria situación en la que se encontraban los municipios del país. Esta reforma cambia por completo el texto del artículo 115 constitucional, incorporando peticiones constantes para hacer del municipio una instancia que responda a las demandas de la población.

Los constantes debates de los Constituyentes de 1917 con relación a la actividad hacendaria de los municipios y la desconfianza para recaudar sus recursos económicos, fueron conflictos permanentes por no tener recursos para su existencia, siendo inoperante jurídica y políticamente para instrumentar la democratización integral y la descentralización de la vida nacional.

⁴¹ Vid. QUINTANA Roldan, Carlos F., op. cit, p. 97.

El proceso centralizador redujo a su mínima expresión al municipio, haciéndolo depender de los organismos federales y estatales, quienes realizaban la mayoría de las obras municipales; esas dependencias impidieron el desarrollo político municipal, ya que las decisiones más importantes del municipio se tomaban y se instrumentaban en otras instancias públicas al extremo que las autoridades municipales no se enteraban de los programas y obras, hasta que éstas se realizaban materialmente en su territorio.

Esta reforma buscó el fortalecimiento municipal, para disminuir los procesos migratorios a las capitales de las entidades federativas, buscando un desarrollo equilibrado del territorio nacional.

La reforma contempló la correcta distribución de competencias en materia fiscal y las prohibiciones de las legislaturas para expedir leyes que contravengan los rendimientos de sus bienes propios, ingresos y contribuciones a su favor provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Además, precisó los diferentes ámbitos de acción del municipio, regulando expresamente cada uno de los siguientes temas: situación jurídica de los municipios en caso que los Ayuntamientos desaparezcan, suspendan o revoquen el mandato de sus integrantes, la facultad reglamentaria, servicios públicos, administración de la hacienda, ingresos y presupuesto de egresos, facultades concurrentes en materia de desarrollo urbano, fuerza pública, relaciones laborales entre trabajadores, convenios para prestar los servicios, etc., los cuales quedaron expresamente regulados en el texto constitucional y que permitió expresar, después de 66 años, la inquietud de los

Constituyentes de 1917 que defendieron el desarrollo municipal y creyeron en esta institución como la base para el desarrollo de México.

Esta reforma tiene dos aspectos sobresalientes; en primer término el reconocimiento de mayores funciones a los Ayuntamientos, y segundo, expone con detalle y claridad las innovaciones a la estructura y organización de los municipios en el país.

2.11 Novena reforma: 1987

Fue publicada en el *Diario Oficial* el 17 de marzo de 1987; tuvo como objeto cambiar al artículo 116 constitucional los asuntos relativos a los estados, depurando el artículo 115 constitucional, ya que con esta reforma el contenido del artículo 115 es exclusivo de los municipios, en tanto que el contenido del artículo 116 constitucional contempla asuntos de interés de las entidades federativas.

2.12 Décima reforma: 1999

El análisis de esta reforma es parte del siguiente capítulo; y para cumplir con el orden cronológico del presente capítulo, se menciona en este apartado.

2.13 Undécima reforma: 2001

En fecha 14 de agosto de 2001 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional en materia indígena, la cual agrega un párrafo a la fracción III del artículo 115 para quedar como sigue:

“Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.”

En este sentido, esta reforma prevé la posibilidad de las comunidades indígenas para coordinarse en lo relativo al ámbito municipal, cuestión que está sujeta a los términos y efectos que prevenga la ley. A la fecha no se ha publicado dicha ley en el estado de Querétaro.

A la fecha existen dos iniciativas de ley en la legislatura del estado que reglamentan asuntos en materia indígena y que fueron presentadas ante el pleno el día 25 de octubre de 2001 a cargo del diputado Marco Antonio León Hernández del grupo parlamentario del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana; y una más presentada el 01 de noviembre de 2001 a cargo del diputado Maximino Pérez García del grupo parlamentario de Partido Revolucionario Institucional.

Ambas iniciativas contemplan en sus artículos 13 y 19, respectivamente, que los pueblos y comunidades indígenas podrán formar asociaciones para los fines que consideren convenientes, sin señalar expresamente cuales serán esos fines, por lo que las iniciativas sí contemplan que los municipios pueden asociarse o coordinarse para cumplir con la reforma constitucional, pero sin precisar el sentido y alcance de estas coordinaciones y asociaciones.

A manera de conclusión, desde la reforma de 1928 hasta la reforma de 1977, se modificaron aspectos medulares del artículo 115 constitucional, pero, a partir de la reforma de 1983, las modificaciones y cambios que sufrió este artículo fueron de fondo y de forma. Por tanto, todas estas reformas han contribuido para que el

municipio alcance un grado superior de libertad y autonomía, pero adquirió una serie de responsabilidades y obligaciones que debe cumplir.

Ahora bien, después de los logros obtenidos a lo largo de estas once reformas al artículo 115 constitucional, la prioridad del municipio es alcanzar la eficiencia en todas y cada una de sus actividades, apegado al marco legal, tema medular de nuestra propuesta, pues la población exige de los encargados del Ayuntamiento calidad y cumplimiento en los servicios públicos.

Capítulo 3. Reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3.1 Política

La reforma no modifica nada el primer párrafo, ya que el municipio sigue siendo considerado como la base de la división territorial, organización política y administrativa del estado; por eso, no hay cambio trascendental en la naturaleza jurídica del municipio.

La reforma constitucional reformó la fracción I, quedando de la siguiente manera:

“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”

En dicha reforma, el cambio consiste en que los municipios sean gobernados y no administrados por los Ayuntamientos siendo trascendente esta reforma para esta institución, ya que no eran considerados como nivel de gobierno u orden jurídico en nuestro sistema constitucional. Los municipios, antes de esta reforma, eran gobernados por los Ayuntamientos aún cuando la Constitución no lo señalara textualmente, pero no dejando a interpretación la naturaleza del municipio de una descentralización administrativa se convierte en un ente de gobierno; en las próximas líneas de este apartado se analizará esta reforma.

3.1.1 Poder político, nivel de gobierno u orden jurídico municipal

El primer cuestionamiento obligatorio es ¿El municipio es un poder político, un nivel de gobierno o un orden jurídico?. La política es una actividad importante en el municipio, ya que de ésta dependen las relaciones con otros entes e instituciones públicos, privados o sociales; además, el municipio tiene la facultad para actuar como ente jurídico por sí mismo, vinculándose con otras instancias políticas en el municipio, estado y federación para cumplir con sus funciones constitucionalmente señaladas.

En los debates del Constituyente de 1917 en reiteradas ocasiones se dijo que el Municipio no es un poder, que es libre política y económicamente, pero no tenía la naturaleza de poder, así se menciona a continuación en la intervención del C. Martínez Escobar:

*“Como vemos, establece en esta primera parte la emancipación del poder municipal, pero no es propiamente un poder (...) es por eso que en estos momentos me rebelo contra la fracción II de este artículo por que trata de mutilar la libertad del municipio, que la quiero, que la anhelo, ya que yo desearía un verdadero poder municipal, con todos los caracteres constitucionales de un poder; y que aquí, en el fondo de estas libertades aparece palpitante la intervención completa del estado sobre el municipio ...”.*⁴²

En principio se puede decir que en reiteradas resoluciones los tribunales federales no ha considerado al municipio en México como un orden jurídico dentro del Estado

⁴² *Diario de Debates*, op. cit., pp. 638 y 640.

mexicano, ya que, conforme al artículo 115 constitucional, el municipio es la base de la división territorial, organización política y administrativa de los Estados, situación que no fue reformada y a pesar de que los municipios son gobernados por un Ayuntamiento, se resisten a considerarlo un poder o un nivel de gobierno en el Estado mexicano.

Así, se sostuvo que los municipios no forman parte de un orden jurídico establecido en la Constitución, tal y como se menciona en la siguiente controversia constitucional:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 95/99

Página: 709

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS DIVERSOS ÓRDENES JURÍDICOS ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL TIENEN AUTONOMÍA FUNCIONAL Y ASIGNACIONES COMPETENCIALES PROPIAS. *Del contenido de los artículos 1o., 40, 41, primer párrafo, 43, 44, 49, 105, fracción I, 115, fracción I, 116, primero y segundo párrafos, 122, primero y segundo párrafos, 124 y 133, de la Constitución Federal, puede distinguirse la existencia de cuatro órdenes jurídicos dentro del Estado mexicano, a saber: el federal, el local o estatal, el del Distrito Federal y el constitucional. Cada uno de ellos cuenta con asignaciones competenciales propias que, por lo general, son excluyentes entre sí, contando con autonomía para su ejercicio a cargo de las autoridades correspondientes.*

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 95/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Es importante mencionar que de la controversia citada se desprende que los municipios no son poderes ni tampoco son un orden jurídico constitucional; seguían siendo la base de la división territorial, organización política y administrativa de los estados.

La reforma de 1999 cambia la naturaleza jurídica de los municipios y no afecta el orden jurídico del Estado mexicano; entonces, dejan de ser una instancia administrativa constitucionalmente y ahora son gobernados por un Ayuntamiento; es decir, que sea gobernado el municipio por un Ayuntamiento significa que es un poder político.

En el pasado se sostenía lo contrario, conforme al siguiente criterio jurisprudencial:

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XLV

Página: 3577

MUNICIPIOS, PERSONALIDAD DE LOS. *Aun cuando la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, es el Municipio libre, conforme al artículo 115 de la Constitución Política del país, y aun cuando los mismos forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y tienen, consiguientemente, personalidad jurídica para todos los efectos legales, ello no obstante, tales condiciones no atribuyen a los Municipios el carácter de "poder político" a que se contrae al artículo 105 constitucional, para los efectos de dar competencia a la Suprema Corte, con motivo de las controversias que se susciten entre un Ayuntamiento y los poderes de un mismo Estado, por carecer los Ayuntamientos de jurisdicción sobre todo el territorio del Estado, toda vez que aquélla está limitada a una fracción del mismo, y la extensión de jurisdicción es la que da indiscutiblemente a la Suprema Corte, competencia para intervenir en las aludidas controversias.*

Controversia 2/35. Suscitada entre el Ayuntamiento de la Ciudad de Motul, Yucatán, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo del propio Estado. 26 de agosto de 1935. Unanimidad de diecisiete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Ahora, si bien los municipios tienen personalidad jurídica garantizada desde la Constitución política, se reconoce la importancia de señalar las funciones y servicios públicos de aquel en la Carta Magna; sin embargo, no eran considerados como poder constitucional ya que en ningún momento la Constitución Federal señala expresamente que el Municipio sea un poder. Es importante señalar que son autoridades frente a los actos que emiten, por así considerarlo el artículo 11 de la Ley de Amparo, por lo que acuden ante tribunales como autoridades, como poderes, como entes públicos que demandan y son demandados. Asimismo, a raíz de la reforma del artículo 105 de mil novecientos noventa y cinco, el municipio que era considerado como un ente híbrido de nuestro Estado mexicano en donde no era poder, orden jurídico y no es un nivel de gobierno, pasa a ser un ente gobernado por un Ayuntamiento con autoridad soberana y no sólo para efectos de interponer demandas, como se menciona a continuación:

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XLVIII

Página: 349

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES ENTRE LOS PODERES DE UN MISMO ESTADO. *Al disponer el artículo 105 constitucional, que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre los poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos, presupone la existencia legal, indudable, sin discusión alguna de esos poderes, supuesto que el motivo o materia de la controversia, siempre debe ser la constitucionalidad de sus actos, y no es admisible la promoción de una controversia,*

por quien pretende poseer los atributos del poder, sin que éste haya sido reconocido legalmente, ya que la controversia no puede entablarse con un poder presunto, sino con los poderes cuyo origen está fundado en las normas constitucionales y respecto de cuya legitimidad no existe asomo de duda; por tanto, la Suprema Corte de Justicia no tiene competencia para resolver la controversia promovida por las personas que se dicen miembros de un Ayuntamiento, contra la legislatura de un estado que reconoció el triunfo de la planilla contraria a la formada por las citadas personas. Por otra parte, los Ayuntamientos no tienen carácter de poder, en el sentido en que esta palabra está usada por el Constituyente; pues aun cuando la base de la división territorial y de la división política y administrativa de los estados, es el Municipio Libre, y aun cuando forman un organismo independiente del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, los Ayuntamientos carecen de jurisdicción sobre todo el territorio de un estado, y tal extensión de jurisdicción es la que indiscutiblemente da a la Suprema Corte de Justicia, competencia para intervenir en la aludidas controversias; los poderes a que se contrae el artículo 105 de la Constitución Federal, son exclusivamente el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, y los municipios libres sólo forman la base de la división territorial y a la organización democrática y política, en que los aludidos poderes descansan; y el reconocimiento del municipio libre, con derecho a ser administrado por un Ayuntamiento de elección popular y a disponer libremente de su hacienda, no implica que adquiera todos los derechos y prerrogativas de un cuarto poder, ya que, de acuerdo con los artículos 49, 50, 80, 94 y 115 de la Constitución Federal, el Supremo Poder de la Federación se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que se depositan en un presidente de los Estados Unidos Mexicanos, un Congreso General y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Controversia 2/36. Tremari Arturo y coagraviados, miembros del Ayuntamiento de Papantla, Veracruz, contra la Legislatura del Estado de Veracruz. 6 de abril de 1936. Unanimidad de dieciséis votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Epoca, Tomo VII, mayo de 1998, página 749, controversia constitucional 1/95, tesis de rubro "MUNICIPIOS. DENTRO DE NUESTRO SISTEMA CONSTITUCIONAL CONSTITUYEN UN PODER, POR LO QUE ESTAN LEGITIMADOS PARA PROMOVER CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES QUE SE SUCITEN ENTRE ESTOS Y LOS OTROS PODERES DE LA ENTIDAD."

En este sentido, es importante mencionar que conforme a la reforma del artículo 105 constitucional, los municipios son poder permanente para promover las acciones señaladas en dicho artículo, y no como aquel ente cuya naturaleza jurídica es

considerar al municipio como poder constitucional excepcional como se mencionó a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 29/2000

Página: 811

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL, REFORMADO POR DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TREINTA Y UNO DE DICIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CUATRO; Y ANTES DE LA REFORMA, POR INTERPRETACIÓN JURISPRUDENCIAL DE DICHO PRECEPTO, VIGENTE EN ESA ÉPOCA. *De conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en vigor el doce de junio de mil novecientos noventa y cinco y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo del mismo año, corresponde a la Suprema Corte conocer de las controversias constitucionales surgidas entre los estados y sus municipios sobre la constitucionalidad de sus actos y disposiciones generales, quedando dichos municipios, por tanto, legitimados para promover la acción correspondiente. Pero antes de las reformas al referido artículo 105 constitucional en los términos expuestos, los municipios ya tenían legitimación para intentar la acción de controversia constitucional, porque este alto Tribunal, interpretando dicho precepto como a la sazón estaba vigente, había establecido criterio en el sentido de considerar al municipio como un poder, para efectos de que pudiera tener acción constitucional, con lo cual se garantizó la efectividad de los beneficios derivados del artículo 115 de la propia Constitución Federal, reformado por decreto publicado el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres que, de otro modo, hubiera carecido de resguardo judicial.*

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Carenzo Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como

aislada, con el número XLIII/96), se publique como jurisprudencial, con el número 29/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

Por último y con la finalidad de determinar la naturaleza jurídica del municipio, es importante mencionar que nuestro sistema constitucional está integrado de tal manera que existe un sistema de competencias en donde se organiza la parte orgánica; por lo tanto, los municipios forman parte de esta distribución de competencias como se aprecia a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P./J. 81/98

Página: 788

CONTROVERSLA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS. *El sistema de distribución de competencias que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se integra básicamente y en lo que atañe a las hipótesis examinadas por las facultades conferidas expresamente a la federación, las potestades asignadas en el artículo 115 de la misma a los municipios y, por las restantes que, de acuerdo con su artículo 124, corresponden a las entidades federativas. Así, el ámbito competencial de los estados se integra, en principio, por las facultades no expresamente conferidas a la federación o a los municipios.*

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciséis de noviembre en curso, aprobó, con el número 81/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciséis de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

En la siguiente tesis de jurisprudencia se aprecia como el tribunal federal separa la idea de poderes federal y estatal y el ámbito de competencia municipal:

*Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta
Tomo: XI, Enero de 2000
Tesis: 2a./J. 3/2000
Página: 41*

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. SI BIEN SON ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, NO FORMAN PARTE DE LOS PODERES EJECUTIVOS, FEDERAL, ESTATALES NI MUNICIPAL. El Tribunal Pleno de esta Corte Constitucional aprobó la tesis número P./J. 16/95 de la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995, página 60, cuyo rubro sostiene "TRABAJADORES DEL SERVICIO POSTAL MEXICANO. SUS RELACIONES LABORALES CON DICHO ORGANISMO DESCENTRALIZADO SE RIGEN DENTRO DE LA JURISDICCIÓN FEDERAL, POR EL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.", del texto de la misma y de las consideraciones de los precedentes que la integran se desprende que un organismo público descentralizado se distingue de los órganos de la administración pública centralizada a los que se les identifica con el Poder Ejecutivo a nivel federal o estatal o con el Ayuntamiento a nivel municipal, de tal suerte que es un ente ubicado en la administración pública paraestatal, toda vez que la descentralización administrativa, como forma de organización responde a la misma lógica tanto a nivel federal, como estatal o incluso, municipal, que es la de crear un ente con vida jurídica propia, que aunque forma parte de la administración pública de cada uno de esos niveles, es distinta a la de los Poderes Ejecutivos, sean federal o estatales, así como a los Ayuntamientos municipales, aun cuando atienden con sus propios recursos una necesidad colectiva.

Recurso de reclamación relativo a la controversia constitucional 23/97. Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana del Estado de Jalisco. 13 de mayo de 1998. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

Competencia 337/98. Suscitada entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala y el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del propio Estado. 13 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Aristeo Martínez Cruz.

Competencia 338/98. Suscitada entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Tlaxcala y la Junta Local de Conciliación y Arbitraje de la misma entidad federativa. 18 de noviembre de 1998. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

Competencia 366/98. Suscitada entre la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado de Oaxaca y la Junta de Arbitraje para los Empleados al Servicio de los Poderes del Estado de Oaxaca. 8 de enero de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

Competencia 361/99. Suscitada entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Durango y la Segunda Sala del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje. 24 de septiembre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 3/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del catorce de enero del año dos mil.

Sin embargo, en varias sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cambia su criterio para bien de esta institución, al grado de interpretar y argumentar que el municipio si es un poder como se acredita a continuación.

En la controversia 2/35 suscitada entre el Ayuntamiento de la ciudad de Motul, Yucatán y los poderes Ejecutivo y Legislativo del propio estado, sostuvo lo siguiente:

“Lo anteriormente expuesto permite concluir que el municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial, propias de un verdadero poder político. Si de manera analítica se llama poder político a uno de los órganos que ejerce una de las funciones de soberanía, con mayor razón puede atribuírsele al municipio tal carácter, de manera sintética, al ser órgano que ejerce tras funciones de gobierno (...) El municipio como forma de poder público de la sociedad debe cumplir debidamente las funciones administrativa, legislativa, judicial, social y hacendaria, por lo que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, auto-imposición y autoseguridad, todo ello por decisión y a nombre de los integrantes que conforman la municipalidad (...) Debe advertirse en este sentido, que ante la inminencia de dejar indefensos a los municipios respecto de los derechos que se les reconocieron en la reforma constitucional y el claro propósito que informó la iniciativa de que el municipio recibiera las garantías que históricamente se le había negado, debe

inferirse que, se estimó implícitamente comprendido al municipio dentro de los poderes que alude el artículo 105 constitucional (...) pues si bien su texto se había interpretado conforme a la división de poderes tradicional, referida a los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como, por otra parte, a los poderes Federales y Estatales, no existe impedimento alguno para interpretar conforme a todas las consideraciones expuestas, que se entiende dirigida a todo poder, en sentido genérico, dentro de cuyo concepto queda comprendido el municipio (...) lo anterior expuesto que el municipio constituye un poder, pues ejerce las funciones ejecutivas, legislativas y judicial propias de un Poder Político...”.⁴³

Trascendental resulta para nuestro estudio el criterio anterior, toda vez que en la controversia 1/93 planteada por el Ayuntamiento de Delicias, Chihuahua, se tomó como antecedente lo señalado antes y que se resolvió el amparo en revisión 4521/90, sosteniendo el mismo punto de vista:

“El artículo 115 constitucional reconoce al municipio personalidad jurídica plena, estableciendo como órgano de gobierno al Ayuntamiento con lo que se solidifica la existencia del poder municipal, poder que se manifiesta en su autonomía y en el ejercicio de las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, propias de un poder (...) De esta manera, y partiendo del concepto de gobierno constitucional así como de la noción unitaria de poder público, se puede aseverar que en el sistema federal mexicano, existen tres entes morales distintos: Federación, Entidades Federativas y Municipios, cada uno investido con personalidad jurídica plena y propia; así mismo, se puede hablar de tres ámbitos territoriales distintos sobre los cuales cada uno de ellos ejerce jurisdicción; igualmente se puede advertir la existencia de tres esferas de competencia disímbolas con facultades atribuidas a la Federación, Estados y Municipios y, consecuentemente, es posible también hablar de tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal (...) Una interpretación de los artículos 105, 115 y 116 constitucionales en forma relacionada para desentrañar su verdadero sentido y alcance, permite concluir que al ser el municipio en la actualidad un poder, está facultado para promover una controversia constitucional fin de defender las prerrogativas que la reforma le confirió cuando sus intereses se vean lesionados por otro de los poderes del estado (...) Por todo lo anterior, este Tribunal Pleno considera que el artículo 105 constitucional al prevenir que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias suscitadas entre los poderes de un mismo estado sobre la constitucionalidad de sus actos, debe interpretarse conjuntamente con los artículos 115 y 116 de la Carta Magna Federal y de ello

⁴³ ARTEAGA Nava, Elisur., *La controversia constitucional y la acción de inconstitucionalidad. El caso Tabasco*, México, Monte Alto, 1996, pp. 37 y 38.

*concluir que el municipio constituye con sus propias peculiaridades, uno de los poderes que existen en las entidades federativas... ”.*⁴⁴

En la controversia constitucional 54/96 promovida por el Ayuntamiento de Aguilillas y otros municipios del estado de Michoacán, la ministra ponente Olga María del C. Sánchez Cordero argumentó lo siguiente:

*“Además, el texto vigente del artículo 115 de la Constitución federal, en algunos apartados si alude a un poder específico, por ejemplo cuando atañe a ciertas facultades de las legislaturas para fijar los derechos tributarios de los Ayuntamientos o para suspender a los miembros de éstos (fracciones I, tercer párrafo, y IV) ... ”.*⁴⁵

En conclusión, los municipios si son poderes constitucionales a raíz de los comentarios vertidos con anticipación, y una muestra es el acceso a las defensas legales señaladas en la Constitución, quedando atrás el criterio que en nuestra Carta Magna se señalan expresamente quiénes son poderes conforme a los artículos 41, 49 y 116, ya que su naturaleza de poder depende de las funciones que realiza y no de su señalamiento expreso constitucionalmente.

En este sentido, el municipio es un poder constitucional, nivel de gobierno y orden jurídico en el Estado mexicano, es un poder político que desde la Constitución tiene asignado una competencia por exclusión, siendo una autoridad gobernada por un órgano colegiado llamado Ayuntamiento, quien tiene a su cargo funciones y servicios

⁴⁴ Idem, pp. 135 a 137

⁴⁵ *Autoridades intermedias prohibidas por el artículo 115 constitucional*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Serie debates pleno, no. 19, 2000, p. 236.

públicos, facultades y el derecho de acudir a defender sus atribuciones que desde la Constitución le atribuyen.

3.1.2.1 Antecedentes

Es importante mencionar que la prohibición de autoridades intermedias entre el municipio y el gobierno del estado se produce por cuestiones históricas, ya que en el pasado existían los jefes políticos ó prefectos quienes concentraban y centralizaban las decisiones de los municipios y decidían por los Ayuntamientos.

Durante el movimiento revolucionario, los opositores a Porfirio Díaz incluyeron con insistencia en sus postulados la libertad municipal y la desaparición de las jefaturas políticas, las cuales constituían un instrumento de control del gobierno central.

Entre los documentos de la época encontramos los programas políticos del Partido Liberal Mexicano, los cuales consagraron la libertad municipal en forma clara y precisa al exponer los siguientes aspectos:

*“ ... la supresión de los jefes políticos ... reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecidos del poder municipal ... ”.*⁴⁶

De igual manera, diversos grupos se manifestaron a favor del municipio como el grupo que comandó Pascual Orozco, quien, en 1912, proclamó en Chihuahua que:

⁴⁶ *El municipio mexicano*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1985, p. 115.

*"... la revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos... se supriman en toda la república los cargos de jefes políticos cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales."*⁴⁷

Grupos zapatistas se manifestaron a favor del municipio a través del documento denominado Plan de Santa Rosa, de 1912, expresando en el artículo 4 de dicho documento lo siguiente:

*"La ley electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio ..."*⁴⁸

3.1.2.2 Autoridades Intermedias y Constitución

Cuando la Constitución señala que no habrá autoridad intermedia entre el Ayuntamiento y el gobierno del estado, se refiere a los tres poderes públicos y no únicamente al Poder Ejecutivo; por lo tanto, los Poderes Legislativo y Judicial también deberán de acatar esta disposición, como se menciona a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 11/2000

Página: 510

AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA VOZ "GOBIERNO DEL ESTADO", UTILIZADA EN LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *El artículo 115, fracción I, de la Constitución federal establece que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El término "gobierno del estado", no está limitado al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, pues dadas las competencias actuales de los diferentes Poderes de los estados y que*

⁴⁷ Idem, p. 116.

⁴⁸ Idem, p. 117.

antes podían incidir en el jefe político o prefecto (antecedente de la autoridad intermedia ahora prohibida), y como la terminología utilizada por la disposición constitucional se hace en forma genérica y no referida exclusivamente al Poder Ejecutivo, debe entenderse que dicha expresión comprende tanto al Poder Ejecutivo como a los otros Poderes estatales, frente a los cuales, eventualmente, también podría darse una autoridad intermedia con relación a los Ayuntamientos.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero del año en curso, aprobó, con el número 11/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

La autoridad intermedia prohibida por la Constitución Política puede ser de tres aspectos, tal como se menciona a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 10/2000

Página: 509

AUTORIDAD INTERMEDIA. INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *El artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, establece que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. El análisis de los antecedentes históricos, constitucionales y legislativos que motivaron la prohibición de la autoridad intermedia introducida por el Constituyente de mil novecientos diecisiete, lo cual obedeció a la existencia previa de los llamados jefes políticos o prefectos, que política y administrativamente se ubicaban entre el gobierno y los Ayuntamientos y tenían amplias facultades con respecto a estos últimos, puede llevar a diversas interpretaciones sobre lo que en la actualidad puede constituir una autoridad de esta naturaleza. Al respecto, los supuestos en que puede darse dicha figura son los siguientes: a) Cuando fuera del gobierno estatal y del municipal se instituye una autoridad distinta o ajena a alguno de éstos; b) Cuando dicha autoridad, cualquiera que sea su origen o denominación, lesione la autonomía municipal, suplantando o mediatizando sus facultades constitucionales o invadiendo*

la esfera competencial del Ayuntamiento; y, c) Cuando esta autoridad se instituye como un órgano intermedio de enlace entre el gobierno del estado y del municipio, impidiendo o interrumpiendo la comunicación directa que debe haber entre ambos niveles de gobierno.

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del Municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo Estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 10/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo V, junio de 1997, página 343, tesis P./J. 50/97, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN."

Asimismo, la autoridad intermedia servía para centralizar las decisiones en las relaciones del municipio hacia otros poderes con facultades y decisiones propias e independientes, obstaculizando la comunicación directa entre el gobierno del estado y los municipios, como se señala a continuación :

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: V, Junio de 1997

Tesis: P./J. 50/97

Página: 343

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AUTORIDAD INTERMEDIA PROHIBIDA EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. CARACTERÍSTICAS GENERALES QUE LA IDENTIFICAN. El Constituyente de 1917 impuso la prohibición de "autoridad intermedia" a que se refiere la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en atención a situaciones de hecho, según informa la historia, en virtud de las cuales se creaban, por debajo de los gobiernos estatales, personas conocidas como "jefes políticos" que

detentaban un poder real y de hecho reconocido por el gobernador, en virtud del cual se cumplían las órdenes de éste y servía para que la autoridad tuviera medios inmediatos de acción y centralización. Tomando en consideración lo anterior, debe establecerse que una autoridad, ente, órgano o persona de que se trate, no debe tener facultades o atribuciones que le permitan actuar de manera independiente, unilateral y con decisión, que no sea resultado o provenga de manera directa de los acuerdos o decisiones tomados por los diferentes niveles de gobierno dentro del ámbito de sus respectivas facultades, a efecto de impedir que la conducta de aquéllos se traduzca en actos o hechos que interrumpen u obstaculicen la comunicación directa entre el gobierno estatal y el municipio, o que impliquen sustitución o arrogación de sus facultades.

Controversia constitucional 2/95. Jesús Hinojosa Tijerina, José Martínez González y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de presidente municipal, secretario y síndico segundo del Ayuntamiento del municipio de Monterrey, estado de Nuevo León, respectivamente, contra el gobernador, secretario general de gobierno y Congreso estatal del propio estado. 13 de mayo de 1997. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dos de junio en curso, aprobó, con el número 50/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dos de junio de mil novecientos noventa y siete.

Esta prohibición no es una postura nueva; es un reclamo que desde los Debates del Constituyente de 1917 se exigía, debido principalmente al papel que tenían los jefes políticos entre los municipios y los gobernadores.

Un asunto que marco el destino de los municipios del País fue, sin duda, la resolución que recayó sobre la Ley para el Federalismo Hacendario del Estado de Puebla.

La inconstitucionalidad de esta ley se debió a:

- a) Los preceptos de la ley prevén Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal como autoridades que no pertenecen orgánicamente al estado ni a los municipios, aunque se integran con autoridades de ambos;
- b) De conformidad con los artículos 115, fracción I, de la Constitución Federal, entre otros, la máxima autoridad administrativa de los municipios es el Ayuntamiento, al que corresponde emitir todas aquellas disposiciones relativas a su organización, funcionamiento, servicios públicos y otros de su competencia, así como promover y autorizar la realización de obras públicas y lo inherente a su desarrollo urbano, lo cual se relaciona directamente con las atribuciones que se le otorgan a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, en tanto que éstos constituyen instancias encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población, facultades que invaden la esfera de competencia de los Ayuntamientos que, por tal razón, son los que deberían realizarlas;
- c) Dichos comités no sólo son órganos de planeación y coordinación sino que se les dota de facultades tales que implican el sometimiento del Ayuntamiento y de sus Juntas Auxiliares, de forma que, para que éstos puedan desarrollar sus funciones y percibir los recursos que les corresponden para tal efecto, conforme a la ley citada, deben contar con los planes, programas y jerarquización de obras y acciones autorizadas por los referidos comités; y

d) Además, interrumpen la comunicación directa que debe existir entre el gobierno del estado y los municipios, ya que con la intervención de dichos comités, los municipios estarán obstaculizados para coordinarse directamente con el gobierno del estado para llevar a cabo sus atribuciones sobre aquellas materias que en común tienen ambos niveles.

Los criterios anteriores fueron expuestos a través de la resolución de la Controversia Constitucional 4/98 de fecha 10 de febrero de 2000, la cual fue aprobada por unanimidad de nueve votos y, con fecha 17 de febrero de 2000, aprobó con el número 12/20000, la Jurisprudencia con los criterios citados.

Por lo tanto, la autoridad intermedia no está permitida en nuestro sistema constitucional, lo que garantiza la libertad de comunicación de los municipios con los gobiernos estatales, limitación no extendida para la federación, ya que el contenido del artículo 115 constitucional expresa claramente que no habrá autoridad intermedia entre los municipios y el gobierno del estado. Esta limitación permanece desde el artículo 115 constitucional de 1917 y fue objeto de revisión, análisis y debate entre los Constituyentes, rechazando en todo momento a estas autoridades.

3.1.3. Desaparición del Ayuntamiento y Designación de Consejos Municipales

La reforma contempla supuestos que ya eran considerados en leyes orgánicas municipales en lo relativo a este apartado.

La reforma constitucional establece:

“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 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 Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores”

Los supuestos señalados en la reforma se contemplaron en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro publicada en el periódico oficial “La Sombra de Arteaga” el día 25 de mayo de 2001 en los artículos 24 y 43; sin embargo, previamente a la reforma constitucional, las leyes secundarias ya contemplaban estas situaciones; por lo tanto, la reforma contempla constitucionalmente estos casos para darle mayor seguridad jurídica el desarrollo de las actividades de los municipios.

Esta uniformidad en el país es importante ya que cada legislación establecía el órgano que entraba en funciones, por lo que permitirá crear un mismo criterio en los municipios.

Con relación al número de miembros que integrarán los Concejos Municipales, la Constitución Federal obliga a que las leyes determinen el número de miembros, cuestión que no está regulada, actualmente en ninguna disposición legal estatal.

Respecto de los requisitos a cubrir, se contemplan en el artículo 81 de la Constitución Política del estado.

Sin embargo, el artículo 21 de la ley electoral del estado señala el número de regidores que integrarán los ayuntamientos, pero no hace referencia al número de concejeros municipales.

Con la presente reforma, el Constituyente Permanente busca unificar criterios e instituciones para el caso en que se declare la desaparición de los Ayuntamientos y no funcionen otros órganos, evitando que las legislaturas violenten el marco constitucional y legal extendiendo el cargo público de los regidores salientes, ya que, en ocasiones, las leyes estatales contemplaban que los regidores salientes continuaban en funciones hasta que se instalara el nuevo Ayuntamiento.

La Constitución del estado contempla, en el artículo 41, De las Facultades de la Legislatura, la posibilidad de designar a los Concejos Municipales cuando se suspenda o se declare desaparecido un Ayuntamiento.

Si la desaparición ocurre en el primer año, se organizan elecciones; de lo contrario, si la desaparición ocurre durante los dos últimos años de gestión, el Concejo permanecerá en funciones hasta el término del periodo constitucional.

3.2 Reglamentaria

Esta característica es relevante para el municipio; consiste en la facultad para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

En primer término, la reforma expresa lo siguiente:

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

Como se podrá apreciar en el párrafo anterior, los Ayuntamientos tendrán que sujetarse a las leyes municipales que expidan las legislaturas de los estados, así, los bandos de policía y buen gobierno quedaron sujetos a las bases normativas que deben establecer las legislaturas de los estados.

De esta manera, la reforma perfecciona la redacción de la anterior fracción II del artículo 115 constitucional, ya que desde 1983 los municipios estaban limitados a expedir reglamentos autónomos, sujetándose la actividad reglamentaria a las leyes que expidieran las legislaturas.

En la Controversia Constitucional interpuesta por los municipios de Corregidora, El Marqués y Querétaro, se dice que:

“... fue intención del constituyente permanente acotar los contenidos de la Ley municipal expedida por los congresos locales, para favorecer la vida reglamentaria municipal y con ello, su autonomía (...) De la disposición descrita en relación con el tema que nos ocupa, podemos deducir que se generan los siguientes principios del artículo 115 constitucional:

- 1. La ley estatal en materia municipal que prevé la fracción II del artículo 115 constitucional, se trata de una ley de objeto limitado, es decir, su contenido no debe rebasar los incisos a) al e), establecidos en dicha fracción ...*
- 2. El exceso del legislador local, en relación con el principio anterior, genera su inconstitucionalidad, particularmente si invade materias de reglamentación municipal conforme al decreto del nuevo segundo párrafo ...*
- 3. Por tanto, es competencia municipal expedir reglamentos:*
 - Que organicen la administración pública municipal;*
 - Que regulen el funcionamiento interno del Ayuntamiento (cabildo)*
 - Que regulen las materias (fracción III del 115 C.), procedimientos, funciones y servicios de su competencia*
 - Aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

En esta inteligencia, es inconstitucional la ley que invade tales materias, en perjuicio de la autonomía del ayuntamiento para autoregularlas.

- 4. La ley debe prever las bases de la administración pública y de procedimiento administrativo, no así la organización específica de los ayuntamientos.*
- 5. Quedó RESERVADO para el ámbito reglamentario TODO LO RELATIVO A LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO, así como la participación ciudadana, etc.”*⁴⁹

Sin duda, los conceptos de invalidez plasmados en la controversia constitucional pierde de vista que se refiere al objeto de las leyes que expedirán las legislaturas de los estados y no propiamente la facultad de los municipios para reglamentar estas

⁴⁹ Demanda de Controversia Constitucional, H. Ayuntamiento del Municipio de Querétaro, Querétaro vs. Honorable Congreso del Estado de Querétaro y otros, de fecha 06 de julio de 2001, p. 5.

cuestiones; asimismo, en el encabezado de los incisos dice expresamente: “*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer ...*”, con lo que se concluye que en la demanda de controversia constitucional se confunde el objeto con la facultad reglamentaria. Cuestión diferente es lo relativo a la función de policía preventiva municipal contemplada en la fracción VII del artículo 115 constitucional, que señala expresamente que el mando de la policía preventiva municipal estará en manos del presidente municipal en los términos del reglamento correspondiente que para tal efecto expidan los Ayuntamientos, sin necesidad de sujetarse a las leyes expedidas por la legislatura en este caso en concreto.

En este sentido, los municipios están facultados para expedir normas de realización de actos concretos e individuales con base en una ley expresamente dada por la Legislatura del estado, pero limitados para expedir normas generales y abstractas, ya que serían actos legislativos. En tal sentido, los municipios, al expedir su normatividad, deberán ajustarse a lo que establezcan las legislaturas de los estados, no requiriendo la aprobación de la misma Legislatura para desempeñar la actividad reglamentaria.

Asimismo, el alcance de los reglamentos deberá además estar acorde a las leyes que expidan las legislaturas de los estados, los que contemplarán todas aquellas disposiciones generales que fijen los objetivos, directrices y normas específicas que sean objeto de regulación a través de reglamentos municipales y a las que tengan que ajustarse los Ayuntamientos.

En el pasado existían criterios encontrados respecto de la facultad de crear reglamentos autónomos, ya que en un primer aspecto eran considerados inconstitucionales ya que debían sujetarse a las bases normativas de la legislatura de los estados. En sentido contrario, sí podían expedirse, debiendo no afectar los derechos protegidos constitucionalmente de los gobernados. En igual sentido, la facultad reglamentaria del municipio sí puede dar lugar a un reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar, como se aprecia a continuación:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Junio de 1994

Página: 652

REGLAMENTOS MUNICIPALES AUTÓNOMOS. SON INCONSTITUCIONALES A PARTIR DE LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL TRES DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y TRES. *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresamente reconoce la facultad para reglamentar disposiciones legales emanadas del Poder Legislativo, otorgando tal facultad al Presidente de la República en el artículo 89, fracción I, de dicha Ley Fundamental. Estos reglamentos constituyen materialmente una ley, en tanto se tratan de normas administrativas obligatorias, generales e impersonales, debiendo destacar que su característica es que estén subordinados a la ley, o sea, a una disposición emanada del Congreso de la Unión (o de las legislaturas de los estados en el caso de las leyes locales). En otros artículos, dispersos en la norma fundamental, se refiere a la existencia de reglamentos autónomos, que también son disposiciones que participan de las características materiales de la norma jurídica, pero sin sujetarse a una ley formal. Hasta antes de la reforma a la fracción II, del artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero de mil novecientos ochenta y tres, se discutía si los ayuntamientos estaban facultados para expedir reglamentos autónomos, esto es, no reglamentarios de una ley formal expedida por la legislatura local; sin embargo, a partir de ésta, quedaron proscritos, porque tal*

precepto reformado sujeta a tales reglamentos, así como a los bandos de policía y buen gobierno, a las bases normativas que deban establecer las legislaturas de los estados.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 36/94. Rafael González Moreno y coagraviados. 12 de abril de 1994. Unanimidad de votos. Ponente: Juan Manuel Arredondo Elías. Secretaria: Cecilia Patricia Ramírez Barajas.

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: IV, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1989

Tesis: XVI. J/6.

Página: 651

REGLAMENTOS MUNICIPALES. NO PUEDEN AFECTAR DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS GOBERNADOS. *Es indispensable señalar que el artículo 115 constitucional instituye el municipio libre, con personalidad jurídica propia, y que puede, de acuerdo con la fracción II de este numeral, expedir con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Ahora bien, en nuestro tradicional orden jurídico político, se reconoce que los Ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de ciertos reglamentos autónomos, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna y que las reformas al 115 constitucional, en la fracción II, hacen deducir que el legislador le otorga al Ayuntamiento la facultad de expedir verdaderas leyes, en sentido material; sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin la ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. Al respecto, este tribunal considera que cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, por ejemplo: la libertad de trabajo, o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etc. , esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Por otra parte, la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar.*

TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 317/88. Madeira Club Privado, S. A. de C. V. 30 de mayo de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario: José Luis Estrada Delgadillo.

Amparo en revisión 337/88. Promotora de Diversiones de León, S. A. de C. V. 27 de junio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: Roberto Hernández Pérez.

Amparo en revisión 334/88. Tucanes Grill, S. A. 4 de julio de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Gloria Tello Cuevas. Secretario: José Francisco Salazar Trejo.

Amparo en revisión 335/88. Concesionaria y Arrendadora del Bajío, S. A. de C. V. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: Ignacio Patlán Romero. Secretario: José Gilberto Moreno Gracia.

Amparo en revisión 336/88. Rebeca Navarro Valtierra y coagraviados. 15 de agosto de 1989. Unanimidad de votos. Ponente: José Trinidad Jiménez Romo. Secretario: Sergio Rafael Barba Crosby.

NOTA:

Esta Jurisprudencia también aparece publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número, 22-24, Octubre-Diciembre de 1989, página 300.

En algunas ocasiones, los reglamentos municipales pueden exceder su alcance al reglamentar una actividad y es el caso de la reglamentación del uso de máquinas electrónicas, mecánicas, juegos de vídeo y similares, con fines lucrativos, sin sustento en una ley expedida por la legislatura. Esta cuestión se reglamenta en el artículo 362, 363 y 364 del Código Municipal de Querétaro; sin embargo, no está regulada en ninguna ley de aplicación municipal, por lo que está excediendo el alcance del reglamentario constitucional para los municipios, ya que si bien la Constitución Política no hace ninguna distinción en cuanto a los reglamentos respecto de servicios públicos o privados, que éstos puedan regular, la Ley Orgánica Municipal en los

artículos 146 al 155 no establece los tipos de reglamentos municipales y mucho menos establece y regula las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la vida comunitaria, por lo que en ausencia de especificar el tipo de reglamento se contrapone a lo previsto en la Carta Magna, constituyendo dicho precepto una violación a la Constitución Política por parte del Ayuntamiento.

En igual sentido, existen limitaciones en el contenido de los reglamentos como lo es el orden jurídico constitucional y las garantías individuales, ya que la obligación de prestar los servicios públicos es del municipio y no puede obligarse a los ciudadanos que cumplan con estas obligaciones, como son los casos que regula el artículo 152 fracciones I, II, VI, XIII y XV del Código Municipal, lo que se sustenta con el siguiente criterio:

Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: IX, Enero de 1999

Tesis: XV.2o.9 A

Página: 874

MULTA POR NO BARRER LA CALLE FUNDADA EN REGLAMENTO MUNICIPAL DE LIMPIEZA. CONTRAVIENE AL ARTÍCULO QUINTO CONSTITUCIONAL. *Si bien es cierto que el municipio está facultado para elaborar reglamentos, ello no le permite contravenir al artículo 5o. constitucional, que establece en su párrafo tercero, que: "Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena ...". Al imponer al particular la obligación de barrer las banquetas y parte de la calle, en horario que corresponda, frente a su domicilio, tal proceder no constituye una coadyuvancia con la autoridad municipal, conforme lo establece el artículo 18 del Reglamento de Limpia del Municipio de Tijuana, Baja California, sino una delegación total en los particulares de la prestación del servicio público encomendada a la autoridad municipal, por tratarse de la vía pública, como lo dispone claramente el artículo 115, constitucional, en su fracción III, inciso c), que dice en la parte que interesa: "Los Municipios, con el concurso de los Estados*

cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: ... c) Limpia ... Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre los Ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda, para lo cual deberán aplicar las contribuciones aportadas al efecto."

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO QUINTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 74/95. Presidente Municipal del XIV Ayuntamiento de Tijuana, Baja California. 28 de febrero de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Adán Gilberto Villarreal Castro. Secretaria: Magaly Herrera Olaiz.

3.3 Administrativa

La reforma de 1999 contempla la aprobación de leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, en donde los municipios deberán aprobar sus reglamentos y disposiciones administrativas que organicen la administración pública municipal, al contemplar la fracción II, párrafo segundo, lo siguiente:

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal ..."

El objeto de esas leyes es establecer las bases generales de la administración pública municipal, cuestión que en general no cambia en nada la regulación existente, ya que los bandos, reglamentos y disposiciones administrativas que regulen la administración pública de los municipios, deberán estar de acuerdo con las leyes en materia municipal que expidan las legislaturas estatales.

En este sentido, se diferencian dos cuestiones importantes de esta reforma; por un lado, las leyes en materia municipal deben señalar la organización de la administración pública, regular las diferentes materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando la participación social y vecinal; y por otro lado, el objeto de las leyes municipales.

Conforme a la controversia constitucional no. 25/2001 presentada por los municipios de Corregidora, El Marqués y Querétaro en contra de la Ley Orgánica Municipal de Querétaro publicada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” el día 25 de mayo de 2001, se dice que las leyes estatales municipales tienen un objeto limitado, ya que su contenido no debe rebasar los incisos señalados en la fracción II, para propiciar el robustecimiento de la actividad reglamentaria municipal.⁵⁰

Aceptar lo anterior significa entonces que los municipios no podrán reglamentar más allá de lo que no esté señalado en esos incisos; por consiguiente, los municipios no pueden reglamentar disposiciones sobre cuestiones hacendarias o de asociación de municipios para prestar los servicios toda vez que estos temas no están señalados en dichos incisos.

De lo anterior se deriva que, en materia administrativa, las leyes orgánicas establecerán la organización y bases generales de la administración pública municipal, ya que éstas materias son objeto de las leyes.

La reforma no fue trascendental en este tema, ya que sigue regulando las estructuras administrativas desde las leyes estatales, aún cuando la novedad incorporada es que se señalan expresamente que son leyes en materia municipal, cuestión que no se contemplaba antes de la reforma; asimismo, el objeto de las leyes que expida la legislatura, contempla la regulación de las bases generales de la administración pública, lo que sin duda debió señalar que los municipios deberán reglamentar las bases generales de la administración pública, sin contemplar que serán conforme a leyes estatales.

3.4 Servicios Públicos

Los municipios tienen como principal naturaleza prestar los servicios públicos que la Constitución señala expresamente, mencionando que además prestarán aquellos servicios que las legislaturas de los estados determinen según las condiciones territoriales, socio - económicas, capacidad administrativa y financiera de los municipios.

La reforma consistió en varios supuestos:

- I. Incorporar servicios públicos a cargo de los municipios.

⁵⁰ Idem, p. 6.

En esta cuestión, la reforma no agrega nuevos servicios públicos a los municipios como parte de las funciones, sino extiende las actividades de los ya existentes antes de la reforma y que a continuación se mencionan:

“Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

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

Como se aprecia en las líneas anteriores, la reforma no consistió en incorporar nuevos servicios públicos a los municipios, sino precisar las actividades de los servicios que ya se venían prestando y que a saber vienen a delimitar la competencia a los municipios de determinadas acciones que las entidades federativas ejercían y que separaban las acciones de esos servicios de la misma naturaleza.

En este sentido, con relación al servicio de agua potable y alcantarillado se agrega el tratamiento y disposición de aguas residuales; con relación al servicio de limpia, se agrega la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; con relación al servicio de calles, parque y jardines, se agrega lo relativo a su

equipamiento; y por último, con relación al servicio de seguridad pública y tránsito, se agrega la policía preventiva, la cual deberá ser en los términos del artículo 21 constitucional.

Como se aprecia, no son servicios públicos nuevos; todos los servicios ya estaban contemplados y la reforma agrega acciones derivadas de los servicios públicos ya contemplados previamente.

II. Observancia legal en la prestación de los servicios públicos.

La reforma expresa:

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

Los servicios públicos que presten los municipios sin perjuicio de su competencia constitucional, observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales, lo que significa que los municipios no tienen la libertad absoluta para prestar los servicios públicos y no son exclusivos; deberán observar lo que las legislaturas de los estados señalen y las leyes federales regulen atendiendo la materia.

Esta situación ya se contemplaba anteriormente, ya que la competencia de cualquier autoridad municipal deberá ser conforme al marco legal federal, estatal y municipal,

por lo que los servicios públicos se prestarán atendiendo dicho marco jurídico, además de ser una obligación de las autoridades.

III. Coordinación y asociación para prestar los servicios públicos.

Los servicios públicos señalados en el artículo 115 podrán ser prestados conjuntamente con otros municipios del mismo estado o de otro, o bien, el ayuntamiento podrá celebrar convenio con el gobierno del estado para que éste, de manera directa y en forma temporal, lo preste, o bien sea coordinadamente, como se menciona a continuación:

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

Lo anterior permite afirmar que la naturaleza primordial de los municipios es la prestación de los servicios públicos, los cuales no son exclusivos de los municipios, ya que:

1. Existen otros servicios que pueden prestar previa autorización de la legislaturas locales;
2. Tienen que respetar el marco legal federal y estatal en donde se puede limitar la prestación del servicio;
3. Pueden coordinarse y asociarse para prestar el servicio.

En este sentido, la prestación de servicios públicos está en constante regulación con los ordenes jurídicos federal y estatal aplicable en las diversas materias municipales. Asimismo, los municipios siguen siendo la base de la división territorial, de la división territorial y administrativa del Estado; por lo tanto, deben cumplir el orden jurídico aplicable a través de sus autoridades competentes; de ahí que la prestación de los servicios públicos están sujetos al gobierno estatal y sus leyes.

Respecto de este tema, se citan los siguientes criterios:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Septiembre de 1999

Tesis: P./J. 96/99

Página: 705

CONTROVERSLA CONSTITUCIONAL. EL ORDEN JURÍDICO ESTATAL COMPRENDE LAS RELACIONES ENTRE LOS PODERES LOCALES Y SUS MUNICIPIOS. *Dentro del orden jurídico estatal se consagra la figura del municipio libre, estructura de gobierno que si bien tiene como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde, a través de los Ayuntamientos, conforme a lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, también guarda nexos jurídicos indisolubles con los Poderes*

locales, que impide considerar a los municipios como un orden independiente del local, entre los cuales se pueden citar los siguientes: creación, suspensión o desaparición de Municipios y Ayuntamientos, revocación del mandato de alguno de sus miembros por la Legislatura Estatal, sujeción de la normatividad y actuación municipal a las bases legales que establezca el Congreso Local, aprobación del Gobierno Estatal de los ingresos y revisión de los egresos municipales, entre otras. De lo anterior se deduce que la pertenencia de los municipios a un estado autónomo sujeta a los primeros a someter sus diferencias con otros Municipios, en principio, a la decisión de las autoridades de gobierno locales, por estar comprendidos todos dentro de un mismo orden normativo.

Controversia constitucional 31/97. Ayuntamiento de Temixco, Morelos. 9 de agosto de 1999. Mayoría de ocho votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el siete de septiembre del año en curso, aprobó, con el número 96/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a siete de septiembre de mil novecientos noventa y nueve.

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VIII, Diciembre de 1998

Tesis: P./J. 84/98

Página: 821

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ESTADO DE OAXACA, EN LA PARTE QUE REGLAMENTA EL TRANSPORTE. De conformidad con la interpretación gramatical y genético-teleológica del artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal, la facultad de prestar los servicios públicos que en el mismo se señalan corresponde a los municipios y, sólo cuando fuere necesario y así lo determinen las leyes, se podrá establecer la concurrencia del estado en dichas materias. También el artículo referido establece la facultad de las legislaturas locales de ampliar la esfera competencial del municipio, a través de la autorización para prestar otros servicios públicos no contemplados en la enumeración que se hace en los incisos a) al h) de la fracción III del precepto señalado. Por otra parte, el artículo 124 de la Ley Fundamental previene que las facultades no reservadas para la federación corresponden a los estados. De esta forma, a éstos corresponden las facultades no expresamente reservadas por la Constitución a la federación y a los municipios. La distribución de competencias entre la federación y los estados se complementa con lo preceptuado en los artículos 117 y 118 del Código Supremo, donde se otorgan limitaciones absolutas y condicionadas a las entidades federativas. Por otro lado, el

artículo 116 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca, tampoco encomienda el servicio público de transporte a los municipios reiterándose, en lo general, las facultades señaladas en el numeral 115, fracción III, de la Constitución General de la República, por lo que debe estimarse que la facultad en materia de transporte se surte a favor de los poderes del estado de Oaxaca. Asimismo, la fracción LIII del artículo 59 de la Constitución del Estado de Oaxaca faculta al Congreso local a legislar en todo aquello que la Constitución General y la particular del estado no sometan expresamente a las facultades de cualquier otro poder. Consecuentemente, la expedición por parte del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez del Reglamento de Tránsito y Transporte invade la esfera competencial del estado en la parte que regula el transporte, por lo que debe declararse su invalidez constitucional.

Controversia constitucional 2/98. Roberto Pedro Martínez Ortiz, en su carácter de Procurador General de Justicia y representante legal del Gobierno del Estado de Oaxaca, contra el Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, el Presidente y el Secretario Municipal de dicho Ayuntamiento. 20 de octubre de 1998. Unanimidad de diez votos. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Ariel Alberto Rojas Caballero.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecinueve de noviembre en curso, aprobó, con el número 84/1998, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecinueve de noviembre de mil novecientos noventa y ocho.

Se concluye, que la prestación de los servicios públicos no es exclusiva de los municipios, ya que el estado, un organismo estatal, los municipios o coordinadamente con el estado u otros municipios, pueden prestar los servicios públicos, con la importante reforma de que los municipios tienen la personalidad jurídica para realizar actos fuera de la entidad federativa bastando el acuerdo del Ayuntamiento para prestarlo y no como en el pasado en donde el Ejecutivo del Estado tenía la personalidad jurídica fuera de la entidad federativa.⁵¹

3.5 Hacendaria

Sin duda el tema más discutido durante los debates del Constituyente y a la fecha es el alcance de la libertad hacendaria municipal; a lo largo del tiempo se ha analizado dicho sí el municipio tiene la capacidad para responsabilizarse de esta actividad. Los municipios, a lo largo de la historia reclamaron en todo momento esta facultad, la que se otorga hasta la reforma de 1983; sin embargo, actualmente los municipios no tienen la capacidad para elaborar sus propias leyes de ingresos y presupuesto de egresos, cuestión que desde los debates de 1917 se presentaba, como se menciona a continuación:

“Hasta ahora se ha acostumbrado que los municipios hagan los presupuestos de ingresos y egresos y vayan a los Estados para que allí sean revisados ...”.⁵²

La reforma de 1999 incluyó varias hipótesis:

I. Exención de contribuciones de bienes de dominio público

La reforma de 1999 regula expresamente quiénes están exentos de pagar las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c) de la fracción IV, reforma que toma su idea de criterios jurisprudenciales, ya que señala que no se aplica la exención a los bienes de dominio público utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título para fines administrativos o propósitos distintos a

⁵¹ Vid. artículo 205 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro publicada el día 15 de julio de 1993 en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”.

⁵² *Diario de los Debates del Congreso Constituyente*, op. cit., p. 636.

los de su objeto público, sin embargo, cuando están destinados a su objeto si están exentos, como se expresa en la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Agosto de 1997

Tesis: P./J. 58/97

Página: 35

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN QUE INTEGRAN EL PATRIMONIO DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. REQUISITOS PARA CONSIDERARLOS SUJETOS A ESTE RÉGIMEN. *De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1o. y 34, fracción VI, de la Ley General de Bienes Nacionales, el segundo de ellos reformado por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del veinticinco de mayo de mil novecientos ochenta y siete, son bienes del dominio público de la Federación, entre otros, los que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal y estén destinados a infraestructura, reservas, unidades industriales, o estén directamente asignados o afectos a la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, con exclusión de los destinados a oficinas administrativas o a propósitos distintos a los del objeto respectivo de aquellos organismos; en este sentido, basta la demostración de tales requisitos para estimar que se trata de un bien del dominio público de la Federación, sin que sea necesario acreditar que, tratándose de los que se localizan en el territorio de una entidad federativa, se cuenta con la autorización de la legislatura correspondiente a que se refiere el artículo 5o. de la misma ley, pues la interpretación de este precepto, en relación con los diversos 2o., fracciones II y IV y 29, fracciones I a XI y XIV, del propio ordenamiento, lleva a la conclusión de que tal autorización se precisa únicamente para someter el bien a la jurisdicción federal, de modo que la falta de este requisito sólo produce el efecto de mantenerlo bajo la jurisdicción del Estado de que se trate, pero no altera su naturaleza dominical, pues seguirá siendo un bien del dominio público de la Federación. Tampoco es necesario acreditar que el Ejecutivo federal ha expedido la declaratoria de que el bien forma parte del dominio público en términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 17 de la ley, pues esta disposición se refiere a aquellos bienes que, por sus características, en términos de las leyes especiales que los rigen, exigen que su incorporación al dominio público se realice a través de un acto formal, lo que no ocurre tratándose de los inmuebles pertenecientes al patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, en los que aquélla se produce por su sola afectación al fin calificado por el legislador; por último, tampoco es requisito la inscripción del bien en el Registro Público de la Propiedad Federal, pues en términos de lo previsto en los artículos 83, 85, 86 y 89 de la ley en comento, dicha inscripción carece de efectos constitutivos del régimen dominical y su único fin es otorgar una protección adicional a los bienes, haciendo constar fehacientemente su*

condición y dando publicidad a los actos inscritos para evitar su tráfico jurídico comercial.

Amparo en revisión 1855/93. Comisión Federal de Electricidad. 18 de mayo de 1995. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Luz Cueto Martínez.

Amparo en revisión 754/95. Petróleos Mexicanos. 7 de diciembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Amparo en revisión 1124/95. Petróleos Mexicanos. 13 de febrero de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Hilario Sánchez Cortés.

Amparo en revisión 1912/91. Comisión Federal de Electricidad. 15 de octubre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

Amparo en revisión 1917/94. Comisión Federal de Electricidad. 15 de octubre de 1996. Unanimidad de diez votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el dieciocho de agosto en curso, aprobó, con el número 58/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a dieciocho de agosto de mil novecientos noventa y siete.

Novena Época

Instancia: TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: III, Abril de 1996

Tesis: I.3o.A.19 A

Página: 352

BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. EXENCIÓN DEL PAGO DE CONTRIBUCIONES A LOS ORGANISMOS QUE LOS DETENTAN. (ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, FRACCIÓN IV, INCISO C). *El artículo 115 constitucional, fracción IV, inciso c), dispone que sólo los bienes del dominio público de la federación, de los estados o de los municipios estarán exentos del pago de las contribuciones establecidas en ordenamientos fiscales, entendiéndose por contribución un concepto genérico que comprende impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos. Por su parte, la Ley de Bienes Nacionales señala en su artículo 2o., fracción V, que son bienes del dominio público los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios*

que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos, conforme a la ley. El artículo 34, fracción VI de la ley en cita, establece que están destinados al servicio público los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen o utilicen para las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos. En este orden de ideas, si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado acreditó ser un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios en los términos del artículo 4o. de su ley, así como el hecho de que en el inmueble que dio origen al crédito por concepto de uso, suministro y aprovechamiento de agua se halla instalada una clínica, es indudable que dicho bien forma parte del dominio público y por ende, su detentador está exento del pago del derecho respectivo. Ello es así, en primer lugar porque las relaciones jurídicas u obligaciones tributarias se establecen entre el Estado, en tanto sujeto activo o acreedor, y las personas físicas o morales como sujetos pasivos obligados al pago de las contribuciones y, por ende, únicos entes que podrán ser eximidos del mismo; no así los bienes que no corresponden sino a uno de los elementos que configuran el hecho imponible (base). Y en segundo lugar, porque en sentido lato, los bienes del dominio público son propiedad de la nación y resultaría ocioso que ella se cobre y se pague a sí misma aquellas contribuciones que el uso o goce de dichos bienes generen.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Revisión contenciosa administrativa 3/96. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 1o. de marzo de 1996. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Andrea Zambrana Castañeda.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo V, Mayo de 1997, pág. 247, tesis por contradicción 2a./J.22/97.

De igual manera, el criterio anterior está en el siguiente criterio jurisprudencial:

Octava Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XIII, Febrero de 1994

Página: 334

IMPUESTO MUNICIPAL. AGUA Y DRENAJE. INSTITUCIONES DE SERVICIO PÚBLICO, EXENCIÓN DEL PAGO. *El artículo 115 constitucional en su fracción IV, dispone sustancialmente que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará, entre otras percepciones, con contribuciones relativas a la propiedad raíz; las participaciones de carácter federal y los ingresos*

derivados de las prestaciones de servicios públicos a su cargo. Asimismo, el citado precepto prohíbe a las leyes federales la limitación a los estados para establecer contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria e ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a cargo del municipio, así como el establecimiento de exenciones y subsidios respecto a las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas y morales, ni de instituciones oficiales o privadas; añadiendo que sólo los bienes de dominio público de la federación, estados o municipios estarán exentos de dichas contribuciones. Por su parte el artículo 1o. de la Ley General de Bienes Nacionales señala que los bienes de dominio público de la federación son del patrimonio nacional y en el artículo 2o. de dicha ley prevé como bienes de dominio público en su fracción V los inmuebles destinados por la Federación a un servicio público, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a ésta, conforme a la ley. Por su parte, el numeral 34, fracción VI de la ley en comento, se desprende que los inmuebles que formen parte de los organismos descentralizados de carácter federal relacionados con el servicio público que presten a excepción de los utilizados para oficinas administrativas o con propósito distinto a los de su objeto son considerados legalmente como bienes de dominio público de la federación. De esa manera, si el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es un organismo descentralizado de la federación y el inmueble que ocupa, de acuerdo con el artículo 3o. de la ley del Instituto, está afecto al objeto principal del mismo, es de evidenciarse que constituye un bien de la federación del dominio público y por tanto el quejoso está exento del pago de derechos de agua potable y drenaje.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo directo 218/93. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. 22 de abril de 1993. Mayoría de votos. Ponente: Víctor Ceja Villaseñor. Secretario: José Luis Flores González.

II. Contribuciones sobre propiedades inmobiliarias

Un aspecto trascendental de la reforma de 1999 es la relativa a la presentación, de cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejora y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, a la Legislatura para su aprobación, lo que genera certidumbre legal, ya que antes de la reforma, los

municipios presentaban su tablas de valores para el cobro de contribuciones respecto de propiedades inmobiliarias al Consejo Catastral Estatal por parte del Consejo Catastral Municipal.

Este Consejo Catastral Estatal estaba integrado por:

- a) Cuatro consejeros nombrados por el titular del Poder Ejecutivo;
- b) Un representante de cada Ayuntamiento;
- c) Un representante designado por las asociaciones de profesionales inmobiliarios;
- d) Un representante designado por las asociaciones de valuadores;
- e) Un representante designado por el Consejo Estatal de Concertación Ciudadana que conozca en materia de desarrollo urbano.

Los Ayuntamientos tenían la tarea de proveer y proporcionar la información que la Dirección de Catastro les solicitara, por lo que en una función importante como lo es la cuestión hacendaria, los ingresos inmobiliarios no los determinaba el Ayuntamiento, sino un consejo estatal y municipal multidisciplinario.

III. Leyes de Ingresos y Presupuesto de Egresos

Otra incorporación importante en esta reforma, fue la relativa a precisar que las legislaturas de los estados no aprueban las cuentas públicas de los municipios, ya que únicamente revisan y fiscalizan las mismas, como se podrá acreditar en seguida:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XII, Agosto de 2000

Tesis: P./J. 72/2000

Página: 964

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ARTÍCULOS 45 Y 58, FRACCIÓN VI, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, QUE FACULTAN AL CONGRESO DE ESA ENTIDAD PARA REVISAR Y CALIFICAR LAS CUENTAS PÚBLICAS MUNICIPALES, NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *El artículo 45 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas que faculta al Congreso Local para examinar las cuentas de recaudación y aplicación de los fondos públicos municipales, con el objeto de determinar si las cantidades percibidas y gastadas están de acuerdo con las partidas respectivas de los presupuestos; si se actuó de conformidad con las leyes de la materia; si los gastos están justificados y si ha lugar a exigir alguna responsabilidad; y el diverso artículo 58, fracción VI, del propio ordenamiento que dispone que corresponde al citado Congreso, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda, realizar la revisión y calificación de la cuenta pública municipal, no transgreden el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal. Si bien es cierto que conforme a lo dispuesto por este precepto constitucional, las legislaturas de los estados tienen la facultad genérica de aprobar las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisar sus cuentas públicas, ello es con la finalidad de revelar el estado de las finanzas públicas municipales, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas por medio de la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de responsabilidades, por lo que las atribuciones concedidas en los artículos 45 y 58, fracción VI, de la citada Constitución local, no contrarían o exceden las conferidas por el precepto de la Constitución federal de referencia.*

Controversia constitucional 15/98. Ayuntamiento del Municipio de Río Bravo, Tamaulipas. 11 de mayo de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Pedro Alberto Nava Malagón.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy once de julio en curso, aprobó, con el número 72/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a once de julio de dos mil.

En la LIII Legislatura local se presentó una reforma a la Constitución del estado con fecha 15 de noviembre de 2001, a cargo del Diputado Enrique Becerra Arias del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, en donde pretende que la Legislatura apruebe las cuentas públicas, cuestión que no es factible ya que constitucionalmente no tienen esta facultad las legislaturas de los estados.

La iniciativa contempla lo siguiente:

Artículo 87. Los Ayuntamientos ...

La Legislatura del estado aprobará las leyes de ingresos de los municipios, asimismo, revisará, fiscalizará y aprobará sus cuentas públicas. Los Ayuntamientos deberán presentar el estado que guarde su cuenta pública a la legislatura del Estado, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.

Los Presupuestos ...

Como se podrá apreciar, las legislaturas no tienen facultades para aprobar las cuentas públicas de los municipios, como sí se muestra en la iniciativa, toda vez que de la lectura del artículo 115 constitucional se contempla que las legislaturas estatales únicamente revisarán y fiscalizarán las cuentas públicas de los municipios sin contemplar en ningún apartado que deban aprobar las cuentas públicas.

En igual sentido, con fecha 06 de diciembre de 2001, la Legislatura del estado aprobó un punto de acuerdo en donde se recomendaba aplicar recursos económicos en el presupuesto de egresos para apoyo a los parques industriales, siendo su contenido el siguiente:

“Se emita acuerdo sugiriendo, con pleno reconocimiento a la autonomía presupuestaria de los municipios que cuenten en su territorio con parques industriales, se considere una partida dentro del presupuesto para el próximo año 2002, para la dotación de los servicios públicos referidos en el cuerpo del presente”.

Sin duda, el punto de acuerdo anterior viola la Constitución, toda vez que los presupuestos de egresos son aprobados libremente por los Ayuntamientos, sin que ninguna autoridad, acuerdo o ley determine lo contrario, toda vez que esta cuestión está contemplada desde la Constitución Federal; es por ello, que la sugerencia en el punto de acuerdo no obliga en nada para que los municipios acepten el contenido del acuerdo, y aún cuando se diga que se respeta y reconoce la autonomía municipal, el punto de acuerdo viola nuestra Constitución Federal.

Lo anterior se confirma con el criterio de los tribunales federales a través de la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Febrero de 2000

Tesis: P./J. 5/2000

Página: 515

HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN

FEDERAL). *En términos generales puede considerarse que la hacienda municipal se integra por los ingresos, activos y pasivos de los municipios; por su parte, la libre administración hacendaria debe entenderse como el régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.*

Controversia constitucional 4/98. Ayuntamiento del municipio de Puebla, Puebla y otros del mismo estado. 10 de febrero de 2000. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diecisiete de febrero en curso, aprobó, con el número 5/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de febrero de dos mil.

Análisis importante del presupuesto de egresos es cuestionar si las Legislaturas locales deben intervenir en las remuneraciones de los miembros de los Ayuntamientos, comentando que los tribunales federales han acordado que sí es factible, siempre y cuando esté contemplado en la Constitución local, como se menciona a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 27/2000

Página: 818

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHO ESTADO, EN CUANTO IMPIDE A LOS AYUNTAMIENTOS DE AQUÉLLOS ACORDAR REMUNERACIONES PARA SUS MIEMBROS SIN APROBACIÓN DEL CONGRESO, NO INFRINGE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *La citada disposición de la Constitución Federal, establece que "Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán las cuentas públicas", agregando que "los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Este último párrafo no hace inconstitucional el artículo 129 de la*

Constitución Estatal en cuanto prescribe "Los Ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso", como pudiera inferirse de una interpretación gramatical y aislada; por lo contrario, la apreciación conjunta de aquella disposición permite ver que los tres elementos a que se refiere y que se traducen en la facultad de expedir la ley de ingresos, determinar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública, están íntimamente ligados entre sí y tienen entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas. Dichas finalidades se logran mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de las responsabilidades resultantes, según se deduce de lo dispuesto en los artículos 108 y 114 de la Constitución Federal, y 130 a 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado; lo anterior se confirma porque la Constitución estatal establece la idea rectora de que la revisión de la cuenta pública municipal compete al Congreso Local, con el asesoramiento técnico y jurídico del jefe de la hacienda pública del estado, como se desprende de lo dispuesto en sus artículos 63, fracciones X y XII, 135, 136, 137, 138 y 140; y porque la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal establece las obligaciones de los servidores públicos y las responsabilidades consecuentes. Por tanto, si de las Constituciones Federal y Local y de las leyes invocadas se advierte, que en íntima conexión con la atribución de los Ayuntamientos de aprobar sus presupuestos, se encuentran las atribuciones de las Legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos municipales, revisar las cuentas anuales, suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar mandatos por las causas graves especificadas en la Ley de Atribuciones de Control y Vigilancia que garantizan el manejo transparente de los recursos públicos, ha de concluirse que el artículo 129 de la Constitución del Estado establece una medida compatible con la Constitución Federal, tendente a evitar el abuso del poder y procurar la conservación del equilibrio y equidad presupuestal de los Municipios de la entidad, tomando en consideración que los municipios son autónomos dentro de la Constitución Federal, pero no soberanos, máxime que dicha medida no vulnera su economía ni invade la esfera que les corresponde; tampoco restringe la libre administración de la hacienda pública municipal, ni limita u obstaculiza su actividad financiera.

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XLI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 27/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

IV. Ejercicio de los recursos públicos

Expresa que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos, o bien, por quien los propios Ayuntamientos autoricen conforme a la ley.

Esta reforma esta contemplada en el artículo 31 fracción V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro en donde se menciona que el presidente municipal, mancomunadamente con el titular de la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales, autorizarán las erogaciones del Ayuntamiento y dicha autorización podrá delegarse en los términos del acuerdo que emita el Ayuntamiento, el que deberá señalar montos, mecanismos de emisión, responsabilidades y sistemas de control para el ejercicio del gasto público.

3.6 Jurisdiccional

Esta actividad está contemplada en el objeto de las leyes en materia municipal expedidas por las Legislaturas de los estados, por lo que en el artículo 115 de la Constitución local, fracción II, inciso a) dice:

“las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, sujetándose a la igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”.

Esta reforma permite a los particulares que sean afectados o agraviados por una determinación administrativa, la posibilidad para que ocurran ante la propia autoridad generadora del acto para hacer valer sus derechos que estimen afectados, lo que se traduce en el respeto a la garantía de audiencia y legalidad, situación que se ha venido regulando antes de la reforma en las Leyes Orgánicas Municipales correspondientes o en algún reglamento municipal.

Además, permite garantizar que dichos procedimientos deberán tener ciertas características como lo son los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad, principios consagrados en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Este tema está contemplado en los artículos 135 al 145 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, contemplando los recursos de reconsideración y revisión, señalando en el tercer párrafo del artículo 135 que los recursos señalados no deben agotarse previamente para acudir a otra instancia y hacer valer otro recurso refiriéndose al juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que es competente para conocer de los actos de autoridades municipales como se menciona a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: VI, Diciembre de 1997

Tesis: P./J. 101/97

Página: 539

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 63, FRACCIÓN XLV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PROPIO ESTADO

Y 15 DE LA LEY ORGÁNICA DE DICHO TRIBUNAL, NO VULNERAN LA ESFERA DE COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS. Conforme a los citados preceptos corresponde al Congreso Local instituir el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de autonomía plena en el pronunciamiento de sus fallos y con facultades para resolver los conflictos y controversias que se susciten entre el estado, los municipios, los órganos descentralizados y empresas de participación estatales o municipales, y los particulares, situación que no implica una invasión a la esfera competencial de los municipios, ya que de la interpretación sistemática y armónica de lo dispuesto en los artículos 115 y 116, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de la exposición de motivos y de los dictámenes de las comisiones del Congreso de la Unión, que intervinieron en el procedimiento de reforma del último precepto citado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987, se colige que al facultar el Poder Revisor de la Constitución a los estados para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el fin de dirimir las controversias entre la administración pública estatal y los particulares, comprendió dentro de ésta, inclusive, a la administración pública municipal. Lo anterior es así, en razón de que la teleología de la aludida reforma constitucional fue la de instaurar un sistema integral de justicia administrativa que permitiera fortalecer el Estado de derecho, aunado a que si bien el Municipio es un nivel de gobierno con una esfera de competencia propia, ella se encuentra constitucionalmente limitada, en diversas materias, a lo establecido en la legislación local de la entidad federativa en que se ubican, salvo el caso en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga expresamente el ejercicio absoluto de determinadas facultades.

Controversia constitucional 1/95. Jesús Hinojosa Tijerina y Miguel Gómez Guerrero, en su carácter de presidente municipal y síndico segundo, respectivamente, del Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, contra actos del Congreso, gobernador, secretario general de Gobierno y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Estado. 7 de diciembre de 1995. Once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el diecisiete de noviembre en curso, aprobó, con el número 101/1997, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de noviembre de mil novecientos noventa y siete.

3.7. Facultades municipales en leyes federales y estatales

Esta reforma actualiza la fracción V del artículo 115 constitucional, pero no de fondo, sino de forma, ya que esta fracción lo que hace es precisar las diferentes

competencias que los municipios podrán realizar conforme a las leyes federales y estatales, aun cuando los incisos c), d) y la última parte del inciso g) son nuevos.

La fracción quinta reformada quedó de la siguiente manera:

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

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

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

Como podrá apreciarse, la reforma constitucional precisa el contenido de la fracción

V anterior agregando algunas cuestiones que si bien son trascendentes, el contenido

de la fracción queda como la anterior.

Se agregó el inciso c) de esta fracción, en donde se otorga la facultad a los ayuntamientos para participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los que deberán estar de acuerdo con los planes generales de la materia. Si bien se otorga esta facultad, debemos señalar que los planes regionales municipales deberán estar conforme a los planes estatales y regionales; no es una competencia exclusiva de los municipios, sino conforme a las disposiciones y normatividad aplicable.

De igual forma, se agregó al inciso g) la última parte respecto de la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en materia de reservas ecológicas, pero ya tenían la facultad de participar en la creación y administración de sus reservas territoriales.

Respecto del inciso h), se otorga a los municipios la facultad de intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su territorio.

Esta reforma hace un cambio de forma ya que ordena en incisos las facultades de los municipios en leyes federales y estatales, pero en su mayoría el contenido es el mismo con la salvedad de los incisos señalados anteriormente y que se refieren a temas relativos a desarrollo regional, transporte público de pasajeros y la celebración de convenios en zonas federales.

3.8 Cuerpos Policiacos

La última modificación de esta reforma de 1999 es relativa a la fracción VII donde se precisa el mando de los cuerpos policiacos de seguridad del municipio y su relación con el Ejecutivo del estado, quedando de la siguiente manera:

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

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; respecto al gobernador del Estado el mando lo tendrá en todo tiempo de fuerza mayor o alteración grave del orden público.”

Esta reforma deja más que claro que el mando de la policía preventiva municipal está en el presidente municipal, por lo que esta situación será regulada en los términos del reglamento expedido por el Ayuntamiento sin que está sujeto a una ley estatal expedida por la Legislatura del estado. Esta cuestión es importante toda vez que existe duda respecto del objeto de las leyes en materia municipal reguladas conforme a la fracción II de la reforma; en este sentido, se confirma lo dicho con anterioridad y que las leyes municipales son aquellas que las legislaturas expidan y que los municipios deberán tomar en consideración en su actividad reglamentaria; por ello esta situación puede ser reglamentada autónomamente por el Ayuntamiento a través del reglamento.

La reforma consiste en dejar este cuerpo al mando del presidente municipal y quien acatará las ordenes que al efecto el gobernador del estado le señale

extraordinariamente, órdenes que serán con la finalidad de mantener el orden público y el orden social. La policía preventiva, antes de la reforma, estaba habitual y transitoriamente a las órdenes tanto del presidente de la República como del gobernador del estado; ahora está al mando del presidente municipal y acata las ordenes del gobernador en casos excepcionales.

Con relación al Ejecutivo federal, sigue manteniendo el mismo espíritu de antes de la reforma, al tener el mando de la fuerza pública en los lugares en donde resida habitual o transitoriamente, entendiendo por fuerza pública no la policía preventiva municipal, seguridad pública o el tránsito municipal, sino todos los cuerpos policiacos para mantener la seguridad nacional.

Por lo tanto, clarifica y separa los cuerpos policiacos dejando en los municipios el servicio de policía preventiva municipal y tránsito y que el gobernador del estado excepcionalmente ordenará acciones a esta policía. Por su parte, el Ejecutivo federal mantiene la misma relación con los cuerpos policiacos al tener a su mando a toda la fuerza pública y no únicamente la policía preventiva, tránsito o seguridad pública municipal o estatal.

Capítulo 4. Adecuaciones a las Constituciones locales del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

4.1 En otros Estados

En este apartado se realizará un análisis del proceso de adecuaciones de las constituciones de las entidades federativas derivadas de la reforma del artículo 115 constitucional. A partir de las reformas de trece entidades federativas se analiza su contenido, aportaciones, cambios, avances, limitaciones, etc., respecto al municipio en México. Las constituciones de las entidades federativas fueron escogidas al azar.

Es importante señalar que esta reforma se presentó en una etapa de cambios políticos en el país en la cual se reestructuraron las relaciones entre los poderes públicos del Estado. El presidencialismo viene en declive y las legislaturas de los estados disponen de sus atribuciones para desarrollar el contenido de la reforma municipal; por lo tanto, el límite o avance de esta reforma depende de los miembros del Poder Legislativo en las entidades federativas.

En el análisis de las Constituciones se destaca lo más sobresaliente de cada una de ellas y lo que las distingue de las demás, o bien, algunas cuestiones que no fueron modificadas como la relativa a la duración del periodo constitucional de los miembros de los Ayuntamientos, quedando todas en tres años.

4.1.1 Constitución Política del Estado de Aguascalientes ⁵³

Esta Constitución actualiza su contenido conforme a la reforma constitucional señalando que el municipio es libre en su régimen interior y será gobernado en su régimen interior.

Es de llamar la atención que en el cuarto párrafo del artículo 66 dice:

“El presidente municipal presidirá el Ayuntamiento y representará a éste y al municipio política y administrativamente.”⁵⁴

Conforme a la redacción anterior, se contradice el artículo 115 fracción I ya que la competencia del gobierno municipal se ejerce por el Ayuntamiento de manera exclusiva, por lo que el Ayuntamiento es quien deberá tener la representación y la ejercerá por medio del presidente municipal o autoridad que al respecto acuerde el propio Ayuntamiento.

Sigue señalando este mismo artículo que los Ayuntamientos tendrán hasta seis regidores que serán elegidos según el principio de representación proporcional y su asignación a los partidos políticos, destacando que entre estos regidores no deben figurar los que hayan obtenido mayoría de votos; es decir, a partir de la segunda fuerza política se podrá tener representación política para el equilibrio y participación de las diversas fuerzas dentro de los Ayuntamientos.

⁵³ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const01.htm

⁵⁴ Ibidem.

CAPITULO TERCERO.

3.1. Marco legal del párrafo quinto del artículo 136 de la Ley de Amparo.

En este sentido, la denominación que se hace como “marco legal de la problemática”, son todas y cada una de las disposiciones legales afines, que tiene íntima relación con nuestra ley en estudio, y en el caso concreto con el diverso 136 en forma total, y en lo particular con su párrafo quinto.

Es así que en términos de lo que establece el artículo 133 de nuestra Carta Magna: “*Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados*”.

Realizando un breve estudio de estas normas acorde a su propia naturaleza, se distingue una normatividad que no debe pasar desapercibida y es la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano⁸⁴ aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que en su parte dogmática, tiene como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades y aseguren por medidas progresivas de

Omite señalar el porcentaje de la Legislatura para aprobar la prestación de los servicios públicos cuando se asocian municipios de otras entidades federativas, requisito que no es necesario cuando el Ayuntamiento acuerde celebrar convenio con el gobierno del estado para que preste o ejerza coordinadamente el servicio público .

En el artículo 70, fracción I, segundo párrafo, contempla que los municipios podrán celebrar convenios con el gobierno del estado para que se haga cargo de algunas funciones para administrar contribuciones, sin contemplar alguna situación especial para que se autorice, como lo puede ser que se apruebe por mayoría calificada por el total de los miembros del Ayuntamiento.

En resumen, los demás temas no señalados en el presente análisis son transcripción literal del contenido del artículo 115 de la Constitución federal.

4.1.2 Constitución Política del Estado de Baja California ⁵⁶

Las reformas a la Constitución fueron publicadas en el Periódico Oficial a través del Decreto No. 285 de fecha 13 de abril de 2001. En el artículo 76 se determina la naturaleza del municipio señalando que es una institución jurídica, política y social, de carácter autónomo, cuyo objeto es organizar a la comunidad satisfaciendo sus necesidades colectivas tendientes a lograr su desarrollo integral sustentable.

⁵⁶ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const02.htm.

Una aportación importante para la reforma municipal fue incorporar que para la creación y supresión de un municipio se requiere realizar consulta mediante plebiscito a los ciudadanos del municipio que se pretenda afectar. La duración del cargo de los miembros del Ayuntamiento será de tres años.

En el artículo 79 se regula la integración de los Ayuntamientos contemplándose el número de regidores de mayoría relativa y representación proporcional atendiendo al número de población del municipio. En la fracción II se incorpora un tema por demás importante que permite diferenciar, en caso de coaliciones de los partidos políticos, los requisitos para tener representación proporcional en los Ayuntamientos, siendo:

“II. Para que los partidos políticos o coaliciones tengan derecho a la asignación de regidores por el principio de representación proporcional, deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Haber obtenido el registro de planilla completa de candidatos a municipales en el Municipio que corresponda;

b) Haber obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación emitida en la elección de municipales correspondientes; y

c) No haber obtenido la constancia de mayoría respectiva”.⁵⁷

En la fracción tercera se contempla el procedimiento para la asignación de regidores por representación proporcional.

⁵⁷ Ibidem.

El artículo 80 señala los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento. En el artículo 81 se contempla el contenido de la Ley en materia municipal, debiendo contemplar disposiciones sustantivas y adjetivas, las que tendrán por objeto:

I. Establecer las bases generales bajo las cuales los ayuntamientos conducirán la administración pública municipal y a las que se sujetará el procedimiento administrativo que sus autoridades observarán para la conformación y emisión de sus actos;

II. Establecer las bases generales para instituir en la reglamentación municipal, los medios de impugnación y el órgano para dirimir las controversias entre la administración pública municipal y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

III. Determinar los casos en que se requiera el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Ayuntamiento, cuando:

a) Dicten resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; y

b) Autoricen la celebración de actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

IV. Establecer las normas de aplicación general que deberán de observarse cuando los ayuntamientos celebren actos que tengan por objeto:

a) La coordinación o asociación entre dos o más municipios para la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden;

b) La prestación temporal de un servicio o el ejercicio de una función de carácter municipal por el estado, ya sea de manera directa o a través del organismo correspondiente, o bien de manera coordinada con el estado; y

c) El que un Ayuntamiento se haga cargo del ejercicio de funciones, la ejecución de obras, la operación de instalaciones o la prestación de servicios públicos que le correspondan al estado.

V. Establecer el procedimiento y condiciones para que el estado asuma el ejercicio de una función o la prestación de un servicio público municipal, cuando el municipio se encuentre imposibilitado y no exista convenio; al respecto, deberá mediar

Mucho se ha discutido acerca de la acepción y concepto del término “garantía”. Isidro Montiel y Duarte⁸⁷ se refiere a que todo medio consignado en la Constitución para asegurar el goce de un derecho se llama garantía, aún cuando no sea de las individuales.

Carlos Sánchez Viamonte, en posición muy objetiva, arguye que “... las declaraciones y preceptos que protegen teóricamente la libertad no son garantías, si se les juzga desde el punto de vista técnico; el sólo hecho de que necesite protección demuestra que nos son garantías. Si lo fueran, no necesitarían ser garantizadas...”; esto lleva a Briseño Sierra⁸⁸ a concluir que la denominación más apropiada para definir las llamadas Garantías Individuales es simplemente “Derechos del Hombre y del Ciudadano”.

Creo que es evidente la confusión del término: una cosa son los derechos que tutelan los valores propios del individuo, como la libertad en sus múltiples aspectos, su persona, su vida, su dignidad humana y tantos derechos más reconocidos por la Constitución, y que son auténticos Derechos fundamentales del gobernado que el propio Estado reconoce, autolimitando en esta forma su autoridad soberana, mediante ese reconocimiento se obliga en forma correlativa a respetar tales derechos inherentes y fundamentales de la persona humana. Otra cosa bien distinta es la forma, el medio apto de que puede hacerse valer el gobernado para que, frente al abuso gubernamental, se le respeten sus derechos fundamentales.

Luego entonces, y problema distinto es el referente a sí las llamadas Garantías Individuales deben limitarse a las consagradas en los veintinueve primeros artículos

⁸⁶ BURGOA, Ignacio. *Las Garantías Individuales*. 27ª Edición, México. Porrúa, 1995. p 161-165.

⁸⁷ Idem. p 344-345.

Respecto de la hacienda pública municipal, el artículo 85 expresa que los bienes que integran el patrimonio municipal son inembargables, en consecuencia, no podrá emplearse ejecución forzosa en contra del patrimonio municipal; en todo caso, los Ayuntamientos deberán adoptar las adecuaciones presupuestales necesarias.

La reforma no avanzó en la designación de los miembros de los concejos municipales, los que podrán ser provisionales o sustitutos, ya que estos son designados a propuesta del gobernador del estado.

Respecto de los casos de separación voluntaria o definitiva al cargo o falten uno o varios de los miembros del Ayuntamiento, sean propietarios o suplentes, la designación de los miembros del Ayuntamiento, en estos casos, corresponde al Congreso del estado.

4.1.3 Constitución Política del Estado de Campeche ⁶⁰

En el artículo 102 se contemplan las bases de la Ley Orgánica de la materia, enunciando la integración de los Ayuntamientos, la división territorial, denominándose secciones y comisarías, y la representación del Ayuntamiento en éstas, la duración del cargo que será de tres años y los requisitos de los miembros de los Ayuntamientos.

⁶⁰ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const04.htm.

La división territorial es una facultad propia de los Ayuntamientos, por lo que la intervención de la Legislatura en este tema invade el ámbito de competencia de los municipios.

En este último aspecto, el artículo 104 señala quiénes no pueden ser miembros de los Ayuntamientos, destacando su contenido por contemplar situaciones especiales no contempladas en otras disposiciones constitucionales, tales como:

“I. Los que sean o hayan sido ministros de algún culto;

II. Los empleados de la federación, del estado o del municipio, si no se separan cuando menos cuarenta y cinco días antes del fijado para la elección;

III. Si el empleado del municipio fuese el tesorero municipal o administrador de fondos municipales, no podrá ser electo, aún separándose de su empleo en el término que fija la Ley, si no han sido aprobadas sus cuentas;

IV. Los que tuvieren mando de fuerza pública, si no dejaren el mando por lo menos cuarenta y cinco días antes de la elección; y

*V. El padre en concurrencia con el hijo, el hermano en concurrencia con el hermano, el socio con su consocio y el patrón con su dependiente”.*⁶¹

Con relación al artículo 105, en éste se regulan los servicios públicos que el municipio tiene a su cargo incorporando el rastro.

En la parte última del artículo 105 se enumeran prohibiciones a los municipios siendo:

“a) Prohibir o evitar en cualquier forma la entrada o salida de mercancías locales, nacionales o extranjeras, o productos de cualquier clase;

⁶¹ Ibidem.

b) Gravar directa o indirectamente la entrada o salida de los mismos o el paso por el territorio de su jurisdicción; y

*c) Imponer contribuciones que no estén especificadas en las leyes fiscales del Municipio”.*⁶²

En el artículo 106 se contempla una limitación trascendental y que no ésta de acuerdo con el espíritu de la reforma constitucional, la cual consiste en que los municipios no podrán enajenar o gravar de cualquier manera los bienes que les pertenezcan, ni contratar empréstitos sin la autorización expresa del Congreso del Estado. Esta disposición contradice el artículo 115 fracción II inciso b) de la Constitución federal ya que en ningún momento se otorga la facultad a los Congresos de los estados para autorizar estos acuerdos del Ayuntamiento.

El artículo 108 define el nombre de la ley especial que expresa la Constitución federal, denominándole Ley Orgánica de los Municipios del Estado, ampliando sus facultades y contradiciendo el marco constitucional, cuando atribuye al Congreso del estado, la reglamentación económica y administrativa a que deberán sujetarse los municipios en su régimen interior:

*“ARTÍCULO 108. El Congreso del Estado determinará, por ley especial que llevará el nombre de Ley Orgánica de los Municipios del Estado, la reglamentación económica y administrativa a que deban sujetarse los municipios en su régimen interior. Tanto en dicha Ley como en sus modificaciones en su caso, se tenderá siempre a mantener la unidad del gobierno, que necesariamente exige la administración pública general del estado, en relación con el grado de libertad interior administrativa que les señala la Constitución General de la República”.*⁶³

⁶² Ibidem.

⁶³ Ibidem.

4.1.4. Constitución Política del Estado de Chihuahua ⁶⁴

En el artículo 126 regula la integración y funcionamiento del Ayuntamiento cuyos miembros los que durarán en su cargo por tres años, dejando a la Ley la regulación de los regidores de representación proporcional; asimismo, contempla las prohibiciones para ocupar los cargos de regidores o presidente municipal cuando han desempeñado este cargo. Mismas prohibiciones se establecen para los miembros de los Concejos Municipales que hayan sido nombrados por el Congreso del estado.

El presidente municipal tiene un suplente, ya que la parte última del artículo 126 señala que por cada miembro del Ayuntamiento se elegirá un suplente.

El artículo 131 contempla adecuadamente el espíritu de la reforma del artículo 115 constitucional, en virtud que los Ayuntamientos tienen la personalidad jurídica para todos los efectos legales al ser el órgano supremo de los municipios y no el presidente municipal como aparece en algunos textos constitucionales.

Se enumeran específicamente los diferentes ingresos municipales, señalando la actividad del cual deriva este ingreso, cuestión importante en virtud que algunas actividades como los espectáculos públicos, juegos, rifas, loterías, rastro, anuncios y propaganda comercial son ingresos de los municipios otorgados desde la Constitución local.

⁶⁴ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const08.htm.

Sin duda, el Constituyente Permanente del estado de Chihuahua no quiso entrar en debate respecto los casos en que los Ayuntamientos deben reunir las dos terceras partes de sus integrantes para disponer del patrimonio municipal y de la contratación, de empréstitos o de cualquier otro crédito, ya que deja a la Ley su regulación.

En el artículo 136 se contempla una seguridad para los Ayuntamientos que entran en funciones, en virtud que en caso de que dejen créditos pasivos, los miembros de los Ayuntamientos salientes deberán dejar un importe para hacer frente a esta cuestión como se menciona a continuación:

“Artículo 136. Los Ayuntamientos cesantes no pueden, salvo lo dispuesto en el artículo anterior, dejar créditos pasivos, procedentes de actos de su administración, a cargo del Municipio que representen, sin dejar al mismo tiempo fondos con que cubrirlos en caja o en saldos pendientes de cobro, siempre que el importe de estos últimos no exceda del 2% de los ingresos anuales. Los miembros de dichos ayuntamientos serán responsables, personal y pecuniariamente, de la infracción de este precepto”.⁶⁵

En el artículo 138 se contempla un artículo novedoso en virtud de que los ramos de la competencia del gobierno municipal se ejercerán por los Ayuntamientos en forma exclusiva, en temas de funciones y servicios públicos, acción política gubernativa, hacendaria, trabajo, economía, agricultura y ganadería, obras públicas y comunicaciones, educación, acción médico social y desarrollo urbano.

Con la redacción del artículo 138, se concluye que el presidente municipal, como titular de la administración pública, está sometido al Ayuntamiento como órgano

⁶⁵ Ibidem.

máximo, por lo que la competencia es exclusiva del Ayuntamiento y la ejerce a través del presidente municipal y no al revés como se ha considerado tradicionalmente.

Así como hay avances, también hay retrocesos como se muestra a continuación:

“Artículo 139. Los ayuntamientos proporcionarán anualmente al Ejecutivo, información del estado de su gestión administrativa, a efecto de que éste cuente con los datos necesarios para informar, a su vez, al Congreso sobre el estado que guarda la administración pública estatal. Tal informe deberá hacerse llegar al Ejecutivo a más tardar el último día hábil del mes de agosto.

*Artículo 140. Las autoridades municipales colaborarán con el Ejecutivo del estado en la observancia y ejecución de las leyes, decretos y acuerdos que se relacionen con el orden general. La falta de colaboración en esta materia será causa de responsabilidad”.*⁶⁶

Con relación al mando de la policía preventiva, estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que por escrito le transmita el gobernador del estado en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público, condicionando la orden a que sea por escrito.

Confirmando el contenido artículo del 124 de la Constitución federal, en el artículo 142 de esta Constitución se dice que las facultades que no estén expresamente otorgadas a los municipios se entienden reservadas al estado.

⁶⁶ Ibidem.

4.1.5 Constitución Política del Estado de Coahuila ⁶⁷

La reforma constitucional señala en el artículo 158-B que el municipio es un orden constitucional de gobierno natural y autónomo, siendo un orden constitucional por que está señalada desde la Constitución su naturaleza jurídica, atribuciones y competencias, y no en el sentido de reconocer un orden jurídico constitucional.

El artículo 158-C regula la autonomía municipal y facultad para gobernar y administrar sus asuntos en el ámbito de su competencia sin interferencia de otros poderes.

El artículo 158-D y 158-E señalan lo siguiente:

“Artículo 158-D. El municipalismo cooperativo e interdependiente se instituye en el régimen interior del estado como la fórmula política, orgánica y funcional, para que los gobiernos estatal y municipal actúen, bajo el principio de fidelidad municipal, de manera constructiva, corresponsable y armónicamente en el desempeño de sus funciones exclusivas, concurrentes o coincidentes.

Artículo 158-E. El principio de fidelidad municipal tiene por objeto consolidar una relación permanente de colaboración constructiva, corresponsable y de ayuda mutua entre los gobiernos del estado y de los municipios, a favor del desarrollo democrático, basado en el constante mejoramiento político, económico, social y cultural del estado.

*Los gobiernos estatal y municipal, en la esfera de sus competencias, deberán actuar bajo los lineamientos señalados, a fin de mantener con el gobierno federal una relación cooperativa e interdependiente bajo el principio de fidelidad federal”.*⁶⁸

En los artículos anteriores se observan principios que buscan hacer de la reforma una tarea de toda la entidad federativa; sin embargo, limita la autonomía y capacidad de

⁶⁷ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const05.htm.

⁶⁸ Ibidem.

administrar y gobernar de los ayuntamientos sobre todo con el principio de fidelidad municipal. Estas cuestiones no son temas que se deban regular y contemplar desde la Constitución Política del estado.

Una falta de determinación y autonomía de los municipios es aceptar que los arreglos territoriales entre los municipios de un mismo estado requieran de la aprobación del Congreso del estado, por que basta con los acuerdos de las dos terceras partes del total de los integrantes de los Ayuntamientos sin necesidad de pedir ratificación de la aprobación al Congreso del estado como sucede en el artículo 158-I primer párrafo.

Una aportación a esta reforma es la intervención del Tribunal Superior de Justicia, quien resolverá en última instancia y como cosa juzgada los conflictos de límites territoriales entre los municipios, siendo inacatable y definitiva su resolución, como lo contempla el tercer párrafo del artículo 158-I.

De igual manera, un avance importante es el artículo 158-J que regula la fusión o supresión de municipios, se inicia a través de instancia de los Ayuntamientos interesados; sin embargo, esta facultad también es del Poder Ejecutivo, señalando expresamente la Constitución los requisitos para la creación de un nuevo municipio.

Los miembros de los Ayuntamientos duran en su cargo tres años; sin embargo, en el artículo 158-K hay la intromisión del Congreso del estado en los Ayuntamientos, ya que en caso de que el presidente municipal no se presente a tomar protesta o bien por

la falta absoluta de éste en los primeros seis meses, el Congreso del estado, por el voto de las dos terceras partes del total de sus miembros, nombrará presidente municipal interino, para que convoque a elecciones dentro de los noventa días siguientes.

Sí la ausencia ocurre después de seis meses, el Congreso del estado nombra presidente municipal sustituto para que termine el periodo.

Sin duda, las ausencias de los miembros de los Ayuntamientos son de las cuestiones que no se regularon adecuadamente siendo lo más fácil que el gobernador ó el Congreso del estado proceda a proponer o nombrarlos.

No obstante lo anterior, la constitución de los Concejos Municipales también es facultad del Congreso del Estado, señalando los requisitos y procedimiento para constituir al Concejo.

El artículo 178-Ñ prohíbe las autoridades intermedias entre el gobierno del estado y el gobierno municipal, definiendo que se entiende por autoridad intermedia:

*“Por autoridad intermedia se entiende toda entidad que interrumpa u obstaculice la comunicación directa que debe existir entre los gobiernos estatal y municipal. Se considerará también autoridad intermedia aquella que, entre el estado y el municipio, asuma indebidamente alguna o algunas facultades propias del Ayuntamiento”.*⁶⁹

⁶⁹ Ibidem.

No obstante la definición anterior, el artículo define lo que no es autoridad intermedia:

*“No será autoridad intermedia aquella que asuma, conforme a las disposiciones aplicables, una función de auxilio y de colaboración que solicite o acepte el propio Ayuntamiento para el mejor desempeño de sus funciones, bajo los principios de fidelidad federal y municipal”.*⁷⁰

De la definición anterior, es complicado señalar cuándo no estamos en presencia de una autoridad intermedia, y más aún, qué debemos entender por principios de fidelidad federal y municipal para no considerar como autoridad intermedia determinados actos realizados por instituciones federales y estatales.

En el artículo 158-O se contempla la facultad de transferir o delegar funciones y servicios de la federación o del estado para los municipios, con el requisito de que deberá acompañarse de recursos financieros para su debido cumplimiento, transferencia que deberá ser de manera gradual bajo los principios de fidelidad federal y municipal.

En el artículo 158-P se contempla la facultad hacendaria de los municipios, y sin duda la fracción III contempla un avance importante, ya que el Congreso del estado, con los municipios, garantizará la disposición de la información de la cuenta pública municipal a la comunidad a través de instrumentos confiables, oportunos y transparentes.

La fracción IV señala que el ejercicio presupuestal del municipio deberá ajustarse a los principios de honestidad, legalidad, optimización de recursos, racionalidad e interés público y social, lo que sin duda permite un adecuado control del presupuesto, pero la Constitución federal expresa que el presupuesto de egresos es aprobado por el Ayuntamiento con la única limitación que debe ser con base en sus ingresos disponibles. En igual sentido, la fracción V limita a los municipios la libertad de disponer del patrimonio municipal al señalar:

*“El Ayuntamiento manejará prudentemente el patrimonio municipal conforme a la ley”.*⁷¹

En los siguientes dos párrafos de la fracción V de este artículo se observa una violación a la libertad municipal, contradiciendo el inciso b) de la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal, al contemplar lo siguiente:

“La ley establecerá los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento. El convenio siempre será por un tiempo determinado y con un objeto preciso.

*En ambos casos, el Congreso del estado podrá invalidar las resoluciones de los Ayuntamientos cuando contravengan el interés público y social. La ley de la materia establecerá el procedimiento a que deberá sujetarse la invalidez de las resoluciones de los Ayuntamientos”.*⁷²

⁷⁰ Ibidem.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem.

El segundo párrafo es completamente violatorio a la libertad municipal por parte del Congreso del estado, ya que le otorga la facultad para invalidar los acuerdos de los Ayuntamientos sin que medie un criterio jurídico y judicial al dejar en aquel la libertad de interpretar el orden público y el interés social.

Nuevamente, en la fracción V se violenta la Constitución federal, ya que señala:

*“Los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a la legislatura del estado, con arreglo a la ley y de acuerdo a los principios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva, 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”.*⁷³

La Constitución federal en ningún momento sujeta las funciones fiscales y hacendarias anteriores a los principios ahí señalados, por lo que infringen el párrafo segundo, inciso c) de la fracción IV.

El artículo 158-T fija los criterios para distribuir las participaciones o aportaciones federales a los municipios, la que deberá legislar el Congreso del Estado bajo los principios de fidelidad federal y municipal. Sin duda, el artículos 158-U es una muestra clara de la invasión de competencias al municipio y falta de claridad del sentido de la reforma de 1999, toda vez que enumera las facultades de los Ayuntamientos en la Constitución del estado, buscando obviamente controlar la actuación de los municipios:

⁷³ Ibidem.

“Artículo 158-U. Los Ayuntamientos tendrán las competencias, facultades y obligaciones siguientes:

I. En materia de gobierno y régimen interior:

1. Formular, aprobar y publicar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, de conformidad con las bases generales que establezcan las leyes en materia municipal.

2. Intervenir en el proceso legislativo constitucional u ordinario de conformidad con los artículos 59, 62 y 196 de esta Constitución.

3. Promover ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Promover ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad locales a que se refiere el artículo 158 de esta Constitución.

5. Formular, aprobar, controlar y evaluar el Plan de Desarrollo Municipal, con arreglo a la ley.

6. Nombrar entre los municipales, comisiones permanentes y temporales, para la atención de los asuntos públicos, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia y la reglamentación respectiva.

7. Actualizar la información demográfica, económica y social que coadyuve a la mejor toma de decisiones de gobierno y colaborar con las autoridades federales y estatales en la formación de censos y estadísticas de toda índole.

8. Conceder licencias hasta por quince días para separarse en lo individual de sus cargos, al presidente municipal, síndicos y regidores, así como autorizar al presidente municipal para ausentarse del municipio, por un término no mayor de quince días. En el caso de que las ausencias excedan de los plazos señalados, se requerirá autorización del Congreso del estado.

9. Dictar, con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal, con arreglo a la ley.

10. *Aprobar, con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, los actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento, con arreglo a la ley.*

11. *Integrar un Comité Municipal de Seguridad Pública y organizar rondines de seguridad y tranquilidad social. Para tal efecto, el presidente municipal aprobará la designación y el funcionamiento del personal que integre los rondines de seguridad pública, los que tendrán el carácter de policía auxiliar.*

12. *Turnar al Congreso del estado o a la Diputación Permanente, en su caso, las renunciaciones y las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los miembros de los ayuntamientos y de los Concejos Municipales, para que se resuelva sobre las mismas, conforme a lo dispuesto en esta Constitución y demás disposiciones aplicables. En estos casos, el Ayuntamiento respectivo deberá dar aviso al Ejecutivo del estado.*

II. En materia de administración pública municipal:

1. *Crear las dependencias y entidades de la administración pública municipal centralizada, desconcentrada y paramunicipal. En éste último caso, el Ayuntamiento notificará al Congreso la creación de la entidad paramunicipal.*

El Congreso del estado podrá crear entidades paramunicipales sólo a iniciativa del Ayuntamiento interesado.

2. *Celebrar, con arreglo a la ley, convenios y contratos que fueren favorables o necesarios en los distintos ramos de la administración pública municipal, con los gobiernos federal, estatal y otros gobiernos municipales de la entidad o de otras entidades.*

3. *Aprobar, cada año, el informe del estado que guarda la administración pública municipal, el cual será rendido por conducto del presidente municipal en sesión pública y solemne.*

4. *Nombrar y remover al secretario del Ayuntamiento, al tesorero municipal y demás funcionarios de la administración pública municipal, a propuesta del presidente municipal y sin menoscabo del servicio profesional de carrera en el municipio.*

5. *Nombrar al titular del órgano de control interno municipal. Podrán establecerse contralorías sociales.*

6. *Ordenar la comparecencia de cualquier servidor público municipal, para que informe sobre los asuntos de su competencia.*

7. *Establecer el Servicio Civil de Carrera Municipal, el cual es un sistema de administración del personal, que debe contener las reglas, requisitos, criterios y parámetros para el ingreso, el desarrollo laboral y el retiro, con el objetivo de que los funcionarios municipales logren su profesionalización y aseguren un plan de vida y de carrera.*

8. *Organizar cursos, seminarios y programas de educación y capacitación continua tendientes a eficientar el cumplimiento de las funciones de los integrantes del Ayuntamiento y demás servidores públicos municipales.*

III. En materia de desarrollo urbano y obra pública:

1. *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 las reservas territoriales municipales;*

c) *Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando el Estado elabore proyectos de desarrollo regional, en estos se deberá asegurar la participación de los municipios;*

d) *Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia, en sus respectivas jurisdicciones territoriales;*

e) *Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

f) *Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

g) *Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

h) *Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten el ámbito territorial de los municipios;*

i) *Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales;*

j) *Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios, en lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

2. *Planear y regular, en el ámbito de sus competencias y dentro de sus jurisdicciones respectivas, el desarrollo de centros urbanos situados en territorios municipales que pertenezcan también a otras entidades federativas y que formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, con apego a la ley federal de la materia y lo dispuesto por la fracción VI del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

3. *Acordar la división territorial del municipio, determinando las unidades políticas y administrativas y su denominación.*

4. *Solicitar al Ejecutivo del estado, la expropiación de bienes inmuebles por causa de utilidad pública.*

5. *Preservar, conservar y restaurar el medio ambiente.*

6. *Participar en la creación y administración de las zonas ecológicas y áreas naturales protegidas de competencia local.*

7. *Aprobar el programa municipal de obra pública; así como convenir y contratar su ejecución.*

8. *Participar conjuntamente con los organismos y dependencias oficiales competentes, en la planeación y aplicación, en su caso, de inversiones públicas federales y estatales.*

9. *Aprobar la apertura o ampliación de las vías públicas y decretar la nomenclatura de calles, plazas y jardines públicos, así como el alineamiento y numeración oficial de avenidas y calles, conforme al reglamento respectivo, dando aviso a los organismos correspondientes.*

IV. En materia de servicios públicos municipales:

1. Prestar los servicios públicos municipales siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) Alumbrado público;

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) Mercados y centrales de abasto;

e) Panteones;

f) Rastro;

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a través de la policía preventiva municipal;

i) Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

2. Instrumentar los mecanismos necesarios para ampliar la cobertura y mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos.

3. Crear, con arreglo a la ley, los órganos operadores necesarios para prestar los servicios públicos municipales.

4. Aprobar, con arreglo a la ley, las concesiones a los particulares para que éstos presten los servicios públicos municipales.

V. En materia de hacienda pública municipal:

1. Administrar libremente su hacienda y controlar la aplicación del presupuesto de egresos del municipio, estableciendo un órgano de funciones de control y evaluación del gasto público municipal.

2. Discutir, analizar y someter a la aprobación del Congreso del estado, a más tardar el 30 de noviembre de cada año, la iniciativa de Ley de Ingresos correspondiente a cada ejercicio fiscal.

3. Discutir y analizar el Presupuesto de Egresos del municipio y aprobarlo a más tardar el día 31 de diciembre del año anterior a su ejercicio y disponer su publicación en el Periódico Oficial del gobierno del estado y difundirlo por los medios más amplios de que se disponga.

4. Coordinar, supervisar y vigilar con toda oportunidad los ingresos municipales.

5. Enviar al Congreso del estado para su estudio y aprobación, los proyectos de contratación de créditos que afecten los ingresos de la administración municipal.

6. Aprobar los estados financieros mensuales que presente el tesorero municipal y publicarlos en el Periódico Oficial del estado, cada tres meses.

7. Presentar al Congreso del estado la cuenta pública de la hacienda municipal, integrada por los informes trimestrales de origen y aplicación de los recursos

públicos, mismos que deberán ser presentados dentro de los quince días siguientes al término del trimestre que corresponda; asimismo verificar la presentación de la cuenta pública del sector paramunicipal.

8. Proponer al Congreso del estado las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, en los términos de las leyes fiscales y conforme a los principios de equidad, proporcionalidad y capacidad contributiva.

9. Determinar la forma en que el tesorero y demás servidores públicos que manejen caudales públicos municipales, deban caucionar suficientemente su manejo.

10. Aceptar herencias, legados o donaciones que se hagan al municipio, siempre que no sean onerosas; en caso contrario solicitar autorización al Congreso para aceptarlas.

11. Aprobar los movimientos de altas y bajas en el inventario de bienes muebles e inmuebles de propiedad municipal.

VI. En materia de desarrollo económico y social:

1. Conceder subsidios, apoyos administrativos o estímulos fiscales, en los términos de la legislación de la materia, con la finalidad de impulsar la actividad económica del municipio, así como el establecimiento de nuevas empresas y la generación de empleos.

2. Promover y apoyar los programas estatales y federales de desarrollo económico y de creación de empleos.

VII. En materia de educación y cultura, asistencia y salud públicas:

1. Fomentar las actividades educativas, científicas, tecnológicas, culturales, recreativas y deportivas.

2. Velar por el mantenimiento y conservación del patrimonio histórico, cultural y ecológico del municipio.

3. Contar con un registro del acontecer histórico local y con el archivo de los documentos históricos municipales.

4. Promover y procurar la salud pública en el municipio y auxiliar a las autoridades sanitarias estatales y municipales en la planeación y ejecución de sus disposiciones.

5. *Prevenir y combatir los juegos prohibidos, la vagancia, el alcoholismo, la prostitución, la farmacodependencia y toda actividad que implique una conducta antisocial, con el apoyo de las distintas dependencias oficiales.*

6. *Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia electoral, de cultos y de protección integral a menores.*

7. *Organizar y promover la instrucción cívica que fomente entre los habitantes del municipio, el conocimiento de sus derechos y obligaciones.*

VIII. En materia de participación ciudadana y vecinal:

1. *Formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.*

2. *Promover la participación de los diferentes sectores organizados del municipio y de los habitantes interesados en la solución de la problemática municipal y en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.*

3. *Promover la organización de asociaciones de ciudadanos.*

4. *Reglamentar y establecer las bases que organicen la participación, colaboración y cooperación de los vecinos en la prestación, construcción y conservación de los servicios y obras públicas.*

5. *Establecer e instrumentar mecanismos efectivos, funcionales y democráticos de participación comunitaria directa para la toma de decisiones fundamentales hacia el interior del gobierno municipal.*

IX. Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables”⁷⁴

No cabe duda que en el artículo anterior existen temas importantes y trascendentales como la facultad de los Ayuntamientos para promover las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad ante el Poder Judicial local, dictar las resoluciones que afecten el patrimonio municipal, crear su estructura administrativa, nombrar a servidores públicos, establecer servicio civil de carrera, programas obra pública, su contratación y ejecución de la misma, participación social

⁷⁴ Ibidem.

y ciudadana, etc.; sin embargo, el artículo anterior no es objeto de una Constitución sino de la ley reglamentaria, por lo que este artículo constitucional va en contra del sentido de la reforma de 1999, violando el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal.

4.1.6 Constitución Política del Estado de Colima ⁷⁵

En el artículo 87 se señala que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, prohibiéndose las autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

En caso de que no se realizaran las elecciones o se declararan nulas, el Congreso del estado designará un Concejo Municipal, hasta que entren en funciones los integrantes del Ayuntamiento electos extraordinariamente. En caso de que no se instale el nuevo Ayuntamiento, continuará en funciones el Cabildo saliente, cuestión que no es factible ya que fueron electos para un periodo específico, por lo que se debió integrar un mecanismo diferente y no extender el periodo de los integrantes del Ayuntamiento saliente.

La Constitución contempla que en caso de falta absoluta de la mayoría de los Ayuntamientos, tanto propietarios como suplentes, se procede a la desintegración del mismo, por lo que este supuesto es similar al que la Constitución federal contempla

⁷⁵ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const06.htm.

como desaparición del Ayuntamiento. En caso de la conformación de los Concejos Municipales, se contempla la integración de éstos.

Asimismo, se señalan las causas para suspender a miembros del Ayuntamiento, y que a saber son:

- a) Incumplimiento reiterado de sus facultades y obligaciones sin causa justificada;
- b) Inasistencia consecutiva a cinco sesiones de Cabildo sin causa justificada;
- b) Incapacidad física o legal permanente; y
- d) Cuando se susciten entre ellos conflictos que impidan el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento o el ejercicio de sus funciones.

Posteriormente, el mismo artículo de la Constitución contempla la revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, señalando que procederá cuando se detecte que no reúna los requisitos de elegibilidad previstos para tal caso, cuando se le imponga como sanción la inhabilitación por sentencia judicial que haya causado estado o cuando la pena impuesta exceda del término de su ejercicio.

Con lo anterior, se busca certidumbre jurídica y un derecho para los miembros de los Ayuntamientos, toda vez que se contemplan desde la Constitución los casos para revocar el mandato.

En otra cuestión, sigue manteniendo la corriente tradicional del pasado en donde las ausencias del Presidente Municipal eran suplidas por un servidor público que no fue electo popularmente y que sí bien forma parte del Ayuntamiento, no tiene voto, como el secretario del Ayuntamiento; esto, tratándose de ausencias menores de quince días. Para faltas definitivas del presidente municipal, se llamará a su suplente sin mencionar quien será, por el contrario, se contempla que ante impedimentos o falta absoluta del presidente municipal se nombrará un sustituto, sin señalar la diferencia entre los casos, ya que tanto en las faltas definitivas como en estas últimas existe la incapacidad para ejercer el cargo por parte del presidente municipal.

Por lo tanto, es confuso en que caso de nombra presidente municipal suplente o sustituto.

Los Ayuntamientos tendrán la facultad exclusiva para decidir sobre la afectación, uso y destino de sus bienes, que podrán enajenar cuando así lo justifique el interés público y quede debidamente documentado en el dictamen respectivo. Otros Estados limitan esta facultad con la aprobación del Congreso del estado.

De igual manera, se toma el mismo criterio para la enajenación de inmuebles que formen parte del patrimonio inmobiliario del municipio, el otorgamiento de concesiones para que los particulares operen una función o presten un servicio público municipal, la suscripción de empréstitos o créditos, la autorización para que

la hacienda pública municipal sea ejercida por persona distinta al Ayuntamiento, la celebración de actos o suscripción de convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, así como la solicitud para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal, ya que requerirán únicamente del acuerdo de cuando menos las dos terceras partes del total de los miembros que integren el Cabildo respectivo.

La Constitución otorga las facultades a los Ayuntamientos para crear sus dependencias y entidades de la administración pública municipal necesarias para cumplir con sus atribuciones.

En el artículo 89 se contempla el número de integrantes de los Ayuntamientos respecto de los regidores, por lo que atendiendo al número de población se integrará el número de éstos, contemplando en la fracción VI que:

*“Todo partido político o coalición que alcance por lo menos el 1.5% de la votación emitida en el municipio respectivo, tendrá derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional, a excepción del partido o coalición que haya obtenido el triunfo por mayoría relativa”.*⁷⁶

Lo destacable es que el partido político o coalición que gana las elecciones no goza de la asignación de regidores de representación proporcional, con lo que busca equilibrar la participación política de los miembros del Ayuntamiento.

⁷⁶ Ibidem.

El artículo 92 hace referencia a las Comisiones para el cumplimiento de sus atribuciones señalando en cuatro fracciones sus facultades. De este artículo destaca que, de acuerdo a las posibilidades presupuestales, estas comisiones dispondrán de recursos humanos, financieros y materiales para cumplir con sus funciones. Esta cuestión es importante ya que los miembros de los Ayuntamientos requieren que se garantice desde la Constitución estos apoyos, donde muchas veces se entiende como un favor y no como un derecho como parte de un órgano colegiado.

Es relevante señalar el artículo 96 de esta Constitución, al contemplar un apartado donde la población puede tener una participación directa en temas de interés para el municipio, toda vez que contempla tanto la iniciativa popular como el plebiscito.

Estos aspectos son importantes, ya que la participación ciudadana ha sido un reclamo para colaborar con los gobernantes, y qué mejor que sea desde el municipio en donde se impulsen estas figuras de decisión de todos.

A continuación se transcribe el artículo 96 de esta Constitución:

“Artículo 96.-Los ciudadanos de un municipio debidamente identificados, podrán presentar iniciativa popular de reglamento municipal, suscrita por un número que sea cuando menos el 5% de los inscritos en el padrón electoral municipal respectivo. Las iniciativas presentadas conforme a este párrafo, deberán ser dictaminadas a más tardar seis meses después de que se reciban. Esta facultad será reglamentada en los términos de la ley respectiva.

*Los actos de gobierno de las autoridades municipales podrán ser sometidos a plebiscito, en los términos de la ley respectiva”.*⁷⁷

⁷⁷ Ibidem.

Como se aprecia del contenido, el 5% de los inscritos en el padrón electoral municipal para presentar la iniciativa es un porcentaje no alto y que tiene la finalidad de impulsar la participación de la población en temas legales y reglamentarios; asimismo, los seis meses para dictaminarse significa la importancia de esta figura, tiempo en el cual deberá hacerse del conocimiento la solución respecto de una iniciativa presentada.

4.1.7 Constitución Política del Estado de Hidalgo ⁷⁸

Los artículos 118 y 119 de este documento señalan que para la creación, supresión y fusión de municipios en la entidad se requiere de la participación del Constituyente Permanente del estado; es decir, del Congreso del estado y de la mayoría de los municipios, con lo cual se busca participar a este Poder con la finalidad de que el resultado sea legitimado.

Asimismo, es de llamar la atención los requisitos que se requieren para la creación de un municipio, siendo:

I. Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes;

⁷⁸ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const13.htm.

II. Que el territorio donde se pretenda erigir un nuevo municipio, sea capaz de cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro;

III. Que los recursos para su desarrollo potencial le garanticen posibilidades económicas para prestar en forma adecuada los servicios públicos y ejercer las funciones que están a su cargo, en los términos que fije la ley;

IV. Que su población no sea inferior de cien mil habitantes.

V. Que la comunidad en la que establezca su cabecera cuente con más de diez mil habitantes;

VI. Que el territorio que constituya el nuevo Municipio sea por lo menos de 500 kilómetros cuadrados;

VII. Que la población que se señala en la fracción IV, tenga equipamiento urbano adecuado para sus habitantes, y

VIII. Que previamente se escuche la opinión de los Ayuntamientos de los municipios que resultaren afectados en su territorio, su economía y su población, con la creación del nuevo municipio.

Los requisitos señalados en las fracciones III al VI son contundentes, por lo que la creación de un nuevo municipio en el estado de Hidalgo será imposible.

En igual sentido, el artículo 120 faculta al Poder Ejecutivo para promover en coordinación con los Ayuntamientos la fusión de comunidades y para crear otras de mayor extensión, con lo cual existe intervención tanto de la mayoría de los municipios, Congreso del estado y del Poder Ejecutivo haciendo imposible una libre determinación de los municipios interesados en estos temas; además, observando los requisitos de creación de un nuevo municipio se concluye que son complicados estos procedimientos. Asimismo, que intervenga el titular del Poder Ejecutivo en la fusión de comunidades municipales, es una violación e intromisión a la libertad municipal contradiciendo la fracción I del artículo 115 de la Constitución federal.

Un avance en el contenido de esta Constitución, es que en caso de existir diferencias de carácter judicial por límites territoriales entre los municipios del estado, conocerá de ellas el Tribunal Superior de Justicia.

En el artículo 126 se contempla un aspecto demasiado complejo y que remite a considerar al municipio como un Poder en nuestro sistema constitucional al señalar que:

“Hay falta absoluta de Ayuntamiento cuando no se hubieren efectuado las elecciones, se hubiesen declarado nulas, no se presente el Ayuntamiento a rendir la protesta, por renuncia mayoritaria de sus miembros, por haber sido desaparecidos los Poderes municipales o por muerte o incapacidad absoluta de la mayoría de sus integrantes.

*Si alguno de los miembros del Ayuntamiento deja de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley”.*⁷⁹

De la transcripción anterior se concluye que hay falta absoluta de Ayuntamiento cuando hayan desaparecido los Poderes municipales, sin determinar a que poderes se refiere el Constituyente del estado de Hidalgo.

Algo muy importante es precisar que los miembros de los Ayuntamientos se eligen por planillas, es decir, en fórmula, no permitiendo la posibilidad de elegir a regidores de circunscripción territorial como lo señalan algunos doctrinarios y estudiosos del municipio.

En el artículo 30 se confirma la importancia de ejercer los cargos de elección popular, por lo que nadie puede excusarse de atender los cargos de los ayuntamientos, salvo causa justificada y previa aprobación del Ayuntamiento.

En el artículo 137 prevalece el espíritu de la reforma federal, ya que toda enajenación de bienes inmuebles deberá ser aprobada por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, informando al Congreso del estado, a través de la cuenta pública, el acuerdo.

Una limitación a su libertad hacendaria y fiscal es que los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos, y sí los pueden tener pero para destinarlos a

⁷⁹ Ibidem.

inversiones públicas productivas en los términos que fije la Legislatura del estado, con lo cual se viola el inciso b), fracción II del artículo 115 de la Constitución federal.

Con respecto a la funciones y servicios públicos, los municipios tienen la competencia para intervenir, además de aquellos numerados en el artículo 115 constitucional, en temas como protección de la flora, fauna y el medio ambiente, seguridad civil, fomento del turismo y recreación, temas que deberán sujetarse a lo dispuesto por las leyes federales y estatales conforme al artículo 139.

El Constituyente Permanente de Hidalgo faculta a la Legislatura del estado para determinar si un municipio está imposibilitado para ejercer o prestar los servicios públicos, facultad que asumirá el Ejecutivo del estado, previa solicitud del Ayuntamiento aprobada por las dos terceras partes de sus integrantes.

Otra innovación es el relativo a los créditos posteriores al término del periodo constitucional de los Ayuntamientos, el que en caso de que el Poder Ejecutivo sea aval, deberá informar al Congreso del estado para que se vigile la aplicación de los recursos económicos.

Nuevamente se vuelven a señalar en un texto constitucional las facultades de los Ayuntamientos, presidente municipal, síndicos y regidores, cuestión que es materia de la ley secundaria.

4.1.8 Constitución Política del Estado de Jalisco ⁸⁰

El artículo 76 señala la desintegración de un Ayuntamiento, refiriéndose a la desaparición.

Una aportación importante del Constituyente Permanente de Jalisco es el siguiente artículo:

“Artículo 78. Los reglamentos y demás disposiciones de carácter general, impersonal y abstracto que expida el cabildo, que sean trascendentales para el orden público o el interés social, en los términos que establezca la ley, con excepción de los que tengan carácter contributivo, serán sometidos a referéndum municipal derogatorio, total o parcial, siempre y cuando, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de su publicación lo solicite, ante el Consejo Electoral, un número de ciudadanos, debidamente identificados, que represente cuando menos a un cinco por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil; en los que excedan de esa cifra, bastará con que lo solicite un tres por ciento de los ciudadanos inscritos.

Las disposiciones sometidas al proceso de referéndum municipal, sólo podrán ser derogadas si en dicho proceso participa cuando menos el cuarenta por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos correspondiente al municipio y, de los mismos, más del cincuenta por ciento emite su voto en contra.

Si dentro de los primeros treinta días no se solicita el proceso de referéndum, la disposición iniciará su vigencia.

Si en dicho período se solicitare referéndum, la vigencia de las disposiciones materia del proceso deberá quedar en suspenso, salvo los casos de urgencia determinada por el Cabildo.

Cuando la solicitud a que se refiere el párrafo anterior posea efectos suspensivos, la vigencia de dichas disposiciones comenzará una vez concluido el proceso de referéndum, en caso de que éste no fuera derogatorio.

⁸⁰ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const14.htm.

No podrán presentarse iniciativas reglamentarias en el mismo sentido, dentro de un periodo de dieciocho meses contados a partir de la fecha en que se publique la resolución derogatoria.

El Consejo Electoral del Estado efectuará el cómputo de los votos y remitirá la resolución correspondiente, al Presidente Municipal, para su publicación en la Gaceta Municipal respectiva o, en su caso, en los estrados del Ayuntamiento.

*Una vez que la resolución del Consejo Electoral quede firme, si es derogatoria, será notificada al Ayuntamiento respectivo, para que en un plazo no mayor de treinta días, emita el acuerdo correspondiente”.*⁸¹

Este artículo contempla el referéndum municipal derogatorio parcial o total con la modalidad de que la solicitud se plantee en los municipios, en donde el número de habitantes sea inferior o superior a trescientos mil habitantes, se requerirá el tres o cinco por ciento respectivamente de los ciudadanos inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos. Aspecto por demás complicado es el porcentaje derogatorio en virtud que se requiere del cuarenta y cinco por ciento del total de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos.

Respecto de los convenios para la ejecución y operación de servicios públicos entre los municipios y gobierno del estado, o bien, para la coordinación o asociación para prestar los servicios públicos, se establece una limitación en virtud que el Congreso del estado emitirá normas de aplicación para la celebración de estos convenios y los procedimientos para su celebración.

⁸¹ Ibidem.

De igual manera, se contempla una innovación en el sentido de que la realización de la obra pública o enajenación del patrimonio municipal podrán ser sometidos a la población a través del plebiscito, como se menciona a continuación:

“Artículo 84. Los actos o disposiciones de carácter administrativo que impliquen la realización de obra pública o enajenación del patrimonio municipal, podrán ser sometidos previamente a la aprobación de la población municipal por medio del proceso de plebiscito, en los términos que establezca la ley de la materia, siempre y cuando sea solicitado ante el Consejo Electoral por:

I. El presidente municipal o quien haga sus veces;

II. El ayuntamiento o, en su caso, el Concejo Municipal; o

*III. Un número de ciudadanos jaliscienses que residan en el municipio, debidamente identificados, que represente cuando menos a un cinco por ciento de los inscritos en el Registro Nacional de Ciudadanos en los municipios cuyo número de habitantes sea inferior a trescientos mil; en los que excedan de esa cifra, bastará con que lo solicite un tres por ciento de los inscritos”.*⁸²

Las obligaciones de los Ayuntamientos se señalan en el artículo 85.

4.1.9 Constitución Política del Estado de Nayarit⁸³

En el artículo 110 se contemplan las funciones y servicios públicos municipales, en donde, además de los señalados en la Constitución federal, contempla protección civil, promoción y organización de la sociedad para la planeación del desarrollo urbano, cultural, económico y equilibrio ecológico, salud pública, catastro y registro civil.

En el artículo 111 se contemplan facultades para los Ayuntamientos.

Sin duda, un aspecto que resulta relevante es el relativo a señalar que en la distribución de recursos económicos que asigne el Congreso del estado a los municipios, serán consideradas de manera prioritaria las comunidades indígenas y zonas marginadas tomando en cuenta a los representantes de los órganos de planeación y la participación ciudadana.

4.1.10 Constitución Política del Estado de Nuevo León ⁸⁴

Una aportación importante sin duda es el último párrafo del artículo 128, el que a la letra dice:

*“Los Ayuntamientos acordarán anualmente las remuneraciones para sus integrantes de acuerdo a los lineamientos que determine la Ley y las someterán al Congreso del Estado para su aprobación o rechazo”.*⁸⁵

El anterior párrafo no aparece en ninguna Constitución de algún otro estado y contra lo que pudiera señalarse, este párrafo fue objeto de una controversia constitucional en donde se declaró que era constitucional su contenido de este párrafo conforme a la siguiente jurisprudencia:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

⁸² Ibidem.

⁸³ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const18.htm.

⁸⁴ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const19.htm.

⁸⁵ Ibidem.

Tomo: XI, Abril de 2000

Tesis: P./J. 27/2000

Página: 818

MUNICIPIOS DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 129 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE DICHO ESTADO, EN CUANTO IMPIDE A LOS AYUNTAMIENTOS DE AQUÉLLOS ACORDAR REMUNERACIONES PARA SUS MIEMBROS SIN APROBACIÓN DEL CONGRESO, NO INFRINGE EL ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. *La citada disposición de la Constitución Federal, establece que "Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán las cuentas públicas", agregando que "los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Este último párrafo no hace inconstitucional el artículo 129 de la Constitución estatal en cuanto prescribe "Los Ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso", como pudiera inferirse de una interpretación gramatical y aislada; por lo contrario, la apreciación conjunta de aquella disposición permite ver que los tres elementos a que se refiere y que se traducen en la facultad de expedir la ley de ingresos, determinar el presupuesto de egresos y revisar la cuenta pública, están íntimamente ligados entre sí y tienen entre otras finalidades, la de revelar el estado de las finanzas públicas, así como asegurar la realización transparente de los planes municipales de desarrollo y sus programas. Dichas finalidades se logran mediante la verificación de la asignación adecuada de los recursos disponibles, el control, vigilancia y fincamiento de las responsabilidades resultantes, según se deduce de lo dispuesto en los artículos 108 y 114 de la Constitución Federal, y 130 a 137 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado; lo anterior se confirma porque la Constitución estatal establece la idea rectora de que la revisión de la cuenta pública municipal compete al Congreso Local, con el asesoramiento técnico y jurídico del jefe de la hacienda pública del estado, como se desprende de lo dispuesto en sus artículos 63, fracciones X y XII, 135, 136, 137, 138 y 140; y porque la citada Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal establece las obligaciones de los servidores públicos y las responsabilidades consecuentes. Por tanto, si de las Constituciones Federal y Local y de las leyes invocadas se advierte, que en íntima conexión con la atribución de los Ayuntamientos de aprobar sus presupuestos, se encuentran las atribuciones de las Legislaturas locales para aprobar las leyes de ingresos municipales, revisar las cuentas anuales, suspender Ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar mandatos por las causas graves especificadas en la Ley de Atribuciones de Control y Vigilancia que garantizan el manejo transparente de los recursos públicos, ha de concluirse que el artículo 129 de la Constitución del Estado establece una medida compatible con la Constitución Federal, tendente a evitar el abuso del poder y procurar la conservación del equilibrio y equidad presupuestal de los municipios de la entidad, tomando en consideración que los municipios son autónomos dentro de la Constitución Federal, pero no soberanos, máxime que dicha medida no vulnera su economía ni invade la*

esfera que les corresponde; tampoco restringe la libre administración de la hacienda pública municipal, ni limita u obstaculiza su actividad financiera.

Controversia constitucional 3/93. Ayuntamiento de San Pedro Garza García. 6 de noviembre de 1995. Once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Jorge Careño Rivas.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veintisiete de marzo en curso, acordó, con apoyo en su Acuerdo Número 4/1996 de veinticuatro de agosto de mil novecientos noventa y seis, relativo a los efectos de las resoluciones aprobadas por cuando menos ocho votos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, que la tesis que antecede (publicada en marzo de ese año, como aislada, con el número XLI/96), se publique como jurisprudencial, con el número 27/2000. México, Distrito Federal, a veintisiete de marzo de dos mil.

En el artículo 132 se enumeran las atribuciones de los municipios y en la parte última contempla un apartado también nuevo, donde se señala lo relativo al Programa de Transferencias presentado por el gobierno del estado, debiendo éste resolver en un plazo hasta de noventa días. Las transferencias no deberán realizarse cuando en materia de desarrollo urbano municipal se justifique fehacientemente que con aquella se afecta a la población debiendo resolver lo conducente el Congreso del estado.

4.1.11 Constitución Política del Estado de Oaxaca ⁸⁶

En el artículo 113 se señala que los municipios están agrupados en distritos rentísticos y judiciales. En el caso de los municipios con presencia étnica, sus integrantes serán electos por el sistema de usos y costumbres, desempeñando su cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas lo determinen, siempre y cuando no exceda de tres años.

Desafortunadamente sigue manteniendo el control político y de representación de los municipios fuera del estado a través del Ejecutivo al mencionar lo siguiente:

“La representación política y administrativa de los municipios fuera del territorio del estado, corresponde al Ejecutivo, como representante de toda la entidad.”

Los Municipios se erigirán y suprimirán de conformidad con las disposiciones contenidas en las fracciones VII y VIII del artículo 59 de esta Constitución facultando a la Legislatura para ello.

La fracción V del artículo 113 contempla que los municipios y las comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente y formar asociaciones de pueblos y comunidades indígenas que tendrán por objeto:

- a) El estudio de los problemas locales;
- b) La realización de programas de desarrollo común;
- c) El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnicos;
- d) La capacitación de sus funcionarios y empleados;
- e) La instrumentación de programas de urbanismo, y

⁸⁶ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const20.htm.

f) Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.

En caso de que se susciten conflictos entre los diversos municipios del estado, serán resueltos por convenios que éstos celebren, con aprobación del Congreso local. Cuando dichos conflictos tengan carácter contencioso, serán resueltos por el Tribunal Superior de Justicia del estado.

La fracción VIII de este artículo señala que la administración de justicia de cada municipio estará a cargo de uno o más servidores públicos que se llamarán alcaldes; por cada alcalde propietario habrá dos suplentes que llevarán su respectivo número de orden, durarán en su cargo un año y serán designados por la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento.

Para ser alcalde se requiere haber cumplido veinticinco años antes del día de su designación y cubrir los mismos requisitos que se exigen para ser miembro de un Ayuntamiento.

Los alcaldes son auxiliares de los jueces y tribunales del estado, cuyas funciones se establecerán en la Ley Orgánica respectiva, estableciendo el número que deba haber en cada municipio, las funciones y atribuciones que les correspondan.

En las facultades de la Legislatura, el artículo 59 fracciones XII, XIII, XV y XVII, señala que resolverá conciliatoriamente los conflictos entre municipios, entre estos y

el Poder Ejecutivo, aquellos y el Poder Judicial; designar a propuesta del gobernador a los integrantes de los Concejos Municipales, autorizar los convenios donde comprometa recursos económicos más allá del plazo constitucional y determinar qué leyes se aplicarán en caso de que no existan reglamentos aplicables a las actividades de los municipios.

4.1.12 Constitución Política del Estado de Tlaxcala ⁸⁷

En el artículo 86 se enumeran, en doce fracciones, las facultades de los Ayuntamientos, en donde destaca la promoción de la participación ciudadana y vecinal en el Cabildo.

En el artículo 87 se contempla la figura del presidente de comunidad, quien forma parte de los mismos Ayuntamientos en calidad de regidor, ya que conforme al segundo párrafo de este artículo son:

*“Las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, subordinados al Ayuntamiento del municipio del que formen parte, y se constituirán conforme a los requisitos que señale la ley, y actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes del mismo”.*⁸⁸

Con lo anterior se busca que se lleven al interior de los Ayuntamientos las necesidades de servicios públicos de las comunidades, haciendo más cercana la administración pública a la sociedad y menos complicadas las peticiones en virtud

⁸⁷ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const29.htm.

⁸⁸ Ibidem.

que este representante y subordinado del Ayuntamiento expresará directamente al órgano máximo las peticiones de la comunidad.

Conforme al artículo 90, los municipios manejarán su patrimonio a través del Ayuntamiento, con lo que se respeta la libertad del municipio para no solicitar la autorización del Congreso del estado.

En materia hacendaria, como principio general, todos los recursos que transfiera la federación al estado, para atención de la educación, salud, vivienda, ecología, cultura, deporte, desarrollo agropecuario y social o con cualquier otro fin general o específico, deberán ser canalizados a los municipios para su ejercicio. El Ejecutivo y los ayuntamientos, si así conviene a estos últimos, celebrarán los convenios necesarios para el ejercicio de estos recursos.

Los criterios de distribución de estos recursos siempre tomarán en cuenta el número de habitantes, así como los planteamientos para lograr los objetivos específicos de cada programa.

Los ayuntamientos, en sesión pública de Cabildo, efectuarán la distribución hacia las presidencias de comunidad, tomando como principal referencia de distribución, la proporción del número de habitantes de éstas.

Regula un aspecto importante que en ninguna otra Constitución lo contempla y es la garantía de que los recursos económicos serán vigilados por un representante del Ayuntamiento cuando se preste un servicio público por un ente diferente al municipio consistiendo en:

*“Toda institución u organismo que opere la prestación de servicios públicos generales a la comunidad, deberá contar con una representación de los ayuntamientos correspondientes”.*⁸⁹

Para la transparencia en la asignación de recursos para obras y recursos materiales a cargo de las presidencias de comunidad, se publicará en el Periódico Oficial la distribución de los recursos asignados.

4.1.13 Constitución Política del Estado de Veracruz⁹⁰

El artículo 71 fracción VIII señala que la distribución de los recursos que asigne el Congreso del estado debe considerar prioritariamente a las comunidades indígenas, distribuyéndose con equidad y conforme a las necesidades de dichas comunidades incorporando representantes de las comunidades en los órganos de planeación y participación ciudadana.

En la fracción IX, los Ayuntamientos establecerán sus propios órganos de control interno autónomo.

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Tomado de www.e-local.gob.mx/jure/const30.htm.

En la fracción XI se enumeran los servicios públicos y funciones de los Ayuntamientos contemplando en el inciso J) Salud Pública Municipal.

La fracción XIV expresa que para dictar disposiciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal, o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio para un plazo mayor al período del ayuntamiento, se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros del mismo sin necesidad de requerir la intervención del Congreso del estado como en otras constituciones.

Por último, la fracción XVI contempla que los Ayuntamientos podrán convocar a referendo o plebiscito, cuyos resultados serán obligatorios para las autoridades competentes.

4.2 En el Estado de Querétaro

La adecuación a la Constitución Política del Estado de Querétaro derivada de la reforma al artículo 115 constitucional se publicó en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” el día 15 de noviembre de 2000.

Los autores de la iniciativa fueron los integrantes de la Comisión de Gobierno de la LII Legislatura y se presentó ante el Pleno de la Legislatura en la sesión extraordinaria del día 10 de agosto de 2000 a cargo del diputado Jorge García Quiroz, quien de igual manera dió lectura a un escrito presentado por los miembros de la

Comisión de Gobierno donde solicitaron al pleno que la iniciativa se sometiera al trámite de obvia resolución, aprobándose con 21 votos a favor y una abstención.

Acto seguido se sometió a discusión en lo general la iniciativa, interviniendo los diputados Manuel Marrufo, Jorge García Quiroz, Ramón Soto y Eduardo Nava Bolaños realizando precisiones respecto de la iniciativa presentada y una vez agotadas las intervenciones, se procedió a votar en lo general, aprobándose con 22 votos a favor. Posteriormente, se procedió a votar en lo particular y sin intervención de diputados se aprobó con 22 votos a favor, por lo que al aprobarse por obvia resolución la iniciativa y para cumplir con el trámite del artículo 103 de la Constitución local, se ordenó enviar la minuta de proyecto de reforma constitucional a los 18 municipios para dentro del término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de su recepción, emitieron su correspondiente voto.⁹¹

La minuta de proyecto se envió a los municipios a través del oficio de fecha 10 de agosto de 2000 con número de referencia DAL/10/00, expediente No. 442/00. Los 18 municipios del estado recibieron la minuta de proyecto entre los días 11 y 14 de agosto de 2000.

Con fechas 18 y 23 de agosto de 2000, los municipios de Arroyo Seco y Querétaro, respectivamente, contestaron la minuta de proyecto aprobando la reforma constitucional, aun cuando en el municipio de Querétaro hubo inconformidad ya que

⁹¹ Documento Público “Acta de Sesión Extraordinaria del día 10 de agosto del año 2001”, en archivo de la Dirección de Asuntos Legislativos de la LIII Legislatura, página 2 y 3.

cuatro regidores votaron en contra de la reforma; por el contrario, en el municipio de Arroyo Seco, se aprobó por unanimidad de los miembros del Ayuntamiento.⁹²

Situación especial ocurrió en el municipio de El Marqués, ya que dentro del plazo concedido constitucionalmente, como fue el 31 de agosto del año 2000, el Ayuntamiento aprobó la minuta de reforma constitucional; sin embargo, la Legislatura recibió hasta el 13 de septiembre de 2000 la notificación de la aprobación de la reforma por parte del Ayuntamiento, fecha en la que ya había fenecido el plazo para presentar en tiempo el Acuerdo, por lo que se aplicó el tercer párrafo del artículo 103 y se consideró en sentido afirmativo.

Los dieciséis municipios restantes del Estado – incluye El Marqués, al contestar fuera de tiempo - no emitieron contestación de Acuerdo del Ayuntamiento en donde se aprobara o rechazara la iniciativa, por lo que también se aplicó el artículo 103 fracción III de la Constitución local, es decir, de los municipios que no contestaron, se consideró que emitieron su voto en sentido afirmativo, aprobando las reformas y adiciones a la Constitución local, como se desprende de la certificación realizada a cargo de los secretarios de la Comisión Permanente de la LII Legislatura de fecha 13 de septiembre de 2000.⁹³

En los considerandos de la iniciativa, se contempló que los objetivos de la presente ley constituyeron la culminación de grandes esfuerzos de mucho tiempo atrás, y que fue el espíritu federalista de la Constitución de 1917 y que a pesar de varios intentos

⁹² Documento público en Libros y Leyes de la LII Legislatura, Tomo XXXVI.

⁹³ Idem.

previos, hasta ahora se reconocía la importancia que ha tenido en la vida política y económica. De igual manera, la iniciativa fortalecía la autonomía política y administrativa de los municipios, significado un avance hacia el fortalecimiento democrático, destacando las atribuciones exclusivas del municipio sin el concurso del Estado.⁹⁴

El contenido de la reforma constitucional y la adecuación a nuestra Constitución local se agrupa en seis rubros y que a continuación se señalan:

Primero: Incorporación constitucional federal. En este rubro encontramos que en la reforma constitucional estatal se incorpora textualmente el contenido de la reforma de 1999 del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontrando a los siguientes aspectos:

- a) Artículo 83 de la Constitución local que es el similar a la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal;
- b) Artículo 84 de la Constitución local que es el similar del tercer párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución federal;
- c) Artículo 85 de la Constitución local que es el similar de la fracción III del artículo 115 de la Constitución federal con excepción del penúltimo párrafo.
- d) Artículo 86 de la Constitución local que es el similar de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal;

⁹⁴ Periódico Oficial del Gobierno del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga “La Sombra de

- e) Artículo 87 de la Constitución local que son los similares de los párrafos tercero, cuarto y quinto del inciso c), fracción IV del artículo 115 de la Constitución federal;
- f) Artículo 88 de la Constitución local que es el similar de la fracción V de la Constitución federal;
- g) Artículo 90 de la Constitución local que es el similar de la fracción VII del artículo 115 de la Constitución federal, con excepción del segundo párrafo.

De lo anterior se concluye que de un total de 13 artículos reformados, 7 artículos son idénticos respecto de su contenido con la reforma constitucional federal, observando que los textos iguales son los más importantes conforme a la reforma de 1999 y que se refieren a los siguientes temas:

- a) Leyes en materia municipal y facultad reglamentaria;
- b) El objeto de las leyes en materia municipal;
- c) Las funciones y servicios públicos de los municipios;
- d) Hacienda, contribuciones fiscales y exenciones fiscales;
- e) Ingresos, presupuesto de egresos y ejercicio de la hacienda municipal;
- f) Facultad de los municipios conforme a leyes federales y estatales, y
- g) Policía preventiva municipal.

Segundo: Incorporaciones nuevas. En este rubro se encuentran las adiciones propias a la Constitución local y que no se encuentran reguladas expresamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo las siguientes:

- a) Artículo 80, segundo párrafo, al contemplar que el número de regidores en cada Ayuntamiento se basará en factores geográficos, demográficos y socioeconómicos de cada municipio;
- b) Artículo 80; cuarto párrafo, al contemplar que los miembros del Ayuntamiento otorgarán protesta entre ellos mismos al entrar en funciones;
- c) Artículo 81, al incorporarse en los requisitos para ser miembro del Ayuntamiento las fracciones IV y V del artículo 81 relativos a cuestiones electorales;
- d) Artículo 89, en donde se obliga a los presidentes municipales a rendir informe dentro de los últimos diez días del mes de septiembre.

De lo anterior se concluye que estos incisos fueron temas de interés a nivel local y que el Constituyente Permanente consideró incorporar como aspectos no contemplados ni regulados en la Constitución federal.

Tercero. Contrarias a la Constitución federal. En este rubro se encuentran aspectos en los cuales la reforma constitucional del estado va más allá de la competencia atribuida a los municipios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o bien, no se reformó un apartado del contenido de los artículos vigentes y contradicen la reforma constitucional, siendo los siguientes:

- a) Artículo 41, fracción XX, ya que faculta a la legislatura para inhabilitar a los miembros del Ayuntamiento, cuando la fracción I, párrafo tercero, del artículo 115 constitucional señala la revocación y suspensión de los miembros del Ayuntamiento, sin mencionar en ningún apartado la inhabilitación;
- b) No fue reformado el artículo 79, fracción I, que dice: *“De un presidente municipal que política y administrativamente será el representante del municipio ...”*. Esta fracción contradice la fracción I del artículo 115 de la Constitución federal, la cual menciona que la competencia otorgada por la Constitución al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva, lo que significa que la representación política y administrativa no la tiene el presidente municipal, sino el órgano colegiado denominado Ayuntamiento, quien podrá delegarla por acuerdo de sus miembros, situación prevista en el artículo 30 y 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro. El artículo 115 constitucional jamás deposita la representación política y administrativa en el presidente municipal;
- c) Artículo 79, fracción II, en relación con el artículo 80, primer párrafo, toda vez que en ambos se señala cómo se integrarán los Ayuntamientos, con redacción diferente;
- d) Artículo 87, segundo párrafo, al señalar que: *“los Ayuntamientos deberán presentar su cuenta pública a la Legislatura del Estado por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda.”* Este precepto contradice la fracción IV, inciso

c), párrafo cuarto, del artículo 115 constitucional, que determina que la Legislatura revisa y fiscaliza las cuentas públicas de los municipios, pero en ningún momento autoriza a otro órgano diferente al Poder Legislativo para que a través de su conducto se presente el estado de cuenta.

Cuarto. No contempla la Constitución local y están señalados en la Constitución federal. En este rubro se encuentran aspectos que no contempló la reforma constitucional del estado y sí están contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, no afectan su vigencia, siendo las siguientes:

- a) Fracción I, cuarto párrafo, cuando señala que si alguno de los miembros de los Ayuntamientos dejaren de desempeñar su cargo, serán sustituidos por sus suplentes o según lo disponga la ley;
- b) Fracción II, penúltimo párrafo, donde contempla que los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales;
- c) Fracción VII, segundo párrafo, regula que el Ejecutivo federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares en donde resida habitual o transitoriamente.

Quinto. Aspectos relevantes. En este rubro se enunciarán los aspectos relevantes de la reforma constitucional estatal y que pueden o no estar mencionados en la Constitución federal, siendo las siguientes:

- a) Los miembros de los Ayuntamientos son electos popular y directamente, con lo cual se incluye a los síndicos;
- b) La toma de protesta de los miembros del Ayuntamiento entre ellos mismos;
- c) Incorporar, en los requisitos para los miembros del Ayuntamiento, que no hubieren ocupado cargo en organismos electorales o haber realizado actividades jurisdiccionales en esta materia;
- d) Que los miembros de los Concejos Municipales tengan los mismos requisitos que los regidores; asimismo, su designación por la Legislatura;
- e) La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal en los términos del reglamento expedido por el Ayuntamiento, sin que esté sujeto a una ley que expida la Legislatura del estado;
- f) Aseguramiento de la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos, y
- g) Que los municipios presten las funciones y servicios públicos sin el concurso del estado.

Sexto. Otros Aspectos. En este rubro se señalarán aspectos no señalados en los rubros anteriores y que son relevantes para el desarrollo de las actividades de los municipios, siendo los siguientes:

- a) Artículo 41, fracción XI, faculta a la Legislatura para legislar en policía preventiva, quedando fuera de regulación de la ley lo relativo al mando de esta, ya que conforme al artículo 115, fracción VII, compete al Ayuntamiento reglamentar los términos en que el presidente municipal tendrá el mando;
- b) Artículo 41, fracción XXI, toda vez que no existe procedimiento para designar a los miembros de los Concejos Municipales. Lo anterior en virtud que los artículos 24 y 43 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro remiten a la Ley Electoral local contemplando en el artículo 23 las elecciones extraordinarias de los supuestos previstos para diputados, gobernador y presidente municipal, no regulándose el caso de los miembros del Ayuntamiento— presidente municipal, regidores y síndicos -; por eso, el procedimiento para nombrar a los miembros integrantes de los Concejos Municipales no es factible ya que no están contemplados en los supuestos de la Ley Electoral;
- c) Artículo 41, fracción XXV; la Comisión de Hacienda no debería contemplar sanciones en sus dictámenes por incumplimiento de la revisión y fiscalización de las cuentas públicas, toda vez que esta facultad es del Poder Legislativo y no de la Comisión de Hacienda que estudia y dictamina el despacho de los asuntos de la Legislatura. Las comisiones de dictamen tienen la competencia que se derive de su denominación y que la H. Legislatura acuerde conforme a los artículos 54 y 58 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo. Las comisiones presentan su dictamen a consideración del presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente conforme al artículo 28 del Reglamento Interior y de Debates para el Poder

Legislativo; sin embargo, conforme a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, éste es el órgano técnico y de asesoría del Poder Legislativo encargado de revisar la cuenta pública, la que estará bajo control de la Comisión Inspector de Hacienda de la Legislatura. En las atribuciones de la Contaduría se encuentra exigir responsabilidades a los empleados de las entidades visitadas y auditadas en los términos establecidos en la ley conforme al artículo 5, fracción VII; además, el titular tiene la atribución de promover ante las autoridades competentes el fincamiento de responsabilidades conforme al artículo 12, fracción VII. El artículo 25 dice que la Contaduría Mayor de Hacienda rinde informe a la Comisión Inspector de Hacienda, para que la Legislatura, si así lo acuerda, apruebe la cuenta de la entidad, y por último, si conforme a la revisión de la cuenta pública se determinaren responsabilidades, el Contador Mayor de Hacienda promoverá el ejercicio de las acciones que correspondan. De lo anterior, se concluye que la Contaduría Mayor de Hacienda está bajo el control de la Comisión Inspector de Hacienda de la Legislatura sin que exista un marco legal de la integración de esta Comisión Inspector, ya que la Constitución local, en el artículo 47, segundo párrafo, contempla que la Contaduría Mayor de Hacienda es el órgano de asesoría técnica de la Comisión de Hacienda; por otro lado, la Comisión Inspector de Hacienda no está señalada en el artículo 56 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, que contempla las comisiones de dictamen, y no aparece en el Punto de Acuerdo que reestructura las Comisiones de la Legislatura aprobadas con fecha 21 de junio de 2001 y presentada por la Comisión de Gobierno de la Legislatura del Estado. En igual sentido, el Contador Mayor de

Hacienda no puede promover el fincamiento de responsabilidades ante las autoridades competentes o la imposición de las sanciones correspondientes hasta en tanto se apruebe el dictamen en la Legislatura; sin embargo, no contempla el procedimiento y las causas para la imposición de sanciones y fincamiento de responsabilidades, por lo que la revisión y fiscalización de las cuentas es de la Legislatura del Estado y la imposición y aplicación de las sanciones es facultad exclusiva de la Legislatura y no de la Comisión de Hacienda, Contador Mayor de Hacienda o Comisión Instructora de Hacienda, esta última sin sustento legal, además que las cuentas públicas no se aprueban, se revisan, conforme al artículo 115, fracción IV, inciso c), cuarto párrafo de la Constitución federal.

- d) Artículo 70, fracción III, atribuye al Pleno del Tribunal Superior de Justicia dirimir los conflictos que no sean competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación enunciando cuatro incisos; sin embargo, los incisos a), b) y c) no son materias de competencia para los estados, toda vez que los conflictos entre el Poder Ejecutivo y Legislativo del estado ya están comprendidos en el artículo 105, inciso h), de la Constitución federal; asimismo, los organismos constitucionales autónomos no forman parte de la reforma constitucional del artículo 115 constitucional, ya que esta se refiere únicamente a los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o los municipios del estado entre sí, pero única y exclusivamente de los incisos c) y d) de la fracción II del artículo 115 constitucional y que se refieren a celebrar convenios y el procedimiento y condiciones para que el gobierno del estado asuma una función y

servicio público municipal, por lo que el artículo 70, fracción III, de la Constitución local, contradice el artículo 41 de la Constitución federal.

Capítulo 5. La Nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro y las reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

5.1 Iniciativa, Dictamen y Aprobación de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Los autores de la iniciativa de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro fueron los miembros de la Comisión de Asuntos Municipales de la LIII Legislatura y fue presentada por el presidente de dicha Comisión, diputado Simón Guerrero Contreras, en la sesión ordinaria de la LIII Legislatura de fecha 21 de diciembre de 2001, iniciativa que fue turnada para su estudio y dictamen a la Comisión de Asuntos Municipales.

En la sesión extraordinaria de la LIII Legislatura de fecha 22 de marzo de 2001 se lee el dictamen de la iniciativa de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, dictamen que tuvo modificaciones a la iniciativa de origen; por lo tanto, y para cumplir con el artículo 35, fracción IV, de la Constitución local, se comentó a los autores de la iniciativa – miembros integrantes de la Comisión de Dictamen de Asuntos Municipales – que manifestaran las consideraciones respecto de las observaciones, manifestando el diputado Simón Guerrero Contreras que no existía ninguna observación por parte de la Comisión de Dictamen de Asuntos Municipales solicitando se continúe y se resuelva el presente dictamen durante la presente sesión.⁹⁵

Es importante mencionar que conforme al artículo 35, fracción III, de la Constitución local, el presidente debió ordenar la notificación del dictamen al autor para que sí

deseara hacerlo, presentara las consideraciones que convinieran antes de la siguiente sesión. La fracción IV del mismo ordenamiento señala que en la sesión siguiente a la lectura del dictamen, el presidente de la Mesa Directiva ordenará, en caso de que existan consideraciones del autor de la iniciativa en los términos de la fracción que antecede; es decir, de la notificación de las adecuaciones a las que hace referencia la fracción III, por lo que debió haberse suspendido la sesión, ya que aún cuando los diputados son los autores de la iniciativa, no contempla esta excepción para continuar la sesión. La fracción III señala autor de la iniciativa sin distinguir a quien se refiere, situación que posteriormente el diputado Marco Antonio León Hernández propone para nueva votación.

Acto posterior se votó en lo general el dictamen de la iniciativa presentada resultando 23 votos a favor y 0 en contra, declarándose aprobado en lo general el dictamen. Acto seguido, el diputado Julio Senties Laborde solicita un receso a efecto de reunirse con la Comisión de Asuntos Municipales para atender algunas modificaciones en artículos específicos del dictamen, procediendo el diputado Presidente a conceder un receso indefinido.⁹⁶

La sesión se reanudó el día 28 de marzo de 2001 y el diputado Marco Antonio León Hernández ordenó reponer el procedimiento conforme al artículo 35 fracción IV de la Constitución local, toda vez que se declaró receso y el dictamen tenía consideraciones con respecto a la iniciativa presentada; por lo tanto, se procedió a votar en lo general nuevamente el dictamen de referencia, aprobándose con 22 votos a favor y 0 en

⁹⁵ Documento privado Acta de la Sesión Extraordinaria del día 22 de marzo de 2001, p. 2

contra. Acto seguido lo sometió a discusión en lo particular, procediendo los diputados Simón Guerrero Contreras, Ivonne Vandenpeereboom Jiménez y Marco Antonio León Hernández a hacer uso de la tribuna para reservar artículos de la iniciativa y su revisión ante la Comisión de Dictamen.⁹⁷

Es importante señalar la intervención del Dip. Marco Antonio León Hernández en esta sesión, toda vez que al intervenir para reservar artículos de la iniciativa y pedir su revisión, realizó los siguientes comentarios:

1. En las cabeceras municipales no deberán aplicarse los criterios para la denominación, toda vez que muchas cabeceras municipales pasarían a ser villa ó pueblo (artículo 7);
2. Clarifica los términos de residencia, domicilio y cargos de elección popular (artículo 10);
3. Puntualiza los términos de creación y desaparición de los municipios (artículo 14);
4. Solicita se retire del contenido de estos artículos la redacción que está contemplada en las constituciones local y federal por ser instrumentos de mayor jerarquía y estar incluidas en dichos documentos (artículos 22 y 24);

⁹⁶ Ibidem.

⁹⁷ Ibidem.

5. Solicita nueva redacción ya que de la redacción del artículo 30 los Ayuntamientos invaden competencias concurrentes con la federación y con el estado (artículo 30);
6. Propone adecuaciones a las facultades del presidente municipal ya que existen errores, contradicciones, repeticiones de fracciones, y en general, requiere de una revisión general, analizando que no existan contradicciones entre ambos artículos (artículos 30 y 31);
7. Solicita se apruebe que la participación ciudadana no sea de consulta simplemente, sino de ejecución, ampliándola a supervisar y fiscalizar a la autoridad municipal (artículo 72);
8. En general, realiza comentarios a los artículos 107, 111, 117, 133, 168, 170, 172, etc., de la iniciativa, proponiendo una revisión de estos artículos para buscar que la Ley Orgánica Municipal esté conforme a la reforma constitucional.⁹⁸

Acto posterior, la diputada Ivonne Vandenpeereboom interviene para reservar artículos de la iniciativa para su revisión, comentando los siguientes:

1. Pide reformar el artículo 115 de la Constitución federal ampliando las funciones y servicios públicos de los municipios (artículo 115 de la Constitución federal);

⁹⁸ Documento privado de la memoria de los debates de la LIII Legislatura de fecha 22 de marzo de 2001, páginas 7 al 11.

2. Se quite el segundo párrafo el cual menciona que para la creación de organismos descentralizados de los municipios se requiera de la aprobación de la Legislatura (artículo 58);
3. Quitar la supletoriedad de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro a la administración pública paramunicipal (artículo 58);
4. No aprobar que el cónyuge del presidente municipal presida el DIF Municipal (artículo 58);
5. En caso que no presente el Ayuntamiento en tiempo la Ley de Ingresos correspondiente, además de las sanciones, la Legislatura la presente o prevalezca la del año anterior mientras tanto se aprueba (artículo 113).⁹⁹

En este acto, el diputado Julio Senties Laborde solicita receso a fin de contar con copia del documento que contiene las modificaciones por la Comisión de Asuntos Municipales.

Al reanudarse la sesión y presentadas las modificaciones a los artículos de la iniciativa original, se procede a la votación de las adecuaciones propuestas por la Comisión de Dictamen aprobándose con 23 votos a favor y 0 en contra. Acto posterior, la diputada Lorena Montes Hernández propone que todas las correcciones y modificaciones se realicen por la Comisión de Asuntos Municipales, aprobándose

⁹⁹ Idem, páginas 12 y 13

con 23 votos a favor y 0 en contra; en seguida, se aprueba un receso por tiempo indefinido para revisar las propuestas.¹⁰⁰

El 24 de abril de 2001 se vuelve a reanudar la sesión extraordinaria iniciada el 22 de marzo de 2001, y una vez leídas las propuestas de modificación en lo particular al dictamen de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, se procede a la votación, aprobándose con 23 votos a favor y 0 en contra, declarándose aprobadas las modificaciones en lo particular. Acto posterior se procede a votar los artículos que no fueron modificados, resultando 22 votos a favor y 0 en contra. Acto posterior se votó en lo general y particular el dictamen final de la iniciativa, resultando de la votación 23 votos a favor y 0 en contra, por lo que se declaró aprobado el dictamen de referencia y la iniciativa de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.¹⁰¹

Como podrá apreciarse, la aprobación de la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro no fue fácil; hubo que reponer el procedimiento por violación al proceso legislativo y se tuvo que votar en reiteradas ocasiones en lo particular. Lo anterior permite señalar que la iniciativa estuvo en análisis y discusión por un mes y que los diputados buscaron tener una Ley que respondiera al marco legal constitucional.

Llama la atención que únicamente intervinieron tres diputados para revisar y analizar el contenido de los artículos de la iniciativa de ley, considerando que el debate debió ser más abundante con participaciones constantes, toda vez que el tema es un reclamo

¹⁰⁰ Documento privado, op. cit., p. 3.

¹⁰¹ Idem, p. 4.

de toda la vida por parte de los mexicanos, y ante esta historia, los diputados dejaron pasar la oportunidad de hacer efectiva la reforma al artículo 115 constitucional, repitiéndose la historia de los Constituyentes de 1917, pero ahora las causas fueron otras: la falta de compromiso de los diputados en revisar y analizar la iniciativa presentada y que tuvieron por cuatro meses en sus manos sin haberla revisado, por lo que ante la falta de compromiso del cargo popular y representativa con la ciudadanía del estado, tenemos que esperar otros 74 años para hacer del municipio los ideales de Heriberto Jara.

5.2 Análisis de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro de fecha 25 de mayo de 2001

El estudio de esta capítulo será por títulos, con la finalidad de realizar un estudio integral y sistemático, destacando los cambios principales y adecuaciones a la reforma constitucional, lo que permitirá abarcar todos los aspectos revisados en líneas anteriores. Asimismo, en este estudio destacaremos los límites y excesos de la ley en la reforma del artículo 115 de la Constitución federal y local.

5.2.1 Título I De los Municipios

En este título se regulan las disposiciones generales, organización territorial, población y los pueblos y comunidades indígenas.

En primer término, se dice que la presente ley es de orden público e interés social, lo que sin duda no tiene trascendencia, toda vez que la ley que tiene el carácter de "orden público e interés social", no hace que el asunto sea importante y trascendente,

pues todas las leyes tienen intrínsecamente dichos caracteres y la naturaleza de la ley que rige un acto de autoridad no determina que existan los requisitos de procedencia en un asunto determinado, pues ello no lo hace excepcional o extraordinario ni significa, necesariamente, que la resolución que se pronuncie trascienda a resultados de índole grave.

El objeto de la ley es establecer las bases generales para la organización del ámbito municipal de gobierno, aspecto que observó el diputado Marco Antonio León Hernández, lo que sin duda viene a clarificar que no es un nivel de gobierno, sino un ámbito de funciones y servicios públicos que la Constitución señala para el municipio.

En el artículo 2 se dice que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, entendiendo como miembros de este órgano al presidente municipal, regidores y síndicos. Este último miembro, antes de la presente Ley, era nombrado – hasta tres – en la primera sesión del Ayuntamiento, sin embargo, con la reforma constitucional se garantiza que los síndicos serán electos directa y popularmente al igual que los demás miembros.

En el artículo 2 se contempla: *“Cada Municipio (...) es autónomo para organizar la administración pública municipal ...”*¹⁰² Este artículo tiene la limitación de que dicha autonomía deberá ser conforme a las leyes municipales que expida la Legislatura del estado, por así considerarlo la fracción II del artículo 115 constitucional.

¹⁰² Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, publicada el día 25 de mayo de 2001 en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”.

La representación legal se contempla en el artículo 3, señalando que corresponde originariamente a los Ayuntamientos, quienes la ejercerán a través de uno o varios síndicos; así mismo, podrá delegarse en el presidente municipal o en cualquiera de sus miembros a propuesta del Ayuntamiento mediante reglamento o acuerdo expreso.

Este aspecto es importante, toda vez que en el pasado bastaba con que el presidente municipal indicara a algún profesionista el trámite de asuntos de interés para el municipio ante tribunales jurisdiccionales, por lo que la reforma tiene el acierto de contemplar que cualquier representación jurisdiccional tiene que aprobarse por el Ayuntamiento.

Por la importancia de la representación legal de los municipios, se recomienda que la delegación sea aprobada por mayoría calificada del total de los miembros del Ayuntamiento.

Con relación a la organización territorial, el artículo 4 señala lo relativo a la intervención de la Legislatura para ratificar los arreglos o convenios que celebren los municipios para la fijación de los límites territoriales. Para la ratificación, la Legislatura requiere del acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros; sin embargo, no deberá existir la intervención de la Legislatura del estado, ya que se están condicionando los acuerdos o arreglos de los órganos máximos de los gobiernos municipales, por una ratificación que requiere de las dos terceras partes del Poder Legislativo, quien además de confundir la importante tarea de legislar con una trinchera política, sus miembros no han demostrado madurez para afrontar estos

temas trascendentales; por eso se recomienda que la ratificación sea por la mayoría de los miembros de la Legislatura.

En este sentido y al ser omisa la Constitución federal, los municipios limitan esta trascendental cuestión al no contemplar expresamente que la intervención de la Legislatura del Estado en este tema sea por un porcentaje menor, por lo que se sugiere agregar en el artículo 115 constitucional lo siguiente:

“Los municipios de un mismo estado establezcan los límites territoriales con el acuerdo de la mayoría calificada de sus integrantes y la ratificación de la mayoría de los miembros de la Legislatura, y en caso de conflicto, los municipios acudan ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado quien resolverá lo conducente. En caso de inconformidad, se tramite conforme al artículo 105 de la Constitución federal.”

La propuesta tiene sustento, ya que la finalidad de la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación es salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional de los diferentes ordenes jurídicos como se señala a continuación:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: X, Noviembre de 1999

Tesis: P./J. 130/99

Página: 793

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE LOS ACTOS PROVENIENTES DE LAS LEGISLATURAS ESTATALES TENDIENTES A DIRIMIR CONFLICTOS DE LÍMITES ENTRE MUNICIPIOS. *El deber de responder con fidelidad a la facultad que a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le ha conferido la Constitución Federal de vigilar, a través de los diferentes medios de control constitucional, que no sea vulnerado el orden supremo que la misma previene, le permite efectuar el examen de cualquier planteamiento propuesto como concepto de invalidez en las controversias constitucionales, encaminadas a combatir la totalidad*

de los actos autoritarios de carácter federal o local enumerados en el artículo 105, fracción I, de la Carta Magna, cuya finalidad consiste en salvaguardar el federalismo y la supremacía constitucional que sustentan las relaciones jurídicas y políticas de los órdenes jurídicos señalados; de esta manera, cuando una Legislatura estatal dirime un conflicto de límites entre municipios, con apego a los principios contenidos en la Constitución Federal, el ejercicio de esa facultad es susceptible de examen integral por este Alto Tribunal para evitar arbitrariedades, pues de lo contrario se podría reconocer y autorizar implícitamente la comisión de infracciones a la Norma Suprema. Por tanto, si se declara la improcedencia de la controversia constitucional bajo la óptica de que examinar cualquier acto proveniente de una Legislatura Estatal para con sus Municipios, vulneraría la autonomía local, en virtud de que en esta clase de conflictos sólo son susceptibles de estudio los aspectos sobre invasión de esferas competenciales o de cuestiones estrictamente formales, implicaría acudir a una mera construcción interpretativa que conduciría a limitar la procedencia y examen de fondo de este medio de control constitucional a un reducido número de supuestos, quedando así soslayadas del mismo las hipótesis que pudieran presentarse en las relaciones políticas entre Estados y Municipios, en que las autoridades estatales, que tienen facultades constitucionales para realizar actos que inciden sobre la esfera de atribuciones de las autoridades municipales, cometan abusos o emitan actos incongruentes que redundan en la desarmonía y desajuste del orden jurídico nacional.

Controversia constitucional 26/98. Ayuntamiento del Municipio de Tultepec, Estado de México. 10 de agosto de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiséis de octubre en curso, aprobó, con el número 130/1999, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

En el artículo 7 se contempla la denominación de los centros de población según el grado de concentración demográfica e importancia y eficiencia de los servicios públicos. Cumplir con este artículo no va a ser fácil para los municipios, ya que la tipología esta sujeta a la eficiencia de la prestación de los servicios públicos, como se menciona en el contenido del artículo, lo que sin duda traerá problemas para los Ayuntamientos, y más aún, los reglamentos municipales deberán contemplar

mecanismos, requisitos, procedimientos, etc., que determinen el grado de eficiencia y como consecuencia la denominación del centro de población.

A la fecha no se ha publicado en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga” las resoluciones municipales para las denominaciones de los centros de población municipal.

En los artículos 12 y 13 se encuentra un capítulo especial relativo a los pueblos y comunidades indígenas, artículos vigentes aún con la reforma constitucional de agosto del 2001, ya que el artículo 12 de la Ley Orgánica Municipal contempla que los Ayuntamientos promoverán el desarrollo de estos pueblos y comunidades conforme a la Constitución federal y leyes aplicables.

A raíz de esa reforma constitucional, los municipios tendrán más intervención y participación para la conservación, incorporación, desarrollo, etc., de los temas de interés para la población indígena; sin embargo, para hacer efectiva la Comisión de Asuntos Indígenas señalada en el artículo 38 fracción XI de esta Ley, deberán legislarse mecanismos para que los indígenas se acerquen a los Ayuntamientos y expongan sus inquietudes, ya que no basta con crear una Comisión si no se regula el mecanismo y procedimiento de comunicación con este sector de la población.

En el artículo 13 se limita la participación de los pueblos y comunidades indígenas, ya que señala:

*“Los planes de desarrollo municipal, deberán contener programas y acciones tendiente al crecimiento y bienestar de los pueblos y comunidades indígenas ...”.*¹⁰³

Conforme a la fracción V, inciso c) del artículo 115 de la Constitución federal, los municipios participan en la elaboración de planes de desarrollo regional. Esta cuestión igualmente está contemplada en el artículo 2, apartado b, fracción I, de la Constitución federal, señalando que en la elaboración de dichos planes se contempla la participación de las comunidades indígenas.

5.2.2 Título II De la Creación, Asociación, Fusión y Supresión de Municipios

En el artículo 14 existe una intromisión de la Legislatura en los municipios al grado que depende de la Legislatura el cambio de residencia de la cabecera municipal, sugiriéndose aplicar el mismo criterio señalado en el artículo 6 para cuestiones temporales y extraordinarias requiriendo las dos terceras partes del total de los miembros de los Ayuntamientos. El artículo 14 contempla que para el cambio de residencia de la cabecera municipal se requiere del procedimiento señalado en el artículo 103 constitucional; es decir, el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura y la mayoría de los municipios.

Asimismo, igual procedimiento se requiere para la creación y fusión de municipios y para la supresión de municipios por cuestiones económicas.

El cambio de cabecera municipal es una cuestión interna y que incumbe al municipio interesado, por lo que no es adecuado que se requiera de la aprobación de la mayoría de los municipios y de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura.

¹⁰³ Idem.

El último párrafo del artículo 15 contempla el caso de la creación de un nuevo municipio y la elección de un Concejo Municipal en los términos del cuarto párrafo del artículo 14; sin embargo, no hay cuarto párrafo en el artículo 14 que señale cómo elegir a los miembros de dicho Concejo entre el periodo que transcurra al constituirse el municipio y las elecciones para el Ayuntamiento.

Para la fusión de municipios en el estado, la ley regula dos procedimientos; primero, aquel conforme al procedimiento del artículo 103 de la Constitución local de acuerdo al artículo 14, último párrafo, y el segundo, conforme al artículo 21 de la Ley, donde, la Legislatura por sí misma y cuando lo considere conveniente, podrá decretar la fusión de dos o más municipios.

Como se aprecia, la Legislatura tiene la facultad discrecional para decretar la fusión de dos o más municipios cuando sus integrantes así lo determinen, con la obligación de consultar a los ciudadanos de los municipios afectados. En este sentido, no se ha reglamentado cómo se va a consultar a los ciudadanos, esperando no se haga por convocatorias por parte de la Legislatura como ha sido su costumbre, sino que se legisle esta cuestión y que los municipios posteriormente reglamenten.

El artículo 41 fracción XXIII inciso b) de la Constitución local, señala que es facultad de la Legislatura por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros resolver sobre la fusión de los municipios por las causas que señale la ley; sin embargo, esas causas no se encuentran en esta Ley, señalando, por el contrario, que la fusión de

municipios corresponde a la Legislatura al valorar la conveniencia de la fusión solicitada conforme al artículo 20 de la Ley.

Llama la atención que para la supresión de municipios no se consulta a los ciudadanos como se contempla en la fusión. Asimismo, es importante señalar que tanto en la fusión como en la supresión de municipios, el legislador protege los derechos laborales de los trabajadores de los municipios afectados

5.2.3 Título III De los Ayuntamientos

En este título se regula todo lo relativo al funcionamiento del Ayuntamiento, facultades de sus miembros y de las situaciones espaciales y extraordinarias por las cuales los Ayuntamientos no funcionen adecuadamente.

En primer término, el artículo 24 segundo párrafo dice:

*“En sesión ordinaria del año que corresponda, el Ayuntamiento saliente nombrará una comisión plural de regidores que fungirá como Comisión Instaladora del Ayuntamiento electo”.*¹⁰⁴

El párrafo citado contradice el artículo 80, párrafo IV, de la Constitución, ya que los Ayuntamientos, al renovarse, otorgarán protesta entre ellos mismos al entrar en funciones sin mencionar en ningún momento que deberá existir alguna comisión instaladora a cargo de los miembros del Ayuntamiento saliente. Asimismo, la Constitución en ningún momento señala que la instalación del Ayuntamiento sea con la presencia del Presidente Municipal y, cuando menos, con la mitad de los regidores propietarios como se menciona en el artículo 24 quinto párrafo de la ley, por lo que

esta cuestión de igual manera contradice el marco constitucional ya que no señala en ningún momento porcentajes o miembros para su formal instalación.

Con relación al artículo 25, respecto de la toma de protesta del presidente municipal, el caso de la ausencia de este último a la toma de protesta no está prevista en nuestro marco legal, ya que los supuestos señalados en el artículo 82 constitucional se refieren a las ausencias del presidente municipal una vez que asumió el cargo, previa protesta; y no a la toma de protesta, por ello y aplicando el artículo 80 párrafo IV de la Constitución local, los miembros del Ayuntamiento deberán rendir protesta entre ellos mismos aún cuando no esté presente el presidente municipal y no exista mayoría de los regidores propietarios, existiendo un vacío legal en el supuesto que no tome protesta el presidente municipal.

El comentario anterior tiene razón en el momento en que el penúltimo párrafo de este artículo de la ley expresa:

“Sí por el motivo que fuera la Comisión Instaladora no realizara su función, el Ayuntamiento electo formará una de entre sus miembros para el mismo efecto. Si tampoco esta pudiera conformarse, la Legislatura resolverá conforme a la Legislación aplicable”.

El párrafo anterior tiene una doble cuestión; en primer término, los miembros del Ayuntamiento no pueden formar parte de una Comisión Instaladora ya que aún no toman protesta, y en segundo, la Legislatura no tiene intervención en caso de que no se instale, ya que lo conducente es llamar a los suplentes y en su defecto se procede a

¹⁰⁴ Idem.

la instalación del Concejo Municipal, por lo que la Legislatura no está facultada para intervenir en la instalación de Ayuntamientos.

En el artículo 27 se contemplan dos aspectos:

a) la naturaleza jurídica del Ayuntamiento; sin embargo, no es la redacción adecuada, ya que expresa:

“El Ayuntamiento es el órgano colegiado de representación popular depositario de la función pública municipal, cuyo propósito será el de reunir y atender las necesidades colectivas y sociales dentro de sus respectivas jurisdicciones”

Con relación al párrafo anterior, el Ayuntamiento no es el órgano para reunir y atender las necesidades colectivas y sociales; es el órgano supremo y colegiado del municipio a través del cual se gobierna, órgano del cual forma parte el presidente municipal de quien depende la administración pública municipal y quien sería el responsable de atender y reunir las necesidades colectivas sociales y no al Ayuntamiento.

Respecto de las facultades de los Ayuntamientos, el artículo 30 contiene la competencia de éstos, y revisando sus facultades no tiene señalada, en ninguna de las treinta y tres fracciones, la facultad de atender y reunir las necesidades sociales y colectivas, ya que esta función la realiza el presidente municipal.

El artículo 29 señala que la administración pública municipal depende del presidente municipal como órgano ejecutivo, por lo que las necesidades sociales y colectivas como titular de la administración pública corresponden a éste y no al Ayuntamiento.

b) La integración del Ayuntamiento será en los términos de la Ley Electoral del estado; sin embargo, no se ha hecho la modificación de este ordenamiento legal, ya que conforme al artículo 21 segundo párrafo, de la Ley Electoral, los síndicos – de uno a tres - son designados entre los miembros del Ayuntamiento, situación contradictoria a la reforma constitucional ya que los síndicos son electos directa y popularmente.

Aspecto trascendental es el artículo 30 que establece la competencia de los Ayuntamientos, comentando lo siguiente:

Fracción I. Contempla la facultad reglamentaria señalada en la fracción II, segundo párrafo, del artículo 115 de la Constitución federal;

Fracción II. Realizar diversas acciones en materia de suelo, desarrollo urbano, reservas territoriales en los términos de leyes federales y estatales, las cuales están señaladas en la fracción V del artículo 115 constitucional;

Fracción III. Otorgar a los centros de población la categoría política que les corresponda conforme al procedimiento respectivo. Comentario merece esta fracción ya que el procedimiento no está señalado en ningún ordenamiento legal y reglamentario;

Fracción V. Crear las secretarías, direcciones y departamentos que sean necesarios para el despacho de los asuntos administrativos y eficaz prestación de los servicios.

Comentario especial merece la fracción ya que la propuesta debería ser del presidente municipal quien conoce las necesidades administrativas. De igual manera, la creación de los departamentos deberán ser una facultad exclusiva del presidente municipal y no del Ayuntamiento;

Fracción XIV. Organizar el Registro Civil, de conformidad con las bases dictadas y la legislación aplicable. Se recomienda que esta dependencia deberá estar adscrita al presidente municipal por realizar actividades puramente administrativas y no del Ayuntamiento aún cuando sea únicamente la organización;

Fracción XXXII. Nombrar y remover a los titulares de las dependencias administrativas previstas en el artículo 44 de la Ley. Se comenta que la remoción deberá ser una facultad exclusiva del presidente municipal y no del Ayuntamiento, por ser el titular y responsable de la administración pública municipal.

Es importante señalar que las facultades que se agregaron a los Ayuntamientos con la nueva Ley Orgánica Municipal son aquellas contempladas en las fracciones I, II, VI, VIII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI y XXXII.

Los temas relativos a las elecciones o designaciones de los delegados se incorporaron a los artículos 52 al 57 de la Ley, contemplando como novedad que los subdelegados no son removidos por los Ayuntamientos como antes se contemplaba.

Otras cuestión trascendental es que la Ley de Ingresos era remitida a la Legislatura a través del gobernador del estado; ahora, se remiten directamente a la Legislatura. Asimismo, la administración del patrimonio municipal recaía en el presidente

municipal y en la Comisión de Hacienda que era presidida por él mismo; ahora, esta administración recae en el mismo presidente municipal y en los órganos de control que establezca el propio Ayuntamiento.

Por último, la nueva Ley Orgánica Municipal contempla en el penúltimo párrafo del artículo 30 la publicidad de los acuerdos, bandos, circulares y reglamentos en el Periódico Oficial del gobierno del estado, aún cuando se publiquen en la gaceta municipal correspondiente.

Asimismo, permite que un proyecto de reglamento se publique si el Ayuntamiento lo juzga conveniente para informar a la población y fomentar la participación de la población, considerando que un periódico o medio de información oficial no tiene por qué publicar proyectos de reglamento que aún no se aprueban, ya que generaría incertidumbre entre la población; por ello, es necesario que internamente se establezcan otros mecanismos para dar a conocer los proyectos a la sociedad y utilizar las estructuras administrativas creadas como el Sistema de Consejos Municipales de Participación Social.

En el artículo 31 se contemplan las facultades de los presidentes municipales, comentando las siguientes fracciones:

Fracción III. Convocar por conducto del secretario del Ayuntamiento a sesiones del mismo. Ahora las convocatorias son a través del secretario del Ayuntamiento y antes podía el presidente municipal convocar directamente a sesiones

Fracción IV. Nombrar y remover libremente aquellos servidores cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo. Conforme al artículo 30 fracción XXXII con relación en los artículos 44 y 45 de la Ley, el Presidente Municipal puede nombrar y remover libremente de nivel director hacia abajo, no estando facultado en los secretarios; por ello, se recomienda que la remoción no sea facultad del Ayuntamiento.

Fracción V. La autorización para delegar las erogaciones en los términos del presupuesto, deberá recaer en un acuerdo del Ayuntamiento con la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros. Al respecto se comenta que la emisión de títulos valor es una facultad que no deberá delegarse por la trascendencia del acto y esta deberá recaer en la dependencia encargada de las finanzas públicas municipales, previa autorización del Ayuntamiento por mayoría calificada;

Fracción VII. Enviar a la Contaduría Mayor de Hacienda, dentro de los primeros quince días naturales de cada mes, el informe que contenga los estados financieros relacionados el ejercicio presupuestal del mes inmediato anterior. Al respecto se dice que en la disposición derogada el informe se remitía en los primeros diez días de cada mes.

Fracción XII. Tener bajo su mando los cuerpos de seguridad pública y tránsito municipal, comentando que en la fracción VII del artículo 115 constitucional señala que el presidente municipal tiene a su mando la policía preventiva municipal, por lo que la Ley Orgánica Municipal establece otros cuerpos policiacos como la seguridad

pública, función coordinada entre la federación, estados y municipios conforme al artículo 21 constitucional, debiendo contemplar el mando de policía preventiva municipal exclusivamente;

Fracción XVI. Disponer de la fuerza pública municipal; sin embargo, ni la Constitución federal, ni local ni esta Ley señalan cómo se compone esta fuerza pública, de quién depende, cómo se organiza;

Fracción XVII. Avisa al Ayuntamiento de su ausencia por más de tres días consecutivos del territorio del municipio y solicita su autorización para hacerlo por más de quince días, por lo que no se prevé el caso de hasta dos días, ausentándose sin necesidad de avisar al Ayuntamiento; además, el presidente municipal tiene un cargo de elección popular de importante trascendencia para el municipio, por lo que cualquier ausencia, independientemente del tiempo, deberá solicitar permiso al Ayuntamiento informando la razón de su ausencia;

Fracción XXIII. Integrar y promover los Consejos Municipales de Participación Social. Se propone se quite lo relativo a la integración de estos Consejos, ya que las autoridades municipales no deben integrar y formar parte de órganos sociales y ciudadanizados; formar parte de estos consejos el Presidente Municipal, es dejar en sus manos el desarrollo, acuerdos y decisiones.¹⁰⁵

Un gran acierto fue quitar de las facultades del Presidente Municipal:

¹⁰⁵ Véase Tesis “Análisis Jurídico y Administrativo del Sistema de Consejos Municipales de Participación Social en el Estado de Querétaro”, que para obtener el grado de Maestro en Administración Pública Estatal y Municipal, presentó el Lic. Gerardo Servín Aguillón.

- a) Promover un programa de operación para los Consejos Municipales de Participación Social;
- b) Vigilar la integración y desarrollo de los Consejos Municipales de Participación Social;
- c) Ejercer el veto;
- d) Nombramiento de servidores públicos de primer nivel;
- e) Tomar la protesta el presidente municipal saliente a los miembros del nuevo Ayuntamiento.

Respecto de las facultades de los regidores señaladas en el artículo 32, esta Ley adiciona la última parte de la fracción II, V y VII con relación a la Ley Orgánica Municipal anterior y que dicen:

II. Formar parte de cuando menos una Comisión Permanente y *cumplir con las encomiendas que les haya sido encomendado por el Ayuntamiento,*¹⁰⁶

V. Solicitar y obtener de los titulares de las dependencias y organismos municipales, la información y demás documentación relativa a la gestión municipal, necesaria para el cumplimiento de sus funciones;

¹⁰⁶ Esta última parte es lo que se agregó pero esta facultad está contemplada en el artículo 14 fracción IV del Código Municipal.

VII. Abstenerse de realizar funciones ejecutivas en la administración municipal, o aceptar cargo, empleo o comisión del gobierno federal o de los estados, a excepción de los académicos, honorarios y asistenciales.¹⁰⁷

Con relación a las facultades de los síndicos, se deroga la fracción IX del artículo 38 de la Ley Orgánica Municipal anterior, en donde se facultaba a los síndicos para coadyuvar con las comisiones permanentes cuando se emitan dictámenes o resoluciones de interés para el municipio.

La Ley actual contempla la facultad para delegar la representación del municipio ante tribunales a una tercera persona previo acuerdo del Ayuntamiento; además, las fracciones X y XII del artículo 33 adicionan facultades a los síndicos para mejor desarrollo de sus actividades y que son verificar que los servidores públicos presenten sus declaraciones patrimoniales; asimismo, pueden solicitar a los titulares de las dependencias la información y documentación necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

Respecto de las Comisiones Permanentes de Dictamen contempladas en los artículos 36 al 40, las novedades son las siguientes:

- a) Integración de las comisiones dentro de los treinta días siguientes a la instalación del Ayuntamiento y no al día siguiente de instalado éste como se contemplaba en la ley anterior;

¹⁰⁷ Esta fracción aclara el alcance de las actividades de los regidores, ya que muchas veces realizaban acciones en donde ordenaban a las dependencias de la administración pública hacer o dejar de hacer

- b) Se integran con el número de miembros que determine el Ayuntamiento siempre que sea impar y no de uno a tres miembros;
- c) Las comisiones son cuerpos consultivos y de evaluación respecto de los distintos ramos de la administración pública municipal y no como órganos colegiados encargados de estudiar, examinar y resolver los problemas municipales, vigilando la ejecución de las disposiciones y acuerdos de los Ayuntamientos.

Las Comisiones Permanentes en las dos últimas leyes orgánicas se han integrado de la siguiente manera:

Ley Orgánica Municipal de 25 de julio de 1993	Ley Orgánica Municipal de 25 de mayo de 2001
Gobernación	Gobernación
Hacienda	Hacienda, Patrimonio y Cuenta Pública
Obras Públicas	Obras y Servicios Públicos
Policía Municipal	Seguridad Pb., Tto. y Policía Preventiva
Comercio e Industria	Desarrollo Rural y Económico

algo, ya que existían dudas respecto de sus facultades teniendo que acudir a criterios jurisprudenciales para demostrar a los regidores que carecían de facultades ejecutivas; por eso, esta fracción señala expresamente el alcance de la naturaleza de las facultades de los regidores.

Beneficencia y Asistencia Social	Salud Pública
Desarrollo Urbano y Ecología	Desarrollo Social y Derechos Humanos
Educación y Cultura	Desarrollo Urbano y Ecología
Asuntos de la Juventud	Educación y Cultura
	Asuntos de la Juventud
	Asuntos Indígenas

Como se aprecia, las comisiones indicadas con negrilla son aquellas que se agregaron existiendo cambios considerables en la integración de estas comisiones. Se propone agregar las Comisiones de Dictamen de Participación Social, Planeación, Servicio Civil de Carrera, Asuntos de la Niñez, Asuntos de la Tercera Edad, Atención a Personas con Capacidad Disminuida y Asuntos Delegacionales.

En el Capítulo Cuarto se regula la inhabilitación, revocación y suspensión de los miembros del Ayuntamiento. En el artículo 41 se contemplan las conductas de los miembros de los Ayuntamientos; sin embargo, no especifica las sanciones que se impondrán dependiendo las conductas, ya que generaliza el contenido del artículo limitándose a señalar en el segundo párrafo que la Legislatura por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros declararán la sanción.

El Capítulo Quinto, respecto de la Desaparición de Ayuntamientos, deberá estar en el Título Segundo y no en este título, con la finalidad de unificar los capítulos que integran cada título.

5.2.4 Título IV De la Estructura Administrativa Municipal

Este título tiene un cambio trascendental con relación a la Ley Orgánica Municipal anterior; sin embargo, hay cuestiones que no son adecuadas y que a continuación se mencionan.

En primer término, se cambian las denominaciones de las estructuras administrativas para llamarlas dependencias encargadas, con lo cual se busca que cada municipio le denomine como considere adecuado conforme a las tradiciones, costumbres y antecedentes; sin embargo, con ello lo que se hace es desaparecer la uniformidad estructural de la administración pública al menos de las tareas importantes del municipio, por lo que debió haberse manejado al menos tres dependencias uniformes como la Secretaría del Ayuntamiento, Tesorería Municipal y Servicios Públicos ya que son las tareas mínimas que cada municipio desarrollará conforme a sus competencias.

Una vez uniformadas estas estructuras, se hubieran dejado a libertad de los Ayuntamientos la denominación de las demás dependencias conforme a sus necesidades y posibilidades.

En el artículo 44 se regula la obligación de tener al menos las siguientes dependencias:

- a) Secretaría del Ayuntamiento;
- b) Dependencia encargada de las finanzas públicas municipales;
- c) Dependencia encargada de la administración de servicios internos, recursos materiales y técnicos del municipio;
- d) Dependencia encargada de la prestación de servicios públicos municipales;
- e) Dependencia encargada de la ejecución y administración de obras públicas, y
- f) Dependencia encargada de la seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal.

Es importante señalar que se faculta a los municipios a tener las dependencias que determinen los Ayuntamientos a través de sus reglamentos, pero contarán en todo caso con la dependencias señaladas anteriormente.

Este artículo es contradictorio con el artículo 30 fracción V, ya que este artículo faculta al Ayuntamiento a crear la organización administrativa necesaria para el despacho de los asuntos y eficaz prestación de los servicios; por lo tanto, se debió señalar únicamente las dependencias mínimas para uniformar las estructuras básicas y dejar a los municipios la libre creación y denominación de su organización administrativa como lo señala el artículo 30 fracción V.

En la ley anterior, la facultad para la creación de las estructuras administrativas era del presidente municipal, quien hacía las propuestas y el Ayuntamiento aprobaba; ahora es facultad exclusiva del Ayuntamiento.

Un acierto sin duda es que el Ayuntamiento nombre a los titulares de las dependencias de primer nivel a propuesta del presidente municipal, con la excepción del titular de la dependencia encargada de seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal y el cronista municipal, los que son nombrados y removidos libremente por el presidente municipal. Para el primer caso, no se justifica ya que se confunde el nombramiento y el desarrollo de las funciones, e incluso, por la trascendencia de este servicio público deberá aprobarse por mayoría calificada al igual que el secretario del Ayuntamiento y encargados de las Finanzas Públicas y Servicios Públicos del Municipio a los titulares.

Por último, el artículo 44 se contradice con el artículo 30 fracción XXXII, ya que esta fracción faculta al Ayuntamiento para nombrar y remover libremente a estos titulares, proponiendo que la remoción es facultad exclusiva del titular de la administración pública; es decir, del presidente municipal.

El artículo 48 contempla las facultades del secretario del Ayuntamiento, única dependencia que mantuvo su nombre, teniendo dos cambios importantes como se mencionará a continuación:

Fracción II. Se especifica el tiempo de anticipación para expedir las convocatorias, lo que sin duda precisa que los asuntos a tratarse en la sesión serán del conocimiento previo de los miembros del Ayuntamiento; y

Fracción III. Firmar las actas de acuerdo del Ayuntamiento dentro de las veinticuatro horas siguientes a la terminación de la sesión.

Con relación al artículo 48 de la dependencia encargada de las finanzas públicas – antes tesorería – aclara que su titular no será miembro del Ayuntamiento, cuestión por demás irrelevante ya que constitucionalmente está señalado cómo se integra éste.

Respecto de las facultades, no hay cambio alguno con relación a la Ley anterior; sin embargo, en la fracción VI se dice que esta dependencia realiza el proyecto de iniciativa de ley de ingresos y presupuesto de egresos para someterlo a consideración del Ayuntamiento, contradiciendo este último párrafo el artículo 30 fracción XI ya que la formulación y aprobación del presupuesto es del Ayuntamiento, y de la redacción se desprende que la facultad de formular el presupuesto es del Ayuntamiento, por lo que debió señalar que apoyará en la elaboración del presupuesto de egresos al Ayuntamiento.

En relación con los artículos 49 y 50 de la dependencia encargada de la administración de servicios internos, recursos humanos, materiales y técnicos del municipio – antes oficialía mayor – se contemplan tres funciones nuevas señaladas en las fracciones I, XIV y XVIII; las demás fracciones son funciones del oficial mayor

de la ley anterior y de las fracciones V al X del artículo 75 del Código Municipal del H. Ayuntamiento de Querétaro.

Llama la atención que en la fracción XVI del artículo 50 donde el encargado de las finanzas públicas municipales, previo acuerdo con el presidente municipal, autorizan la creación de unidades administrativas que no necesiten acuerdo del Ayuntamiento, lo cual sin duda contradice el artículo 30 fracción V, ya que no establece excepciones la creación de estructuras administrativas por parte del Ayuntamiento.

Un apartado nuevo es el Capítulo Quinto de la dependencia encargada de la seguridad pública, policía preventiva y tránsito municipal; sin embargo, hay un error ya que el servicio es una competencia municipal del Ayuntamiento, no del presidente municipal, teniendo éste el mando pero únicamente de la policía preventiva municipal como lo señala el artículo 115 fracción VII de la Constitución federal, no encontrándose en este supuesto seguridad pública y tránsito municipal.

Los artículos 52 al 57 contemplan lo relativo a las autoridades municipales auxiliares, refiriéndose a los delegados y subdelegados municipales. En el artículo 52 se dice que son autoridades auxiliares del Ayuntamiento y presidente municipal y no como en la ley anterior que señalaba que eran representantes del Ayuntamiento.

En el párrafo segundo se dice que los delegados y subdelegados serán nombrados por el Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal treinta días instalado aquél, y para el caso de que no se realice la instalación se procederá a la elección directa. Es importante señalar que las elecciones deberán realizarse conforme al reglamento,

recomendándose quitar que sea conforme a los acuerdos del Ayuntamiento, ya que el reglamento precisa mayor certidumbre jurídica.

El último párrafo del artículo 52 señala que en caso de que no accedieran al cargo los delegados o subdelegados electos o designados, se nombrará un encargado que desarrolle las actividades durante el tiempo que debieron ejercer sus actividades aquellos; sin embargo, no menciona quién nombra a este encargado.

Se quitan de esta Ley obligaciones importantes de los delegados o subdelegados municipales como las siguientes:

- a) Dar cuenta de sus asuntos al Ayuntamiento;
- b) Comparecer ante el Ayuntamiento a las sesiones cuando así lo determinen sus miembros e informar personalmente de los asuntos;
- c) Informar al presidente municipal de las urgencias para ponerlo a consideración del Ayuntamiento y tomar decisiones,
- d) Participar para la formulación de planes y programas.

Los delegados estarán coordinados por la dependencia municipal que acuerde el Ayuntamiento. Deberá desaparecer la competencia de los delegados municipales para otorgar licencias, permisos y autorizaciones a través de acuerdos, como se dice en el artículo 57.

El capítulo séptimo de la administración pública paramunicipal es nuevo en su contenido, ya que señala cómo se integra esta rama de la administración pública, base para su creación, rendición de cuentas y la aplicación supletoria de la Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Querétaro. En la ley anterior, los artículos 87 al 90 regulaban este apartado; sin embargo, no se precisaba como el actual capítulo.

El artículo 63 causa discusión, ya que el DIF municipal será presidido por la persona que designe el presidente municipal pudiendo ser el cónyuge de éste.

El capítulo octavo del servicio civil de carrera es nuevo ya que ninguna ley previa contempló en algún momento este tema. El contenido de esta capítulo es novedoso y fija los parámetros para la institucionalización de este tema de constantes reclamos y que los Ayuntamientos deberán reglamentar.¹⁰⁸

La institucionalización y operatividad será de la dependencia encargada de la administración de servicios, recursos humanos, materiales y técnicos del municipio creando el Ayuntamiento una comisión conforme al artículo 68 de la Ley. Este reenvío no tiene relación, ya que en el artículo 68 se remite a la aplicación de la Ley de Trabajadores al Servicio del Estado y Municipios sin mencionar nada respecto de la creación de una comisión.

¹⁰⁸ “No existe en México, en ningún nivel de funcionarios de la Administración Pública un régimen especial de contratación del personal funcional de carrera. De hecho, todas las administraciones públicas, nombran, según sus conveniencias e intereses a sus respectivos funcionarios y los Ayuntamientos no son la excepción ...” José de Jesús Covarrubias Dueñas, *La Autonomía municipal en México*, Porrúa, p. 61.

Con relación al sistema de consejos municipales de participación social hubo un retroceso importante con relación a la Ley Orgánica Municipal anterior, al no regular las siguientes cuestiones:

- a) No menciona mecanismos y procedimientos para su participación;
- b) El presidente municipal integra los Consejos Municipales de Participación Social, no considerando importante en virtud que el objetivo es un espacio de participación social debiéndose integrar sin autoridades;
- c) En la ley anterior se contemplaba que los consejos se integrarían con vecinos de la comunidad que eran electos democráticamente;
- d) Es un espacio de participación de la comunidad en donde proponen, promueven y evalúan programas de la administración municipal, sin embargo, no se prevé toma de decisiones para la comunidad;
- e) Proponen acciones para el desarrollo comunitario ante el COPLADEM, órgano presidido por el presidente municipal.

En el artículo 71 se señalan, en diez fracciones, las competencias de los Consejos, incorporándose como nuevas atribuciones las fracciones II y III sin que sean aspectos de trascendencia.

La Ley Orgánica Municipal actual no contempla un apartado especial que regule el Comité de Planeación para el Desarrollo, tema de importancia para los Consejos

Municipales de Participación Social; sin embargo, este tema se regula en los artículos 27 al 32 de la Ley de Planeación.

5.2.5 Título V De los Actos Administrativos

Este título tiene cuatro capítulos nuevos los que permiten precisar el acto de autoridad y como consecuencia el principio de legalidad, ya que los capítulos agregados contemplan:

- a) Elementos y requisitos del acto administrativo;
- b) Nulidad y anulabilidad del acto administrativo;
- c) Eficacia del acto administrativo, y
- d) La extinción del acto administrativo.

Estos temas otorgan mayor garantía a los gobernados al precisar desde esta ley los requisitos del acto administrativo en los municipios del estado. Es importante señalar que la gran mayoría de los elementos y requisitos del acto administrativo son requisitos señalados en diversos criterios jurisprudenciales a cargo de los tribunales federales y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Con relación al capítulo V de este título, relativo a los Contratos Administrativos, llama la atención el artículo 80, toda vez que señala en seis fracciones que los Ayuntamientos aprobarán con el acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes y previa autorización de la Legislatura cuestiones relacionadas a los inmuebles,

contratos más allá del periodo constitucional, gestión de empréstitos, etc.; sin embargo, estas acciones no requieren de la aprobación de la Legislatura contradiciendo el inciso b), fracción II del artículo 115 constitucional, en virtud que esta fracción señala que las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento, requiere únicamente el acuerdo de las dos terceras partes del Ayuntamiento, sin mencionar que requiera de la autorización o acuerdo de la Legislatura.

El artículo 85 dice:

“Los ayuntamientos podrán otorgar concesiones para la prestación de los servicios y la generación de bienes públicos. Estas no podrán transmitirse bajo ningún título, salvo en los casos en que el ayuntamiento lo apruebe expresamente por mayoría absoluta de sus integrantes.”

El artículo anterior tiene varios comentarios ya que las concesiones no pueden transmitirse, y el caso en que el Ayuntamiento autorice a otra persona como concesionario, no se está transmitiendo sino autorizando a otra persona la concesión a través del acuerdo del Ayuntamiento por la mayoría absoluta de sus integrantes. Las concesiones no son transmisibles, son personales y en caso de revocación o caducidad de la misma, el Ayuntamiento la otorgará a otra persona por medio de un acuerdo; por eso es que existe una incongruencia en la redacción del artículo de referencia.

Comentario especial merece el artículo 87 fracción II en donde se prohíbe otorgar las concesiones a los titulares de las dependencias, organismos, unidades, delegaciones o representaciones de la administración pública federal, estatal o municipal; sin

embargo, no es la redacción adecuada, toda vez que no debió limitarse únicamente a los titulares de las dependencias, sino a cualquier servidor público de la administración pública de cualquier nivel de gobierno como estaba señalado en la Ley anterior.

Con relación al artículo 91, es necesario que se precise con exactitud el procedimiento para la revocación o caducidad de las concesiones, proponiendo se cumpla con los elementos y requisitos del acto administrativo contemplado en el artículo 73, aplicando el procedimiento señalado en el Título VIII, ambos de esta Ley.

5.2.6 Título VI Del Patrimonio y Hacienda Municipal

Este título se integra de tres capítulos. En el primer capítulo, De los Bienes Municipales, no hay cambios importantes con relación a la ley anterior, ya que incluso el mismo orden de los artículos contempla la actual.

Análisis especial merecen los siguientes artículos:

1. El artículo 93 señala cómo se integra el patrimonio de los municipios; sin embargo, no es claro el alcance del artículo toda vez que contempla derechos y obligaciones de la hacienda municipal y demás que deriven de leyes, reglamentos y ejecución de convenios. La Ley General de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, en el Título Segundo, De los Bienes e Ingresos de los Municipios, regula con claridad la integración del patrimonio de los municipios sin mencionar en ningún momento las obligaciones en materia hacendaria y las derivadas de convenios.

2. El artículo 100 expresa: *“No podrán enajenarse los bienes del dominio público de los municipios sino mediante decreto previo de desincorporación emitido por la Legislatura.”* Este artículo es inconstitucional toda vez que en el inciso b), fracción II del artículo 115 constitucional señala que con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos podrán dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal sin hacer diferencia a qué tipos de bienes se refiere, por lo que los requisitos para afectar bienes de dominio público y privado contemplados en el artículo 100 y 101 de la Ley no requieren autorización de la Legislatura.

El Capítulo II, De La Hacienda Municipal, no contempla ningún cambio con relación a la Ley Orgánica Municipal anterior.

El Capítulo III, De La Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, tiene cambios importantes principalmente en los tiempos de elaboración de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos, ya que ahora se anticipan 15 días con relación a la ley anterior, por lo que el proyecto de ley de ingresos se presenta a más tardar el primero de noviembre, formulando a más tardar el 15 de noviembre la Ley de Ingresos la que turnará de inmediato a la Legislatura.

Este es un cambio importante, ya que en el pasado la Ley de Ingresos era dictaminada previamente por la Comisión de Hacienda y una vez aprobada por el Ayuntamiento se turnaba a la Legislatura por conducto del Ejecutivo del estado; ahora es directamente,

quitando un control político y asumiendo el municipio su representación, capacidad y personalidad legal para actuar con los poderes del estado.

Asimismo, se agrega que en caso de no cumplir con los tiempos para remitir la Ley de Ingresos, los miembros del Ayuntamiento que incumplan serán sancionados en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.¹⁰⁹

Con relación al Presupuesto de Egresos, de igual manera se anticipan 15 días para presentar el proyecto de presupuesto de egresos al Ayuntamiento a más tardar el día primero de diciembre.

El artículo 112 contempla las normas que deberán observar los presupuestos de egresos de los municipios; sin embargo, las fracciones V y VI son cuestionables al contemplar:

V. Preferente que el total de sueldos, salarios y prestaciones al personal, no exceda del 33% del total del presupuesto;

VI. Preferente que la inversión en obra pública sea por lo menos el equivalente al 30% del ingreso total.

Las anteriores fracciones infringen el tercer párrafo, inciso c), fracción IV del artículo 115 constitucional, ya que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, sin señalar en ningún artículo

¹⁰⁹ Para la aprobación de la Ley de Ingresos de los Municipios del Estado para el año 2002, los Ayuntamientos de Amealco, Arroyo Seco, Tequisquiapan, Toluca y Pinal de Amoles entregaron tarde sus iniciativas, por lo que en la Sesión Ordinaria de fecha día 22 de noviembre de 2001, la LIII

constitucional que los presupuestos de egresos de los municipios deberán contemplar un porcentaje mínimo destinado para determinados rubros, por lo que estos topes y limitaciones en los gastos son autorizados por los mismos Ayuntamientos y no por la ley.

Por último, el artículo 113 contempla que en caso de que no se apruebe la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos por cualquier motivo, continuará en vigor el que se encuentre vigente en ese momento en tanto se apruebe el que corresponda al ejercicio fiscal. Este caso ya estaba contemplado en el artículo 41 fracción XXIV segundo párrafo de la Constitución local, disposición que sigue vigente desde el 10 de diciembre de 1999.

5.2.7 Título VII Del Desarrollo Municipal, Asentamientos Humanos y Obras Públicas

A este título se adicionaron los artículos 117, 118 y 129 respecto de la Ley anterior. Los temas incorporados se refieren a cuestiones del Plan de Desarrollo Municipal y obras públicas.

Hay incongruencia con relación a este título, ya que esta Ley desaparece lo relativo al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal por considerar que este tema está incorporado en la Ley de Planeación; más sin embargo, en este título se incorporan temas relativos a la planeación municipal.

Legislatura aprobó un Acuerdo por el que se instruye se inicien procedimientos administrativos en contra de los diversos Ayuntamientos del Estado de Querétaro.

Asimismo, en el capítulo segundo, De Los Asentamientos Humanos, integrado por ocho artículos, todos están relacionados con la planeación para el desarrollo municipal.

5.2.8 Título VIII De la Justicia Administrativa Municipal

El capítulo primero cambia de denominación, ya que en la Ley anterior se denominaba Comisarías de Correccionales y ahora se denomina De la Justicia Cívica Municipal; no cambia ni se agrega ningún artículo.

Este capítulo regula la competencia de estos jueces teniendo a su responsabilidad y custodia a los detenidos que violan la normatividad municipal determinando las sanciones que les corresponda.

El capítulo segundo, De los Medios de Defensa de los Particulares, contempla los recursos o medios de defensa que tienen los particulares contra los actos administrativos del presidente y otras autoridades municipales e impugnarlos por medio de los recursos de reconsideración y revisión.

Los trascendental de este título es el artículo 138, que contempla un plazo máximo de tres días para resolver la impugnación cuando el plazo para resolver el recurso era de diez días, lo que sin duda hace más ágil el procedimiento para resolver los recursos.

5.2.9 Título IX De la Normatividad Municipal

En el artículo 146 faltó señalar que los bandos, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y demás documentos que contengan disposiciones administrativas de

observancia general y obligatoria en el municipio que expidan los Ayuntamientos, serán conforme a lo dispuesto por las leyes expedidas por la Legislatura, ya que de lo contrario y como está redactado actualmente, se viola la fracción II del artículo 115 constitucional.

El artículo 147 es nuevo y señala el contenido al que deberán sujetarse los Ayuntamientos al aprobar la normatividad municipal.

Con la finalidad de hacer del conocimiento general a los habitantes del estado de Querétaro, el artículo 149 obliga a los municipios a publicar la normatividad municipal aprobada en el Periódico Oficial “La Sombra de Arteaga”.

El artículo 156 determina las sanciones administrativas y en la fracción II contempla la multa sin determinar un mínimo y un máximo, por lo que no hay parámetro para imponer la sanción, situación que hace inconstitucional la aplicación de la sanción ya que no se puede determinar la individualización al caso concreto.

5.2.10 Título X De la Suplencia y Responsabilidad de los Servidores Públicos Municipales

En el artículo 159 se amplía el tiempo para separarse temporal o definitivamente del cargo, siendo el primer caso por un lapso de noventa días y no de quince días como se regulaba antes. Así mismo, en caso de las faltas del suplente para cubrir las vacantes, la Legislatura designará a los sustitutos a propuesta del Ejecutivo.

Se establece la responsabilidad solidaria del municipio por los daños y perjuicios causados por los servidores públicos municipales en el ejercicio de sus facultades,

procedimiento substanciado ante el Ayuntamiento formando una comisión entre sus miembros integrada por regidores de diferente filiación partidista dictaminando en cinco días hábiles la procedencia o no de la indemnización.

Con relación a la acción popular, se integra de ocho artículos adicionando el artículo 169; los demás artículos son los mismos de la Ley anterior.

5.2.11 Título XI De la Colaboración y la Resolución de Conflictos entre Municipios

En el capítulo primero, De la Asesoría y los Convenios, desaparece el artículo 205 de la ley anterior que en su contenido decía:

“El Ejecutivo asume la representación jurídica del municipio, en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la entidad.”

Este artículo consideraba una minoría de edad de los municipios y la inseguridad de que los municipios actuarían bien fuera de su casa; por eso, esta ley tiene el acertado resultado de eliminar este artículo y permitir que los municipios asumieran su representación fuera de la entidad federativa.

Este Capítulo permite apoyar en todo el sentido de la palabra al municipio proporcionando asesoría cuando el Ayuntamiento lo solicite a los poderes del Estado y organismos autónomos para cumplir con los planes y programas; asimismo, las dependencias gubernamentales auxiliarán y proporcionarán personal técnico a los municipios cuando éstos lo soliciten.

En el artículo 176 se contempla la resolución de conflictos, por lo que los convenios que celebren deberán establecerse las formas de resolución de los conflictos derivados de su incumplimiento.

5.2.12 Título XII Del Patrimonio Cultural de los Municipios

Este título se integra por dos artículos con la tarea por demás importante de conservar los documentos y monumentos históricos, arquitectónicos, propiedad del municipio a través de convenios. El presidente municipal nombrará al responsable del archivo histórico municipal.

Asimismo, se establece la obligación de que cada municipio tendrá un cronista municipal nombrado por el Ayuntamiento.

5.3 Comentarios particulares a la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro

Como se apreció en el presente capítulo, la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro requiere de una revisión integral por los diputados de la Legislatura, ya que la ley tiene problemas de interpretación y aplicación al carecer de coherencia, sistematicidad e integridad.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro carece de técnica legislativa al contemplar artículos contradictorios y que hacen de su aplicación un problema para cumplir con la normatividad. Asimismo, existen excesos de regulación y se invaden esferas jurídicas que no son competencia de los municipios contradiciendo el marco constitucional federal y local.

Con relación a los artículos nuevos que fueron objeto de la reforma constitucional, no se incorporan en su totalidad los temas que fueron objeto de reforma constitucional federal y local, ya que o no lo contemplan, o bien estando regulados, no están adecuadamente señalados en la Ley, quedando limitado su adecuado alcance conforme a la reforma.

Es importante señalar, en cuanto al formato aprobado que tiene el mismo orden de la ley abrogada, ya que integra casi los mismos títulos y capítulos, por lo que a pesar de haberse publicado técnicamente una nueva Ley, en realidad se hicieron únicamente aquellos cambios necesarios para actualizar el marco legal a la reforma constitucional.

Las reformas constitucionales a la Ley Orgánica Municipal traen como consecuencia una serie de cambios que no únicamente tienen que ver con aquella ley; hay otras que como consecuencia debieron reformarse al estar relacionadas con los temas objeto de la reforma constitucional; sin embargo, no es así, ya que hay otras leyes que no han sido reformadas, lo que ha provocado que existan lagunas jurídicas o bien contradicciones legales como la Ley General de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro, Código Fiscal, Ley de Planeación, Ley Electoral del Estado de Querétaro, Código Urbano del Estado de Querétaro, entre otros

Por el contrario, la Ley regula aspectos trascendentales de la reforma constitucional y busca en su contenido hacer más partícipe de acciones que en el pasado eran del presidente municipal, para que los Ayuntamientos cobren mayor participación, con lo

que esta Ley deja ver el interés y compromiso de los reclamos sociales y políticos por cambiar las estructuras, facultades y decisiones del municipio.

Al respecto se cita el Título V de los artículos 73 al 79 de la Ley, ya que el contenido de estos artículos busca que los actos de autoridad cumplan con las garantías constitucionales de legalidad y audiencia contempladas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

La Ley tiene, en su contenido, la intervención de la LIII Legislatura en varios temas; sin embargo, no tiene competencias en todos los temas regulados, siendo aspectos trascendentales para los municipios como bienes inmuebles, contratos y convenios más allá de su periodo constitucional.

Como consecuencia de la reforma indígena en el año 2000, los legisladores locales deberán actualizar el contenido de la Ley Orgánica Municipal e incorporar los temas municipales relacionados con esta reforma. Se reconoce que el Título I Capítulo IV contempla aspectos de los pueblos y comunidades, pero no está regulado suficientemente y que contemple todo lo relativo a la reforma constitucional.

Por último, se requiere de una revisión completa e íntegra de los Bandos de Policía y Gobierno Municipal y reglamentos municipales adecuando al marco constitucional y legal sus disposiciones.

Capítulo 6. Conclusiones y Propuestas

Primera. Desde el debate de los Constituyentes se contempló la necesidad de que el municipio tuviera mayor libertad y autonomía para cumplir con sus objetivos; sin embargo, seguían existiendo los mismos compromisos políticos del sistema pre-revolucionario por lo que la verdadera revolución municipal inició en la reforma constitucional de 1983.

Segunda. La reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1999 no fue lo suficientemente transformadora para que los municipios afronten un nuevo esquema social; fue una reforma cautelosa que delimitó los temas y el contenido de los mismos, no afectando el sistema constitucional de poderes. Hay temas que se contemplan en la reforma constitucional que ya venían aplicándose antes de esta reforma, principalmente criterios sustentados por los tribunales federales; por lo tanto, se debe revisar el alcance de la reforma municipal y buscar darle su verdadero sentido.

Tercera: Las diferentes reformas constitucionales de las entidades federativas tienen la característica de que en algunos aspectos fueron lo suficientemente transformadoras de fondo y forma en beneficio de los municipios; pero por otro lado, es excesivo el contenido de la reforma que regula aspectos que constitucionalmente no están permitidos. Esto es importante toda vez que no se permitió cambiar el ámbito de competencia de los municipios, ya que la federación no iba a ceder facultades para fortalecerlos, lo que seguramente permitió que los Congresos de los

Estados tuvieran mayor control en los municipios y no permitir cambios importantes en el ámbito municipal.

Cuarta. La reforma constitucional en el Estado de Querétaro no fue adecuada, pues se limitó el alcance del contenido; sin embargo, no afecta su vigencia ya que por el hecho de estar en la Constitución federal es aplicable. Las disposiciones que contradicen la Constitución federal deberán modificarse para cumplir con el objetivo del artículo 115 constitucional; sin embargo, quedó demostrado que se requiere de un nuevo procedimiento para reformar nuestra Constitución, ya que en este tema de interés para los municipios, no les interesó participar.

Quinta: La Ley Orgánica Municipal no cumple con la expectativa de la reforma constitucional federal y estatal; es un instrumento jurídico que en su contenido se desprenden contradicciones, por un lado, y por otro lado, excesos y limitaciones a facultades de los municipios. De igual manera hay lagunas jurídicas, incertidumbre de las facultades de las autoridades y desconfianza de servidores públicos para su aplicación. La Ley Orgánica Municipal requiere ser sencilla, clara, precisa y sistemática.

Sexta: Se propone revisar la Constitución federal para establecer reformas trascendentales en temas relativos a ayuntamiento, administración pública, servicios públicos, intervención de la legislatura, facultad reglamentaria municipal, contratos y convenios.

Séptima: Se propone revisar la Constitución local y adecuar su contenido conforme a la Constitución federal.

Octava. Se propone revisar totalmente la Ley Orgánica Municipal y reformarla para hacer de ésta una ley que no tenga problemas en su aplicación; además, analizar las leyes correlativas con los temas municipales y que no han sido reformadas a la fecha.

Novena: Los municipios deberán revisar sus reglamentos y actualizarlos a las reformas constitucionales, toda vez que no hay actividad reglamentaria en los municipios del estado.

Décima: En los trabajos para la reforma del Estado, deberá incorporarse como mesa de análisis y discusión la reforma municipal, ya que los municipios son instituciones fundamentales para las entidades federativas. No hay reforma constitucional, sin actualización constitucional y legal en las entidades federativas para cumplir con la voluntad del Constituyente Permanente; por eso no basta cumplir con la reformas, es necesario que sean de acuerdo al marco constitucional federal.

200

ANEXO 1

Relación de estados que han adecuado sus ordenamientos jurídicos locales Artículo 115 Constitucional – Implementación jurídicos locales

Estados que han adecuado su Constitución Política y Ley o Código Municipal	Estados que solamente han adecuado su Constitución Política	Estados que no han adecuado su Constitución Política ni su Ley o Código Municipal
Aguascalientes Baja California Baja California Sur Campeche Coahuila Colima Chihuahua Guanajuato Hidalgo Jalisco Michoacán Morelos Nayarit Oaxaca Puebla Querétaro San Luis Potosí Sinaloa Sonora Tamaulipas Tlaxcala Veracruz Zacatecas	Chiapas Durango México Nuevo León Quintana Roo Tabasco	Guerrero Yucatán
Total: 23 estados	Total: 6 estados	Total: 2 estados

Fecha de actualización: marzo de 2002

Fuente: <http://www.e-local.gob.mx/legislación.htm#04>

201

Anexo II

Artículo 115 Constitucional* comparativo

Aclaración:

Estas reformas y adiciones al art. 115 constitucional están en proceso de aprobación por las legislaturas de los estados, en los términos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Versión antes de las reformas	Reformas y Adiciones H. Cámara de Diputados	Reformas y Adiciones H. Cámara de Senadores
<p>Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa</p> <p>y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el</p>	<p>.....</p> <p>I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa,</p> <p>integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva</p> <p>y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.</p> <p>.....</p>	<p>.....</p> <p>I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa,</p> <p>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</p> <p>y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>.....</p>

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Secretaría de Gobernación, 19998. Dictamen de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, aprobado por la H. Cámara de diputados el 17 de junio de 1999. Dictamen de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, aprobado por la H. Cámara de Senadores, 25 de junio de 1999.

periodo inmediato. las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, 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 si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos 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

.....

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

.....

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 procedieren que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los estados designaran de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

II.- los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

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

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 las requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II.

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha

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 las requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

II.

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha

administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

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

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

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

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

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos,

administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

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

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

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

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

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos,

<p>III.- Los municipios con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <p>a).- Agua potable y alcantarillado</p> <p>b).- Alumbrado público</p> <p>c).- Limpia</p> <p>d).- Mercados y centrales de abasto.</p> <p>e).- panteones.</p> <p>f).- rastro.</p> <p>g).- calles, parques y jardines</p> <p>h) Seguridad pública y tránsito, e</p> <p>i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p>	<p>con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.</p> <p>III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b).....</p> <p>c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d).....</p> <p>e)....</p> <p>f)....</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i)....</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p>	<p>con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.</p> <p>III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;</p> <p>b).....</p> <p>c).- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d).....</p> <p>e)....</p> <p>f)....</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i)....</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p>
---	--	---

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

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

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

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara 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:

IV.....

IV.....

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.

a)....

a)....

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

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por

b)....

b)....

la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. las **Leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.** Sólo los bienes de dominio publico de la federación, de los Estados o los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

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

c)...

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

c)...

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

<p>Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p> <p>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas 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.</p> <p>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 lsus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;</p> <p>VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente; y</p>	<p>i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.</p> <p>En lo conducente, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p> <p>VI.</p> <p>VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden publico.</p>	<p>En lo conducente, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;</p> <p>VI.</p> <p>VII. La policía preventiva municipal estará al mandodel presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las órdenes que el gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden publico.</p>
---	---	--

	El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; y	El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente; y
VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.	VIII.	VIII.
Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.
IX. Derogada	IX.	IX.
X. Derogada	X.	X.

Fuente: <http://www.cedemun.go.mx>

DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 3ª. edición, segunda reimpresión, Barcelona, España, Ariel, 1992.

El desarrollo participativo y la buena gestión de los asuntos públicos, España, OCDE / Ministerio de Administraciones Públicas, INAP España, 1996.

El Municipio, Centro Nacional de Desarrollo Municipal,

El Municipio Mexicano, México, Archivo General de la Nación – CEDEMUN, 1996.

GERALDO Venegas, Ruben, *Régimen constitucional de los municipios y examen del juicio político a los ayuntamientos y sus miembros*, México, CEDEMUN, 1986.

Gobierno y administración municipal en México, México, CEDEMUN, 1989.

GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique, *Reforma del estado y política social*, México, INAP, 1989.

GUERRERO, Omar, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992.

GUERRERO Amparán, Juan Pablo y Tonatiuh Guillen López, *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Miguel Angel Porrúa – CIDE, 2000.

GUILLEN López, Tonatiuh, *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, México, Miguel Angel Porrúa – Colegio de la Frontera Norte, 1996.

HOFFE, Otfried, *Estudios sobre la teoría del derecho y la justicia*, trd. Jorge M. Seña, 2ª. edición, México, Fontamara, 1997.

KELSEN, Hans, *Contribuciones a la teoría pura del derecho*, 4ª. edición, México, Fontamara, 1999.

, *Teoría general del derecho y del Estado*", 2ª edición, México, Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1958.

ROSSEAU, J.J., *El contrato social*, trad. María José Villaverde, Barcelona, España, Altaya, 1993.

SALAZAR Medina, Julián, *Elementos básicos de la administración municipal*, México, 2ª edición, IAPEM, 1992.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, 2ª edición, México, Nueva Imagen, 1997.

STUART Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, México, Gernika, 1991.

VEGA Hernández, Rodolfo A. y José Arturo Rodríguez Obregón, *Municipio*, Querétaro, IAPQ-FUNDAP-AMEINAPE, 1997.

WRIGTH, Mills, *La élite del poder*, Trd. por Florentino M. Torner y Ernestina de Champourcin, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.

ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa / IISUNAM, 1998.

, *Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana en la autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 1994.

, *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*, México, Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1996.

, *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa / Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, 1994.

ZICCARDI Alicia y Homero R. Saltalamacchia, *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1997.

Leyes y Reglamentos:

Código Municipal del H. Ayuntamiento de Querétaro.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Querétaro Arteaga.

Ley General de Hacienda de los Municipios del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Querétaro.

Ley Orgánica del Poder Legislativo.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Querétaro.

Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro.

Nueva Legislación de Amparo Reforma, Porrúa, 1998.

Prontuario de Legislación Fiscal 2001, Procuraduría Fiscal del Estado, Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado de Querétaro, 2001.