



EL MUNICIPIO **Veracruzano**

Teoría, Historia y Marco Jurídico

FUNDACIÓN

COLOSIO.

VERACRUZ

Denisse de los Angeles Uribe Obregón

ÍNDICE

Introducción	8
I. Teoría del municipio	9
II. Antecedentes históricos del municipio	16
III. Marco jurídico del municipio	32
A manera de conclusión: La reforma municipal	62
Fuentes	66
Leyes	67

© Denisse de los Angeles Uribe Obregón, 2014.

Título original: El Municipio Veracruzano:
Teoría, Historia y Marco Jurídico.

1a edición: enero 2014
Impreso en México.

© Fundación Colosio Veracruz A.C.

ISBN: 978-607-7527-76-3

Todos los derechos reservados.
La reproducción parcial de la obra está permitida, siempre y
cuando se cite la fuente.

INTRODUCCIÓN

El municipio es un orden de gobierno que está en el centro de atención de las políticas públicas. Su importancia es indiscutible, sobre todo en el proceso de atención de las necesidades primarias de la población.

Como el primer gobierno que tiene contacto con las demandas poblacionales el conocimiento de las teorías que abordan el origen de su creación, su marco histórico y entramado legal que le da vida es fundamental para todo municipalista.

Esta obra no pretende ser exhaustiva, sólo un pequeño esbozo de los elementos esenciales que distinguen a este orden de gobierno, que permitan al lector adentrarse en estudios mayores sobre el quehacer y la responsabilidad municipal.

Los tres temas que se abordan no son nuevos, forman parte de los tópicos relevantes que se abordan en toda obra que trata sobre el municipio. Lo que aquí se pretende hacer es disponer de ésta información de manera ordenada, de tal manera que se integre la visión de los diversos autores.

La primera parte aborda el origen del municipio desde un punto de vista teórico a partir de las diversas escuelas que tratan de explicar la conformación de este orden de gobierno, integrando una breve explicación de las motivaciones que plantea cada escuela, que permiten descartarlas para determinar cuál es la correcta para nuestro país.

La parte histórica del origen del municipio se integra en el segundo punto, en el que se plasma un recorrido somero sobre los principales indicios que tenemos para establecer cuándo se empezó a formar la figura municipal, sobre todo a partir de la solución de problemas que el hombre en sociedad se dio a sí mismo.

El tercer tema presenta una reseña del ordenamiento legal que da origen al municipio, así como los principales conceptos que lo definen, comentados para una mejor comprensión del lector.

Por último, a manera de conclusión se presentan reflexiones que están en el debate actual de la figura municipal y el federalismo mexicano.

I. TEORÍA DEL MUNICIPIO

1. CORRIENTES DE PENSAMIENTO QUE EXPLICAN EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

El análisis del origen del municipio comprende la presentación de tres corrientes académicas fundamentales que vinculan su origen a saber en las siguientes corrientes¹:

- » Tesis Sociológica;
- » Tesis Jurídica; y
- » Tesis Ecléctica.

1.1 TESIS SOCIOLOGICA

La primera, la tesis sociológica, sostiene que el origen del municipio es "anterior al Estado"², por lo tanto niega la posibilidad de que el municipio sea creado por éste. Establecen diversas teorías, que apoyan esta postura, que el municipio es una célula de organización social que parte de la familia o de la congregación de individuos para la realización de sus quehaceres cotidianos para perpetuarse.

Partiendo de la posición anterior, el municipio antecede al Estado, ya que es una parte inicial de su conformación, sin la cual este último no podría haberse creado. Esta tesis se sustentó durante el siglo XIX, por la escuela *Jus-naturalista*, las cual defendía dos posturas centrales: la primera, desde el punto de vista del Jus-naturalismo teológico, el cual señala que el municipio es resultado de un poder superior o una voluntad divina que da al hombre el sentido para congregarse y formar una comunidad (esta idea se funda en el pensamiento de Santo Tomás de Aquino quien sostenía

¹ Autores como Carlos F. Quintana Roldán, en su obra "Derecho Municipal" (P.6) señala de la existencia de seis escuelas que tratan de explicar la naturaleza del municipio, a saber: 1) La Escuela Sociológica y *Jus-naturalista*; 2) Escuela Legalista o de Derecho Positivo; 3) Escuela Histórica o Anglogermana; 4) Escuela Economicista; 5) Escuela Administrativa; y 6) Escuela Étnica-Cultural. Sin embargo, para el presente trabajo las escuelas verdaderamente relevantes son las primeras dos y su derivación en una postura ecléctica. Las otras corrientes de pensamiento, si bien son importantes desde el punto de vista histórico de la evolución de la doctrina sobre el municipio, no representan verdaderos postulados teóricos.

² Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*. Edit. Porrúa, México, 1993, P. 17.

que “el hombre es un ser social y político que se inclina por naturaleza a la unión y convivencia con sus semejantes”³. Por su parte, el *Jus-naturalismo* racional sostenía que el hombre tendía hacia un orden natural, pero no derivado de una voluntad divina, sino como resultado de su característica de congregarse en sociedad, de ser un ser político por naturaleza (esta tesis encuentra su fundamento en el pensamiento aristotélico del *zoon politikon*).⁴

IDEAS PRINCIPALES DE LA TESIS SOCIOLOGICA

- » El municipio es producto de la sociabilidad humana.
- » El municipio es anterior al Estado y al Derecho.
- » El poder del municipio emana de la voluntad solidaria de los individuos para enfrentar sus propios problemas y resolverlos.
- » El municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por éste (*Jus-naturalismo* teológico).
- » El municipio tiene un origen natural derivado de la razón humana (*Jus-naturalismo* racional).

Fuente: Cuadro sinóptico elaborado con base en el análisis de Quintana Roldán.⁵

1.2 TESIS JURÍDICA

La tesis jurídica, por su parte, sostiene que el municipio tiene como origen a la Ley, la que le reconoce ese status, siendo que antes de tal reconocimiento legal los individuos se agrupaban en congregaciones o agrupamientos sociales, sin que tuvieran el sentido de que conformaban una unidad jurídico-administrativa, en este caso, entonces, es el Estado el que precede al municipio.

³ Citado por Quintana Roldán, Carlos. *Derecho Municipal*. Edit. Porrúa, México, 2000. P. 9

⁴ Ibid. P. 7

⁵ Ibid. PP. 9-10

Uno de los exponentes de esta tesis es Tena Ramírez quien señala que:

“La Constitución coloca al municipio libre en la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados”.⁶

Por su parte, Carlos Quintana Roldán señala:

“...el municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el Derecho”.⁷

Por lo que reconoce al Derecho como fuente de creación del municipio (en este caso mediante la Constitución), el darle la característica de división territorial de los Estados.

IDEAS PRINCIPALES DE LA TESIS JURÍDICA

- » El municipio es producto de la Ley.
- » El municipio es posterior al Estado y al Derecho.
- » El poder del municipio emana de la Ley.

1.3 TESIS ECLÉCTICA

La tesis ecléctica, como su nombre lo indica, toma una posición intermedia entre la tesis sociológica y la tesis jurídica, al señalar que efectivamente la Ley otorga la denominación de municipio a un conglomerado social que comparte un territorio, pero que también existen otros que cumpliendo los requisitos de ley para ser denominados municipios, no lo son.

Esta tesis se fundamenta señalando que la ley para poder otorgar el carácter de municipio a un conglomerado social, previamente éste debe existir y llegar a cumplir los requisitos que establece el ordenamiento legal para su creación.⁸

⁶ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Edit. Porrúa, México, 1994. P. 143

⁷ Carlos Quintana Roldán. *Ops Cit.* PP. 14-15

⁸ Robles Martínez, Reynaldo. *Opus Cit.* P. 21

1.2 ANÁLISIS DE LAS TESIS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

1.2.1 Refutación a la tesis sociológica

La tesis sociológica o *Jus-naturalista*, no explica el surgimiento del municipio como una entidad político-administrativa, sino más bien establece el fundamento para explicar la razón y el por qué los hombres y las mujeres tienen a vivir en sociedad. Más bien es una tesis que podría ser aplicada al análisis de la concentración poblacional, aspecto analizado por las teorías de desarrollo regional.

Las teorías de desarrollo regional permiten explicar factores de localización de los individuos y de las personas bajo criterios que, en primer lugar, parten de la localización de la población a partir de la dotación de recursos naturales como son el agua y la tierra fértil que posee el territorio que habitan, así como de factores de localización económica como es la distancia de los principales lugares de intercambio comercial.

De esta forma, autores como David D. McKee, Robert D. Dean y William H Leahy establecen que tener un acercamiento con la noción del concepto de región se deben tener presentes cuatro elementos a saber:

*"Four ideas for regional theory seem to be necessary. First, we define the population with which the theory is concerned; Secondly, we define the space with reference to which the constituent set is located;... Thirdly, we must define the attributes of the constituent set with which we are concerned.... Fourthly, using these concepts, we will define a regional system as a partitioning of some locationally identified constituent set..."*⁹

⁹ "Cuatro ideas para construir una teoría del desarrollo regional parecen ser necesarios. Primer, debemos definir a la población acerca de la cual la teoría a desarrollar está relacionada; ...Segundo, debemos definir el espacio en donde el conjunto de personas está localizada....Tercero, debemos definir los atributos de la población asentada;...Cuarto, usando estos conceptos podemos definir un sistema regional como una partición de algunos asentamientos localmente identificados". N. del A. McKee, David L. y otros. *Regional Economics*. Edit. Macmillan Company, London, 1970. P.17

Como se puede apreciar, la tesis sociológica podría servir para explicar las razones del porqué los individuos se unen en grupos sociales de diversas dimensiones. Lo que no puede explicar la tesis sociológica es el origen del municipio, dado que los humanos, desde su origen, no se unieron socialmente para formar municipios, sino para apoyarse mutuamente, ya fuera en una pequeña comunidad o congregación, partiendo más de una idea de autarquía productiva que de autonomía legal respecto a otras instancias de organización como es el Estado.

1.2.2 Refutación a la tesis ecléctica

Una vez establecida la refutación a la tesis sociológica, la tesis ecléctica, la cual toma elementos de ésta como de la jurídica, deja de tener sustento. En este caso, demostrado que una de las partes de la tesis ecléctica ha sido rechazada, la tesis ecléctica corre la misma suerte.

1.2.3 Refutación a otra tesis

La escuela *histórica o anglogermana*, se caracteriza por definir el origen del municipio como un producto histórico de las asociaciones organizacionales de los individuos a través del tiempo, así como de la prevalencia de costumbres, que generan una ley, pero que no dan un carácter municipal a la organización social que constituyen, simplemente establecen las normas de conducta a seguir. Así, bajo este sistema la formación municipal, únicamente tiene reconocimiento a través de un acto específico de la autoridad, para su constitución, acto que por sí mismo constituye el origen municipal, desde el punto de vista legal y no histórico.

Por su parte, *la escuela economicista* propone como tesis que la formación del municipio parte de la libre asociación que realizan los individuos para satisfacer sus necesidades hasta evolucionar a organizaciones sociales complejas de intercambio de satisfactores. Se acercan más al término autarquía para definir a las organizaciones sociales independientes, que conforman un municipio, más que al término de autonomía. Esta tesis no explica la consti-

tución del municipio, sino como los primeros pobladores se fueron aglomerando hasta constituir poblaciones que compartían un interés común, pero sin tener la noción de ser un ente de gobierno conformado, sino más bien la de un conglomerado social creado bajo procesos evolutivos.

La escuela administrativa considera al municipio como un órgano descentralizado de la organización administrativa estatal, rechazando cualquier otra connotación política o legal. Esta tesis no prospera dado que no permite explicar al municipio en su conformación actual, sino más bien lo niega como tal.

La escuela étnico-cultural señala que el municipio es el espacio ad hoc para la preservación de la cultura étnica y los valores que social e históricamente han desarrollado los pueblos, esta es una noción que puede apreciarse en la concepción que realiza el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México. Sin embargo, esta idea está más relacionada con la formación pluricultural de los pueblos que con el origen o naturaleza del municipio.

1.2.4 Tesis aceptada

A partir de las anteriores escuelas de pensamiento, la postura de este trabajo es que el municipio únicamente tiene como origen el reconocimiento expreso que hace la ley a través de los procedimientos establecidos para ello.

Los argumentos se resumen en el siguiente cuadro sinóptico, el cual permite apreciar, claramente, que la noción sociológica no cuenta con sustentos argumentativos suficientes como para establecer fehacientemente que el municipio tiene un origen natural (fundamentado en la corriente *iusnaturalista*), y que es producto del reconocimiento que hace la ley a una comunidad de personas vecindadas en un territorio determinado para la consecución de fines comunes (el bien común, la satisfacción de necesidades básicas como son la dotación de agua, drenaje, electrificación, empleo, etc.).

REFUTACIÓN	ARGUMENTO
ORIGEN ESPONTÁNEO DEL MUNICIPIO	No puede concederse que el origen del municipio es ajeno a la voluntad humana. Ninguna agrupación social tiene como fin crear un municipio, sino que las personas se unen para satisfacer necesidades.
CARACTERÍSTICAS SOCIOLÓGICAS DEL MUNICIPIO	Aún cuando existen poblaciones que cumplen cabalmente con las especificaciones que establece la ley para ser municipio, estos no llegan a conformarlo sino a partir del reconocimiento legal para ello.
TEORÍA DE QUE EL MUNICIPIO ES ANTERIOR AL ESTADO	Se puede argumentar y conceder que el conjunto de sociedades reunidas en vecindad en un territorio es el inicio del Estado, pero no del municipio, ya que éste se le da el reconocimiento como tal mediante la Ley que el Estado determina para crear sus órganos de representación. Antes del Estado estos órganos de representación no existen.
TESIS ECLÉCTICA	Una vez establecido que el criterio sociológico es improcedente, la tesis ecléctica pierde sentido.

Fuente: elaborado con base en los argumentos de Reynaldo Robles Martínez.¹⁰

¹⁰ Opus Cit. PP. 23-30

II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

Señala Reynaldo Robles Martínez "que la mayoría de los autores coinciden en que municipio nace en Roma..."¹¹; y no considera profundizar más sobre este tema, de hecho establece que:

*"La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de esos centro de población sometido a Roma."*¹²

Sin embargo, existen otras tesis como la que establece que el antecedente más remoto del municipio se encuentra en la Polis griega:

*"Sin duda, uno de los procesos mejor conocidos por la doctrina, es el proceso de formación del municipio griego o de su equivalente, la polis: Aristóteles nos indica los pasos naturales de dicho proceso: el individuo aislado, la familia, la gens, el vicus, la ciudad o polis".*¹³

Carlos Quintana Roldán, no entra al debate acerca de si el municipio surgió en la polis griega o surge a partir de Roma, únicamente se centra a reconocer que en la polis tiene características que posteriormente serían parte de la organización municipal romana, señalando que la polis griega es precursora de aquella.¹⁴

¹¹ Ibid. P. 31

¹² Ibid. P. 32

¹³ Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*. Edit. Porrúa, México, 1985. P. 136

¹⁴ Opus Cit., P.30

2.1 EL MUNICIPIO EN ROMA

El municipio en Roma tiene su origen en la belicosidad del pueblo romano, el cual sometía a pueblos vecinos y distantes, generando con ello la necesidad del establecimiento de una relación de poder de tipo administrativa, político y militar, para mantener su supremacía sobre los conquistados.

De todos los autores utilizados en esta obra, Carlos Quintana Roldán reseña de mejor forma la utilización del vocablo municipio en Roma de la siguiente forma:

"El término "urbs" se usó casi siempre sólo para designar a la propia Roma y, a lo sumo, para las colonias fundadas bajo el ejemplo de Roma. Oppidum fue la expresión más generalizada para las antiguas ciudades, que después se generalizarían a civitates.

*Por los últimos años de la monarquía se inicia el uso del concepto municeps referido primero a los habitantes de las ciudades no latinas pero que tenían pacto con Roma. Posteriormente se iría generalizando el uso del término municipium,..."*¹⁵

Según Cicerón: el municipio: *"...era en Roma una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba de fuero y vecindad romana."*¹⁷

El anterior párrafo ilustra de manera concreta el hecho de que los romanos en el proceso de sometimiento de un pueblo le concedían dos opciones:¹⁸

¹⁵ La monarquía prevaleció del año 753 A.C. al 509 A.C., a la caída de Tarquino el soberbio deviene la República durante los años del 509 A.C. al 29 A.C., posteriormente se fundaría el imperio Romano con Octavio, dividiéndose este periodo en dos partes: el imperio de occidente, del 29 A.C. al 478 D.C.; y el de oriente, que terminaría con la caída de Constantinopla en el año 1453 D.C.

¹⁶ Opus Cit. P.32

¹⁷ Citado por Rubio Valenzuela, José Manuel. *El municipio a través de la historia*. En la revista Gobierno y Administración Pública de la Escuela Libre de Ciencias Políticas y Administración Pública de Oriente A.C., Año 1/Núm. 1/enero-junio. P. 12

¹⁸ Reynaldo Robles (op. cit. P.35) cita a Foustel de Coulanges, quien explica estas fórmulas.

1) *La fórmula Deditti*, la cual significaba que no aceptaban ser sometidos por el pueblo romano, lo cual únicamente se lograba por la vía armada, y en su caso representaba perder todo tipo de instituciones, cultos, organización administrativa propias, así como política y religiosa.

2) *La fórmula Soccii*, mediante la cual el pueblo agredido se sometía pacíficamente al imperio romano, con lo cual lograba mantener todas las instituciones organizaciones, sociales y religiosas prevalecientes, sumándose al imperio al cual entregaban un impuesto.

Es en esta última forma, la fórmula Soccii la que juega un papel fundamental en la integración del municipio romano, ya que aglomera a diversas ciudades autónomas en organización y diferenciadas por sus costumbres, pero sometidas a un mismo imperio, el romano.

Así el término municipio se empieza a utilizar, porque las ciudades sometidas recibían el nombre de "*Municipia de munus munare*, que significa carga o gravamen".¹⁹

El municipio estaba conformado por un territorio en donde se localizaba una localidad principal y, en ocasiones, diversas poblaciones menores como son aldeas, fortificaciones militares, centros de reunión o, simplemente, casas diseminadas.

A pesar de que el Senado Romano era el que definía la organización de los municipios a través de embajadas, era la *Curia*, el órgano que se encargaba de la soluciones de los problemas cotidianos. La *Curia* es muy similar a lo que hoy se conoce como Ayuntamiento, y estaba conformado por un órgano deliberante.

¹⁹ Ibid. P. 36.

Cabe destacar que otros autores como José Manuel Rubio Valenzuela indican que sobre el término municipio "Su implicación jurídico-política, como puede advertirse, no coincide cabalmente con la acepción etimológica de la palabra, que poco tienen de la voz latina *manus*= oficio, y *capere*=tomar" (op.cit., P.12). Por su parte, Quintana Roldán señala "el vocablo Municipio proviene del latín, siendo una palabra culta de ese idioma, compuesta de dos locuciones: el sustantivo *munus*, que se refiere a cargas u obligaciones, tareas, oficios entre otras varias acepciones, y el verbo *capere*, que significa tomar, hacerse cargo de algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de estas dos palabras surgió el término latino *municipium* que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de esas comunidades". (op. cit., P.1).

Los *Curiones*, sus integrantes se constituían como la élite ciudadana de los municipios romanos.

Para la atención de asuntos específicos, el municipio romano desarrollo una especialización importante: los ediles (*duunviris*) tenían a su cargo las cuestiones burocráticas de la administración, ya sea esta la función de vigilancia y seguridad (policía), como administración de los centros de comercio (mercados), establecer las medidas y pesas, vigilar el cuidado de los edificios públicos.

El manejo de las recaudaciones impositivas que pagaban los vecindados en el municipio, así como su administración, era realizada por los *cuestores*. El manejo de los asuntos religiosos fue regido por los *pontífices* y *augures*. Sin embargo, el culto al imperio era señalado a otro tipo de funcionarios como eran los *serviros augustales*.

Los magistrados tenían posibilidades de manejar otros funcionarios de menor rango como fueron los alguaciles (*lictores*), los mensajeros (*viatores*), y los que manejaban los libros o tenedores de éstos (*librarii*).

En el bajo imperio, aparece una figura que toma esplendor: el *defensor civitatis*, el cual tenía como encargo defender a la plebe de las injusticias que pudiera sufrir a manos de los magistrados o de cualquier otro funcionario del municipio.

Este es uno de los primeros antecedentes de la figura de ombusman, es decir de un defensor de derechos humanos, aunque la noción de este término no era conocido por los romanos..... seguir análisis establecido en el libro de Ledezma.

2.2 EL MUNICIPIO EN FRANCIA

El desarrollo del municipio en Francia no aparece sino hasta el siglo XI, de acuerdo con Robles Martínez²⁰. Esta figura municipal es concedida por los reyes o los señores feudales a través de una carta.

En el siglo XII, la concesión de municipio se otorgaba mediante previo juramento de lealtad al soberano. El juramento se convirtió

²⁰ Opus cit., p. 44

en la llave para su constitución en esa época, de otra forma no se concedía este nombramiento a una determinada localidad.

Es claro que la concesión del status municipal iba acompañada de la exigencia de pagos y tributos en la forma de impuestos hacia el soberano. El beneficio para los súbditos era que se establecían garantías para la seguridad de los habitantes así como de sus pertenencias y bienes.

Una característica básica, era que aquellos ciudadanos que vivían en un municipio alcanzaba, por el hecho de ser vecinos, una libertad que en otros espacios, tal vez no hubieran tenido.

El objetivo así de alcanzar el nivel de municipio era autogobernarse con el fin de evitar tratos despóticos de los agentes señoriales. Así, los municipios tenían libertad administrativa y también judicial, en este caso de manera autónoma.

Este ambiente de certidumbre permitía a los habitantes del municipio progresar económica, social y políticamente.

Otra función que tenía el municipio era aportar elementos para integrar las fuerzas armadas. De esta forma, a partir del siglo XII se establecen y promueve la constitución de municipios en aquellos puntos limítrofes con que Francia tiene disputas políticas o peligro de guerra, como son las áreas del norte, cercanas a Inglaterra.

En Francia aparecen también consejeros en la esfera municipal, quienes realizan asambleas y, entre otras cosas, tomaban decisiones trascendentes para la administración y defensa de sus municipios.

2.3 EL MUNICIPIO EN ESPAÑA

En España se encuentran presentes la influencia de tres culturas en la integración de la figura municipal. Por un lado, la influencia de la cultura romana (siglos I-III d. C.), por el otro, la influencia de la cultura visigoda (415-711 d.C.), y la árabe (711-1492 d.C.).

La organización municipal española, guarda similares características a las que presenta el modelo francés, dado que en ambos casos tienen como referente inicial al municipio romano.

Las primeras ciudades españolas que alcanzan una organización similar a las romanas, de acuerdo con el autor Quintana

Roldán fueron las siguientes: Osuna, Cartagena, Elche, Valencia, Tarragona, Mérida y Zaragoza.²¹

La invasión visigoda en el año 415 d.C. a España reportó cambios marginales en la configuración del municipio, a pesar de la consolidación del Reino Visigodo. De hecho, la romanización de las tribus visigodas fue evidente.²²

La importancia de la presencia visigoda en España, con relación al municipio es que de ahí surgen importantes figuras de la organización del municipio actual, como son:

» El *conventus publicus vicinorum*, era la reunión de los habitantes en asamblea para resolver asuntos de carácter administrativo, y es uno de los antecedentes del cabildo actual.

» El *Placitum*, era la reunión de los habitantes del municipio en asamblea, pero a diferencia del anterior, en ésta se reunían para resolver asuntos relacionados con la aplicación de la justicia.

La influencia árabe no logró desfigurar al municipio español constituido con influencia romana y visigoda, pero si permitió la integración de importantes elementos culturales, que a la postre han prevalecido, el algunos casos como regidurías.²³

²¹ Opus Cit., p. 36

²² Ibidem, p. 37

²³ Quintana Roldán señala: "- La dominación árabe, desde luego, en todos esos siglos, fue sumamente cambiante; generalmente se admiten tres grandes etapas: la de los emiratos dependientes del Califato de Bagdad; la del Califato Español; y la de los llamados Reynos de Taifas.

• Múltiples figuras típicamente árabes se conservaron aún después que terminó la reconquista.

• El término más importante es el de Alcalde (Al'kade) que en su etimología original significa juez.

Las Cartas-Pueblas o Fueros Municipales, en la España medieval, contenían importantes derechos ciudadanos que es importante destacar.

Se entendía por fueron municipal, de acuerdo con el Diccionario de Historia de España:

*"...el estatuto jurídico privilegiado de las ciudades o poblaciones medievales, la redacción o expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el rey o el señor, de la autonomía mayor o menor del Consejo o Municipio y del derecho local en su conjunto o solamente en alguno de sus aspectos".*²⁴

Los Fueros Municipales fueron instrumentos que les permitían a los reyes de España congraciarse con su pueblo, a fin de que éstos, a su vez, apoyaran las luchas en contra de los moros. Entre los derechos concedidos se encuentran los siguientes:

"1. Igualdad ante la ley, expresamente establecida en el Fuero de Cuenca...

2. La inviolabilidad del domicilio.

3. Justicia. El vecino está sometido a sus jueces naturales, elegidos por él por su consejo...

Tenemos otras palabras y conceptos de aquél idioma, que también fueron de uso frecuente en cuestiones municipales, como:

- *Alcaide* (al'gaid), que significa Jefe de una Guarnición o fortaleza.
- *Almotacén* (al'motzen), que dió origen al fiel ejecutor, encargado municipal de pesas y medidas.
- *Almotalafe* (al'talafin), encargado de supervisar el tejido de la seda y aprobarlo con los sellos municipales.
- *Alamín* (al'amine), equivalente a síndico o defensor de la ciudad.
- *Alarife* (al'fariz), etimológicamente significa jinete; sin embargo, su uso se generalizó como portador de los estandartes o pendones reales, al igual que municipales.
- *Alguacil* (al'wasir), gendarme, policía. Su uso hasta la fecha es común en el ámbito municipal.
- *Alfaqú* (al'faqih), jurista, abogado; encargado de atender diversos asuntos del Municipio de Castilla y de León.
- *Zalmedina* (ze-al'medin), de donde se originó la figura del justicia y del justicia mayor del Derecho Castellado.
- *Alhóndiga* (alfondiga), bodega de granos. Las alhóndigas fueron verdaderas instituciones reguladoras del abasto en los Municipios, su origen es típicamente árabe.

En resumen, creemos que si bien no se integró un Municipio hispano-árabe, por la notable diferencia de culturas, idiomas, religión, etc La dominación árabe aportó diversas figuras, ya señaladas, que serán posteriormente captadas por el Municipio español de la Baja Edad Media." Opus Cit. Pp. 38-39

²⁴ Citado por Quintana Roldán. Opus Cit. Pp. 41-42

4. Responsabilidad de los funcionarios"²⁵

Entre los fueros más representativos se encuentran el de Castilla, el de León, Navarra y Aragón.

El destino del Municipio español, en la medida que avanzaba la reconquista, se deterioraba, debido a la necesidad estratégica de los reyes de centralizar el poder:

*"El emperador Carlos I de España y V de Alemania, no obstante que juró respetar los fueros de las ciudades, restringió y dedujo los fueros y varias ciudades se alzaron en armas, en 1519. Entre ellas estaban Sevilla, Zamora, Salamanca, Cuenca, Burgos, Guadalajara, Madrid, Soria, Ávila, Alcalá, Toro, León y Valladolid."*²⁶

Fue en 1521 cuando en la famosa batalla de Villalar, Carlos V venció a los comuneros, resquebrajando con ello la autonomía de los municipios, que dio paso al absolutismo.

2.4 EL MUNICIPIO EN MÉXICO

Época prehispánica

Al analizar la información histórica sobre la organización prehispánica en sus asentamientos, acerca de si existía una noción similar a la europea sobre el municipio, queda claro que los autores difieren. De hecho, todo hace indicar que podemos encontrar importantes elementos históricos que fundamenten la aparición de instituciones similares al municipio europeo, pero cuya concepción de clases, cívico-religiosa la hace en extremo diferente.

Sin embargo, existen aquellos investigadores históricos que ven en la organización de los aztecas elementos configurativos de una visión del municipio a la mexicana.²⁷

Señala José Manuel Rubio Valenzuela: *"Nuestras raíces precortesianas se pierden en el polvo de los tiempos, ciertamente, pero a partir de datos históricos científicamente tratados, es po-*

²⁵ Citado por Quintana Roldán. Opus Cit. p. 42

²⁶ Acosta Romero, Miguel. Opus Cit., pp. 657-658

²⁷ Señala Quintana Roldán *"La compleja organización del Calpulli, así como el hecho de contar con autoridades internas ha propiciado que autores de reconocida seriedad como Don Toribio Esquivel Obregón y Don Moisés Ochoa Campos afirmen que en esta figura encontramos un verdadero Municipio natural."* Op. Cit., p. 47

sible explicarlos, aunque haya hechos que todavía nos confunden. Tal es el caso de la organización mexicana."²⁸

Como ya se dijo, algunos autores ven al *calpulli*, como la organización municipal azteca, sin embargo se debe tener presente que estos no tenían una concepción de la propiedad territorial, tal como la tenemos hoy día. Es mas, se establecían territorios de acuerdo a consideraciones muy diferenciadas, como las siguientes:

Tlatocalalli:	Tierra de Reyes
Pillalli:	Tierra de los nobles
Altepetlalli:	Tierra del pueblo
Calpullalli	Tierra de los barrios
Mitichimalli:	Tierra para la guerra
Teotlalpan:	Tierra de los dioses

Fuente: Tomado de la Revista Gobierno y Administración Pública, año 1/núm. 1/ enero-junio

Quintana Roldán describe: "Cada Calpulli, a su vez contaba con una serie de autoridades internas como el *Tlatoani* o jefe político; el *Teachcauh* o administrador general del *calpulli*; los *Tequitlatos* o *capataces*; los *calpizques* o *recudadores de tributos*; los *Tlacuilos* o *escribanos encargados de llevar los códices o crónicas de las actividades del calpulli*."²⁹

Este es el tipo de organización que encontraron los españoles a su llegada al Continente Americano.

²⁸ Opus Cit., p. 14

²⁹ Quintana Roldán, op. cit., p. 47

Época colonial

En 1519 Hernán Cortés es comisionado a dirigir una tercera expedición, para explorar nuevas tierras, ordenada por el Gobernador de Cuba Diego de Velásquez. Sin embargo, su viaje no se daría con el consentimiento de este gobernador, quien antes de que zarpara lo manda a aprender, por lo que Cortés se ve en la necesidad de apresurar su salida y partir el 10 de febrero de 1519, en contra de las órdenes del Gobernador de Cuba. Este hecho histórico lo llevaría a encontrarse con tierra continental y conformar el primer municipio del Continente Americano en tierras del actual Estado de Veracruz.

Con relación al primer municipio constituido en tierra continental en América, de acuerdo con Robles Martínez, "la fecha de la Carta Constitutiva de la instalación de este primer Municipio es la de el 10 de julio de 1519"³⁰; sin embargo, el maestro Quintana Roldán señala: "...procedió a fundar (Hernán Cortés) el 22 de Abril de 1519 a nombre del Rey Don Carlos, el primer Municipio de América Continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz. Ese día era viernes santo, de allí el nombre, por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo."³¹

Es obvio que estamos en presencia de dos hechos complementarios, históricamente referenciados. Por un lado, la constitución de Veracruz como primer municipio en tierra continental a la llegada de Hernán Cortés y la otra, la señalada por Quintana Roldán, la configuración legal de Veracruz como municipio.

A su llegada, los españoles utilizaron las reglas del "Derecho Castellano de Capitulaciones, que clasificaba con precisión las tareas correspondientes"³². Posteriormente, Hernán Cortés dictó ordenanzas, entre las que se encuentra la de las ciudades y municipios de 1524 y 1525. Esta última conocida como "Plan Municipal".

³⁰ Opus Cit., 57

³¹ Opus Cit., p. 49

³² Quintana Roldán, opus cit., p.53

Las características del municipio mexicano durante la colonia fueron las siguientes:

» Cada asentamiento poblacional considerado como ciudad conformaba un municipio.

» Se estableció una legislación municipal incompleta, la cual no señalaba la organización interna del mismo.³³

» Los primeros puestos encargados de los asuntos de los municipios correspondió a los propios conquistadores.

» Sobre la integración de los cabildos, Quintana Roldán cita a Ots Capdequí, quien señala:

“En la legislación se distinguieron tres clases de poblaciones: ciudades metropolitanas, ciudades diocesanas o sufragáneas y villas o lugares. El Cabildo de las primeras estaba integrado por doce Regidores, dos fieles Executores, dos Jurados de cada Parroquia, un Procurador General, un Mayordomo, un Escribano de Consejo, dos Escribanos Públicos, uno de Minas y Registros, un Pregonero Mayor, un Corredor de Lonja y dos Portereros. En las segundas, ocho Regidores y los demás oficiales perpetuos. Para las villas y lugares: Alcalde Ordinario, cuatro Regidores, un Alguacil, un Escribano de Consejo Público y un Mayordomo (Ley II, tit. VII, lib. IV de la Recopilación de 1680)”.³⁴

» Los cabildos tenían facultades para establecer sus propias ordenanzas, por lo que sus atribuciones variaban de municipio a municipio.

» Los Ayuntamientos conocían de toda la vida administrativa del municipio, desde las acciones de salud, hasta de planeación urbana, abasto, policía, gobierno, obras, agua, etc.

» Asimismo, durante esta época se mantuvo una práctica de venta de puestos en los cabildos, conocida como “venta de oficios”, los cuales se ejercían, por lo general durante un año.

³³ Ver Acosta Romero, opus cit., p. 49

³⁴ Citado por Carlos Quintana Roldán. Opus Cit., p. 54-55

FUENTES DEL DERECHO MUNICIPAL COLONIAL	
A) Fuentes metropolitanas o peninsulares	<ul style="list-style-type: none"> • El rey • El real consejo de indias • La casa de contratación de sevilla • El tribunal superior de cuentas
B) Fuentes centrales coloniales	<ul style="list-style-type: none"> • El virrey • Las audiencias • Los regentes reales • Los gobernadores generales de capitanías
C) Fuentes centrales provinciales	<ul style="list-style-type: none"> • Los gobernadores de las provincias • Los alcaldes mayores • Los corregidores
D) Fuentes capitulares	<ul style="list-style-type: none"> • Los descubridores • Los conquistadores • Los fundadores • Los adelantados
E) Fuentes locales municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Los ayuntamientos y cabildos • Los cabildos abiertos

F) Fuentes de naturaleza eclesiástica	<ul style="list-style-type: none"> • Las ordenanzas de curias religiosas • Los regidores monásticos de pueblos hospitales • El tribunal de La inquisición
---------------------------------------	--

Fuente: Tomado del libro de Carlos Quintana Roldán.³⁵

CARACTERÍSTICAS DE LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES COLONIALES	
Alcalde mayor o corregidor	Eran designados por el poder central, tenían atribuciones de inspección y en los asuntos del Ayuntamiento. Ejercían su poder por distritos.
El regidor	Genuino representante de los vecinos. Tenía facultades legislativas, ejecutivas y judiciales.
El procurador	Representante personero del municipio. Era el defensor de los ciudadanos, aun contra del propio cabildo. No era considerado miembro del cabildo.

³⁵ Opus Cit., pp. 56-57

Fiel ejecutor	Encargado de verificar pesas y medidas.
Alférez real	Encargado de portar y custodiar la bandera. Sustituía en ausencia al Alcalde ordinario.
Alguacil mayor	Especie de policía que realizaba rondas por las noches, podría detener delincuentes en flagrancia.

Fuente: elaborado con información del libro de Robles Martínez.³⁶

Época independentista

A partir del inicio de las luchas revolucionarias por la Independencia de México, los referentes históricos acerca de la figura del municipio, concuerdan en que las Constituciones federalistas no hicieron referencia a este nivel de gobierno, siendo las Constituciones centralistas y los gobiernos conservadores quienes lo integraron a sus proyectos.

A pesar de lo anterior, hubo referencias al municipio en diversos ordenamientos legales, que vieron luz como proyectos o que tuvieron una vigencia limitada, tal es el caso de los siguientes:

- *La Constitución de Cádiz de 1812*: Esta Constitución, si bien tuvo una vida limitada, tuvo una influencia importante en la figura municipal en posteriores ordenamientos legales, ya que establecía en su artículo 309 que para el "Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos", y señalaba su composición, como son las figuras de alcalde, regidores, procurador síndico.

³⁶ Opus Cit., pp. 65-67

Asimismo, reglamentaba diversas actividades como la policía de salubridad y comodidad, sobre la administración de los recursos públicos, sobre las contribuciones.

- *Constitución de Apatzingan (1814)*: aunque no hizo referencia explícita al municipio, estableció en su artículo 208 que los “pueblos, villas y ciudades...continuarán...los ayuntamientos...a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso”. Con ello, sólo da por hecho la existencia de Ayuntamientos.

- *Reglamento Provisional del Imperio Mexicano (1822)*: Agustín de Iturbide, con este documento intentó regular su imperio. En el artículo 24 señala que “las elecciones de ayuntamientos para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta nacional instituyente”, con lo cual reconocer la existencia de la figura municipal. Su artículo 52 habla sobre la forma señala al alcalde como el jefe político en los puertos que no sean capitales o provincias. Destaca en su artículo 94 la posibilidad de que coexistieran dos alcaldes, dos regidores y un síndico en el Ayuntamiento.

- *Constitución Federal (1824)*: No hace referencia al municipio, pero establece la facultad de lo estados de organizar su gobierno y administración interior. Con lo cual aparecieron las primeras constituciones locales, y las primeras reglamentos municipales.

- *Las Siete Leyes Constitucionales (1836)*: La sexta ley, de los artículos 22 al 26 organiza a los municipios. Destaca la referencia de que se requerían 8 mil personas para constituir un pueblo en municipio. Asimismo, que los Ayuntamientos se elegirían popularmente, se establecían requisitos para ser individuo del Ayuntamiento y las atribuciones que se le conferían. En la Séptima Ley, se establece la forma como podrían desaparecer los Ayuntamientos, señalándose esta facultad a los gobernadores. Las Siete Leyes Constitucionales, son el fundamento de la figura municipal actual, a decir de algunos estudiosos como lo es el maestro Ochoa Ocampos.

- *Bases Orgánicas de la República (1843)*: Sancionadas por el Presidente Antonio López de Santa Anna, estableció una reglamentación deficiente sobre el municipio, en retroceso a Las Siete

Leyes Constitucionales de 1836, ya que establecía una organización territorial en Departamentos (art. 4), divididos, a su vez, en Distritos, Partidos y Municipalidades, por lo que regulaba era realmente la organización de los Departamentos, los cuales tenían la facultad de designar a las autoridades municipales (art. 134).

- *Acta de Reformas (1846)*: no alude al municipio.

- *La Constitución de 1857*: No reglamenta al municipio, ya que lo deja a la competencia de los estados, sólo indica la obligación de los mexicanos a contribuir mediante gravamen a los gastos de la “Federación,...Estado y Municipio...” (art.31). Por su parte, el artículo 36 señala la obligación a los ciudadanos de inscribirse en el padrón de la municipalidad. El artículo 37 señala que los ciudadanos pueden elegir popularmente a sus autoridades municipales.

- *Estatuto Provisional del Imperio Mexicano (1865)*: Este estatuto fue emitido por el emperador Maximiliano de Habsburgo y tuvo una fugaz vida, sin embargo, su importancia se puede palpar hasta nuestros días. Su artículo 36 señala que cada población tendrá una administración municipal de acuerdo al número de sus habitantes. El artículo 37 establece que el municipio estará a cargo del alcalde, ayuntamiento y comisarios municipales. El artículo 38 establece que los alcaldes podrán ser removidos por el emperador y sólo tendrán facultades municipales. El artículo 39 indica que son facultades del alcalde: presidir los ayuntamientos, ejercer en la municipalidad las atribuciones conferidas, representar judicial y extrajudicialmente a la municipalidad. El artículo 44 señala que será una Ley la cual dará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección.

- *Época del Porfiriato*: Durante este periodo el General Porfirio Díaz sometió a los municipios a las ordenes de los jefes políticos, en forma similar a como estaban estructurados en la Constitución de Cádiz, y eran estos quienes tomaban las decisiones fundamentales, por lo que el municipio pasó a ser letra muerta.

III. MARCO JURÍDICO DEL MUNICIPIO

3.1 LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

No sería sino hasta después de iniciada la Revolución Mexicana que el presidente Venustiano Carranza convocara a un Congreso Constituyente que se instaló en la ciudad de Querétaro, el cual dio forma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual tiene vigencia actual.

REFORMAS REALIZADAS DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN 1917

Nº	Publicación	Iniciativa	Presentada por
1	20/VIII/1928	Ley que reforma el artículo 52 y el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Federal	Ejecutivo
2	29/IV/1933	Decreto que reforma varios artículos de la Constitución	Diputados del PNR



En este marco, es en el Título Quinto, de los Estados de la Federación y del Distrito Federal, en donde aparece el artículo 115 Constitucional, el cual plasma las atribuciones del municipio mexicano actual.

Fecha de presentación	Observaciones	Contenido
16 de mayo de 1928 , 1er. Extraordinario AÑO: I	Reforma el párrafo cuarto de la fracción III del artículo.- Se dispensa la 2a. lectura.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 167 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 169 votos.- Pasa al Ejecutivo.	Plantea que el número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los 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.
16/XI/1932 1er. Ordinario AÑO: I	Se aprueba en lo general y en lo particular por 90 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Senado.	Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio, conforme a las bases que establece este artículo.

REFORMAS REALIZADAS DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN 1917

3	08/I/1943	Decreto que reforma las frac. V y VI del art. 82 y párrafo 3 de la frac. III	Ejecutivo
4	12/II/1947	Decreto que adiciona el párrafo primero de la fracción I	Ejecutivo Origen Senado
5	17/X/ 1953	Decreto que reforma el artículo 34 y 115 de la Constitución	Ejecutivo

13/XII/1940 1er. Ordinario AÑO: I	REFORMA el párrafo tercero de la fracción III del artículo.- Se dispensa la 2a. lectura.- Sin debate se aprueba por 91 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensan trámites al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por unanimidad de 92 votos.- Pasa al Ejecutivo.	Plantea que los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.
13/XII/1946 1er. Ordinario AÑO: I	ADICIONA el párrafo primero de la fracción I.- El 26 de diciembre de 1946.- Se amplía la Iniciativa, pasando a la Comisión de Puntos Constitucionales.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 78 votos.- Pasa a las Legislaturas de los Estados.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por unanimidad de 79 votos.- Pasa al Ejecutivo.	Plantea que los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano.
09/XII/1952 1er. Ordinario AÑO: I	Reforma la fracción I del artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 138 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 98 votos.- Pasa al Ejecutivo.	Plantea que los Estados, adopten para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre conforme a las bases que establece este artículo.

REFORMAS REALIZADAS DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN 1917

6	06/II/1976	Decreto que reforma el párrafo tercero del art. 27; se adiciona el artículo 73, con la fracción XXIX-C y el artículo 115 con las fracciones IV y V	Ejecutivo
7	06 de diciembre de 1977	Decreto que reforma y adiciona los artículos 6o., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución	Ejecutivo
8	03/II/1983	Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 115	Ejecutivo Origen Senado

MÓDULO JUNIO

14/XI/1975 1er. Ordinario AÑO: III	Adiciona las fracciones IV y V del artículo.- El 15 de noviembre se lee nuevamente la exposición de motivos de esta iniciativa.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 123 votos.- Pasa al Senado.- Se dispensa la 2a. lectura al Proyecto de Declaratoria y se aprueba por 26 votos.- Pasa al Ejecutivo.	Plantea que los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.
06 de octubre de 1977, 1er. Ordinario AÑO: II	ADICIONA la fracción III, con un último párrafo al artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por unanimidad de 177 votos.- Pasa al Senado.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria por 186 votos.- Pasa al Ejecutivo.	Plantea que de acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes.
27/XII/1982 1er. Ordinario AÑO: I	Reforma y adiciona el artículo.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 293 votos.- Pasa a las Legislaturas de los Estados.- Se dispensa la 2a. lectura al Proyecto de Decreto y se aprueba por 22 votos.- Pasa al Ejecutivo.	Propone que los Estados adopten, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base su división territorial y su organización política y administrativa: el municipio libre; conforme a las bases que establece el presente artículo.

REFORMAS REALIZADAS DESPUÉS DE LA PROMULGACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EN 1917

9	17/III/1987	Decreto por el que se reforman los artículos 17, 46, 115 y 116 de la Constitución	Ejecutivo Origen Senado
10	23/XII/1999	Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. María Mercedes Maciel Ortiz PT

17/XII/1986 1er. Ordinario AÑO: II	Reforma la fracción VIII del artículo.- Se presenta proposición.- Se aprueba en lo general y en lo particular por 229 votos.- Pasa a los Congresos de los Estados.- Se aprueba el Proyecto de Declaratoria.- Pasa al Ejecutivo.	Plantea que las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la lección de los ayuntamientos de todos los municipios. Además, propone que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se rijan por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados, con base a lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución.
23/X/1997 1er. Ordinario AÑO: I	Reforma los párrafos primero, cuarto y quinto de la fracción I; el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero y uno cuarto a la fracción II; reforma el párrafo primero y sus incisos a), c), g), h), e i), el párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero a la fracción III; reforma los párrafos segundo y tercero y adiciona los párrafos cuarto y quinto a la fracción IV; reforma las fracciones V y VII.	Propone que el sistema de participaciones se combine con el reconocimiento de mayores derechos de tributación autónoma a los Estados y Municipios, incluyendo una nueva situación jurídica frente a las empresas federales que operan en su territorio y, programar a largo plazo, el sistema de participaciones para que los Estados y Municipios más rezagados se vean favorecidos con un reparto creciente, pero que se encuentre vinculado a metas de desarrollo y bienestar duradero. Señala, también, que se requiere realizar una amplia reforma legislativa con el propósito de incrementar las fuentes de ingresos municipales para permitir que los Municipios dependan de sus propios recursos y que, las participaciones federales, sean solo complementarias.

En la reforma onceava, realizada en el año 2001, se agrega un último párrafo de la fracción III para establecer el derecho a las comunidades indígenas para coordinarse y asociarse en los términos legales, para un mejor desarrollo. (Dentro del marco del municipio libre). Quedando como sigue:

Fracción III. Último párrafo: "Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley."

3.2 FUNDAMENTO LEGAL DEL MUNICIPIO VERACRUZANO

Entre otros, el municipio está regulado por los siguientes ordenamientos legales³⁷:

» **Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:** La cual establece en su artículo 115 la forma como se organizará el municipio mexicano, de sus autoridades, servicios públicos que debe prestar, las bases generales de la administración pública municipal, así como sus atribuciones.

» **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave:** La cual establece en su artículo 68 la forma como será gobernado el municipio, en el 69 los requisitos que se requieren para ser edil, en el 70 el tiempo que durarán estos en su cargo, el 71 establece sus facultades, incluyendo los servicios que pueden prestar.³⁸

» **Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave:** En esta ley se establece en su Título Primero, lo relativo al nombre de los municipios veracruzanos, la creación, fusión, supresión de municipios, sobre el territorio municipal, de

³⁷ Tanto en el orden federal como estatal, existen leyes que le otorgan al municipio facultades u obligaciones; sin embargo, el tema de estas leyes no está dirigida al municipio, sino a regular servicios, a resolver problemas o establecer normas de conducta, en donde el municipio es sólo un actor más, tal es el caso, en donde el municipio es referido como integrante de algún Consejo Estatal, o de la obligación de que cuente y presida Consejos Municipales como son, por ejemplo, los de seguridad pública o protección civil. Por tal motivo, se presentan aquí, únicamente las leyes que tienen un impacto en su organización administrativa general.

³⁸ Cabe señalar que la Constitución Veracruzana divide en artículos los mismos temas que integra la Constitución Federal el artículo 115.

sus habitantes y la participación social. El Título Segundo habla acerca del gobierno del municipio: del Ayuntamiento, su organización y atribuciones, de las atribuciones del presidente municipal, del Síndico, de los Regidores y de la Comisiones Municipales, así como de los agentes y subagentes municipales y de los jefes de manzana y organismos auxiliares. El Título Tercero trata lo referente a la administración pública municipal: de la Secretaría del Ayuntamiento, la tesorería municipal, la administración pública paramunicipal, de los organismos descentralizados, de las empresas de participación municipal, así como de los fideicomisos públicos. El Título Cuarto señala las funciones de los servidores públicos municipales, de las concesiones de servicios, de las contribuciones para obra pública y de los convenios, coordinación y asociación municipal. El Título Quinto aborda el tema de la hacienda municipal. El Título Sexto, finalmente, toca lo relativo a los derechos y obligaciones de los servidores públicos municipales, de la suspensión y revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento, de la declaratoria de desaparición de Ayuntamientos, así como de los procedimientos respectivos y del juicio de procedencia.

» **Ley 24, para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios:** Establece en 11 artículos el mecanismo para que los municipios soliciten al Gobierno Estatal algún servicio dentro de los establecidos en el artículo 115 Constitucional, y que son prestados por el Estado en ese momento.

» **Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz-Llave:** El Código 302 establece los ingresos que percibirá el municipio para atender su gasto corriente y de inversión, señalando los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones y participaciones a que tiene derecho, para atender la gestión del ayuntamiento, así como las personas físicas y morales, que están obligadas a contribuir con el orden de gobierno municipal, también aborda lo relativo a la configuración del gasto público municipal, la concreción entre lo presupuestado y el cumplimiento de los objetivos que se plantea de manera democrática en un sistema de planeación municipal.

3.3 CONCEPTOS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO

Una de las primeras aproximaciones al concepto de municipio se encuentra en las definiciones que brindan los diccionarios, en donde se señala que el Municipio es el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales, por un Ayuntamiento³⁹.

Sin embargo, a partir de sus elementos generales puede ser considerado como una institución socio-política, siendo una de las definiciones propuestas por este autor la de considerar al municipio, primero como una organización política que se dan algunas sociedades y que tiene como elementos fundamentales el contar con un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, que regula su autonomía, libertades, órganos de gobierno y las relaciones cotidianas del hombre con su comunidad.

Definición legal

De la interpretación de las disposiciones fundamentales y ordinarias, que rigen y dan legalidad a la estructura municipal en Veracruz, tenemos que con base a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución Federal, se contiene una definición legal en los siguientes términos, el municipio es la: "...base de su división territorial y de su organización política y administrativa...", refiriéndose a cómo están integradas las entidades federativas.⁴⁰

Cabe señalar que en la consideración de una definición legal, no debe pasar por alto que la fracción I del artículo 115 de la constitución Federal, establece que "...será gobernado por un Ayuntamiento...", hecho que debe resaltarse debido a que esta frase le da al municipio el reconocimiento de que es un orden de gobierno.⁴¹

Por su parte la Ley número 9 Orgánica del Municipio Libre del

³⁹ Definición de la Real Academia de la Lengua Española.

⁴⁰ Cabe Señalar que la Constitución de Veracruz, elimina de su articulado esta definición que hace la federal, para entrar de lleno en su articulado a los aspectos organizacionales de este orden de gobierno, y se presenta en la Ley Orgánica correspondiente.

Estado de Veracruz-Llave, señala en su artículo 2:

"El Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado".

Como se puede apreciar, la Ley estatal guarda congruencia con la definición que establece la Constitución Federal.⁴²

Así, se puede obtener una primera conclusión, la definición del municipio libre en México tiene rango Constitucional y fundamenta la base del federalismo mexicano. Siendo esta definición derivada de lo que establecen los ordenamientos legales, la siguiente:

"El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, y será gobernado por un ayuntamiento".

Esta es una definición estructuralista, es decir, señala al municipio como la parte de una superestructura, el Estado, pero jerárquicamente le brinda al municipio el mismo nivel que el orden de gobierno estatal y federal. Al señalar que el municipio tiene gobierno, no se indica que éste tenga un menor rango y ello le da una connotación política, del cual el municipio careció por décadas, ante de la reforma a la fracción de este artículo.

Creación, supresión y fusión de municipios

La creación de nuevos municipios se fundamenta en la Ley Orgánica del Municipio Libre, que en su artículo 6 señala que para crear un nuevo municipio se deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- I. Contar con una población mayor de veinticinco mil habitantes;⁴³
- II. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal y para prestar los servicios públicos municipales;
- III. Que la cabecera municipal cuente con: locales adecuados

⁴¹ Anteriormente, la este misma fracción señalaba que "Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento...", lo cual no le concedía la noción de ser un orden de gobierno, sino un nivel de gobierno, de hecho casi de categoría auxiliar a la aplicación de los programas estatales y federales.

⁴² Cabe señalar que antes de la reforma integral de la Constitución de Veracruz del año 2000, el artículo 110 establecía la definición del municipio, la actual lo omite.

para la instalación de oficinas públicas, infraestructura urbana y medios de comunicación con las poblaciones circunvecinas; y

IV. Constar con reservas territoriales suficientes para satisfacer las necesidades de la población.”

Una primera observación es que el requisito de creación de nuevos municipios⁴⁴, establece a 25 mil el número de personas que debe existir en la región que quiere municipalizarse, no es cumplido actualmente por muchos municipios.

Una segunda observación que se debe atender es que la redacción de la ley para la creación de un nuevo municipio solicita aspectos que no puede cumplir cabalmente la comunidad solicitante: por una parte, se requiere pruebe su capacidad económica para cubrir las erogaciones en materia de atención de demandas sociales, cuando ni siquiera los municipios legalmente constituidos podrían cumplir con ese requisito, primero, porque no tienen capacidad recaudatoria. El municipio sólo cuenta con el cobro de impuesto predial como uno de sus principales fuentes de ingresos propios, su presupuesto está supeditado a las participaciones que le otorgue la federación, así como a la fórmula de distribución que disponga el ejecutivo estatal.

El cobro de servicios, aprovechamientos y productos es menor y no tiene un impacto importante en materia de financiamiento de obra pública o mejoramiento de servicios públicos, de hecho, la mayor parte de estos recursos se destinan al pago de gasto corriente.

Señala El artículo 5 de la Ley Orgánica del Municipio Libre que:

“El congreso del Estado podrá crear, suprimir o fusionar municipios, así como modificar su extensión, mediante el voto de

⁴³ Esta Ley fue reformada en enero de 2001, por lo que se modificaron los requisitos que se establecían anteriormente. La Ley anterior señalaba como requisitos los siguientes:

- Que se tenga una población superior a los 10,000 habitantes.
- Que se cuente con los recursos económicos necesarios para cubrir los gastos de administración y servicios municipales.
- Que cuente con las instalaciones necesarias, infraestructura urbana y medios de comunicación idóneos.
- Que cuente con reservas territoriales susceptibles de aprovechamiento de su población.
- Que se haya aprobado por las dos terceras partes de la Diputación Local.
- Que exista opinión del Ejecutivo Local.

las dos terceras partes de sus integrantes, escuchando previamente la opinión del Gobernador del Estado y del ayuntamiento o los Ayuntamientos de los municipios interesados”.

Este es un candado difícil de superar, para aquellas localidades que buscan independizarse y conformar un municipio, ya que los demás municipios “interesados”, su principal interés es que no se creen más municipios por diversas razones, la primera es que de crearse un nuevo municipio se les recorta, no sólo superficie, pierden clientes políticos (población) y disminuye el monto de recursos económicos que se les asigna.

Por lo que se refiere a la fusión de municipios, consideramos que se le debe reservar una marcada atención en un futuro próximo, en virtud de que su aplicación puede dar mejores opciones y desde luego soluciones para un desarrollo regional apropiado a las necesidades reales de la población. Principalmente en la solución de problemas compartidos por diversas conurbaciones. Esta fórmula opera con dos o más municipios que desean hacer frente común, para superar sus mutuas diferencias en su actuar y las graves dificultades para prestar sus servicios públicos, que al fusionarse desaparecen creándose un nuevo municipio, con posibilidades de competir de manera optimizada, con sus recursos tanto económicos como humanos, para proyectar una mejor vida comunitaria.

Para tal caso, es necesario también el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura y una solicitud de los municipios para fusionarse, en donde conste que cuenta con la aprobación de sus respectivos ayuntamientos, misma que

• Que se tenga la opinión de los ayuntamientos afectados, a través del voto las dos terceras partes del ayuntamiento y la opinión de los agentes municipales y jefes de manzana.

⁴⁴ El artículo 10 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz establece que el territorio de los municipios se integrará por:

- I. Una cabecera municipal, que será el centro de población donde resida el Ayuntamiento;
- II. Manzana, que será la superficie de terreno urbano delimitado por vía pública, donde residirá el jefe de manzana;
- III. Congregación, que será el área rural o urbana, donde residirá el Agente Municipal; y
- IV. Ranchería, que será una porción de la población y del área rural de una congregación, donde residirá el Subagente Municipal.

deberá avalarse con el voto de las dos terceras partes de sus miembros y después de escuchar la opinión de los agentes municipales y jefes de manzana.

Finalmente, un municipio puede desaparecer cuando ya no reúna los requisitos que fueron indispensables para crearlo, mismos a los que hemos aludido en líneas anteriores. Disposición que de aplicarse llevaría a la mayoría de los municipios a desaparecer debido a que no cuentan con la población mínima para seguir existiendo.

Las atribuciones del Ayuntamiento

De acuerdo con el artículo 35 de la LOML⁴⁵, los Ayuntamientos tienen atribuciones que pueden ser aglomeradas en dos características, expresadas como sigue:

Primero, le corresponde estructurar un gobierno elegido popularmente, de manera libre, directa y secreta, que venga a regular de manera directa las múltiples relaciones que tiene el vecino frente a su ciudad.

La segunda función fundamental, es aquella que se realiza a través de su atributo de autonomía, para implementar una Administración Pública distinta a las de las Entidades Federativas y la de la propia Federación, para generar y proporcionar adecuadamente los servicios públicos y toda la actividad administrativa que requiere el bienestar de la comunidad social.

En términos generales, el artículo 35 habla sobre todas aquellas atribuciones que tiene el Ayuntamiento para cumplir las dos condiciones anteriores.

Vecindad, ciudadanía y población

El concepto de vecino es de vital importancia, ya que es éste un factor determinante de la vida municipal, además de constituirse en el aspecto esencial de la determinación del domicilio legal de la

⁴⁵ Ley Orgánica del Municipio Libre

persona. De acuerdo a los artículos 14 de la LOML, son "*vecinos del municipio las personas con domicilio establecido dentro de su territorio, con una residencia mínima de un año*".

La vecindad se perderá (art. 15) únicamente por "*ausencia declarada judicialmente o por manifestación expresa de residir fuera del territorio del municipio*". La importancia de este aspecto radica en los candados que se puedan imponer para el ejercicio del derecho ciudadano a ser electo a un puesto de representación popular. Es una práctica común que el político veracruzano se aleje de su tierra natal y resida en otra circunscripción, pero mantenga su domicilio legal de su lugar de procedencia. Este artículo legaliza esta práctica y posibilita que personas que residan en otro municipio e, incluso, en otro estado de la República, puedan acceder a un puesto de representación popular si cuentan con su credencial de elector, en donde se indique que siguen siendo vecinos de su municipio de origen. Caso contrario, la vecindad no se pierde cuando un vecino del municipio requiere residir en otro lugar, por haber sido electo a un puesto de elección.

El término habitante del municipio, es más laxo e impreciso aún en la LOML, ya que se señala que lo es aquel que es veracruzano y con domicilio en el municipio (art. 13), así como el que reúna la condición de vecino, lo cual va en contra de la terminología común: habitante: el que habita un sitio⁴⁶. Sin importar si es veracruzano o no. Incluso, podría ser una persona extranjera, radicada en el Estado, aún cuando no cumpla el término de un año para ser considerado vecino de un municipio, puede ser habitante de éste aun por espacios de tiempo menores a un año.

Por su parte, el concepto de ciudadano tiene un carácter más general, tal como lo dispone el artículo 34 de la Constitución Mexicana⁴⁷. Esta condición de ciudadano otorga además prerrogativas como las de poder votar y ser votado a puestos de elección popular, asociarse y participar libremente en los asuntos políticos del país, entre otros.

Ello nos indica que el concepto de ciudadano es más amplio

que el de vecino y su distinción es importante, de aquel.

Asimismo, es importante distinguir al concepto de vecino con el de población, ya que ésta última denota al conjunto de personas, de cualquier edad, que habitan un espacio físico determinado, en un tiempo igualmente acotado. Es la población, sin embargo, uno de los presupuestos fundamentales para la creación de un municipio.

Es el concepto de población el que a su vez, permite otorgar categoría a los asentamientos poblacionales dentro del municipio, tal como lo establece el artículo 11 de la LOML, la cual señala:

"Los centros de población....podrán tener las siguientes categorías y denominaciones:

I. Ciudad: cuando el centro de población tenga más de 30 mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;

II. Villa: cuando el centro de población tenga al menos 10 mil habitantes y la infraestructura urbana necesaria para la prestación de sus servicios públicos;

III. Pueblo: cuando el centro de población tenga al menos 5 mil habitantes y los servicios públicos y educativos indispensables;

IV. Ranchería: cuando el centro de población tenga más de 500 y menos de 2000 habitantes y edificios para escuela rural; y

V. Caserío: cuando el centro de población tenga menos de quinientos habitantes."

Estas definiciones son importantes, ya que permiten apreciar la problemática que existe con los municipios con escasa población, en donde la dispersión poblacional o el bajo número de habitantes, encarece la introducción de servicios fundamentales, como son el drenaje, el agua potable y la electrificación.

⁴⁶ Diccionario Océano. Opus cit. P. 395.

⁴⁷ Art. 34.- Son ciudadanos de la República los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años, y II. Tener un modo honesto de vivir.

EL GOBIERNO MUNICIPAL

El Ayuntamiento veracruzano de acuerdo al artículo 18 de la LOML se integra por tres figuras:

1. El presidente municipal.
2. El síndico.
3. Los regidores.

En cada uno de estas figuras públicas, que la LOML denomina ediles, se establece que deban cumplir los siguientes requisitos para poder ocupar estos cargos de representación popular (art. 20 LOML):

- a) Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de derechos.
- b) No ser ministro de algún culto religioso.
- c) No ser servidor público en ejercicio, por lo menos 60 días antes de la elección.
- d) No tener antecedentes penales por delitos dolosos.

No sobra mencionar que la condición que se establece para ser edil de ser veracruzano, es violatorio de derechos humanos y garantías constitucionales. El ser veracruzano no debe ser una condición para ser edil, dado que todo mexicano tiene el derecho de votar y ser votado, sin que haya limitaciones respecto a su vecindad. Una persona nacida en otra entidad que ha vivido desde su infancia como vecino de un municipio tiene todo el derecho de participar en su comuna, sin más limitación que la de ser elegido por el electorado.

Por su parte las congregaciones están representadas por la figura del Agente Municipal, y debe cumplir los últimos tres puntos anteriores.

Cabe señalar que respecto a las atribuciones que establece la LOML, para estas tres figuras que conforman un Ayuntamiento, debe hacerse un comentario a aquellos aspectos en donde la ley presenta inconsistencias:

1. La fracción V del artículo 36 de la LOML da al presidente municipal la facultad de suspender los acuerdos que tome el Ayuntamiento y que sean contrarios a la ley. Este hecho es significativo, ya que la ley está reconociendo, implícitamente, que el Ayuntamiento pueda estar integrado por personas que desconozcan el derecho

vigente y, por tanto, puedan llegar a tomar medidas contrarias a éste, en perjuicio de la población del municipio. Sin embargo, no se considera el caso en que el mismo presidente municipal esté incapacitado, por su baja instrucción escolar como sucede en municipios pequeños, para percatarse de que un acuerdo tomado por el Ayuntamiento, pueda estar contraviniendo preceptos legales, estatales o federales. En este caso, claro está, el o los agraviados por un acuerdo del Ayuntamiento, que consideran contrario al Derecho vigente, pueden recurrir al juicio de amparo, aunque sería conveniente que fuera el Congreso quien revisara los acuerdos de los Ayuntamientos, y en caso de detectar fallas legales en éstos, revocar el acuerdo.

2. La fracción XIV establece que deberá proponer a su Secretario y Tesorero al Ayuntamiento, pero debe tenerse presente que el cargo de tesorero es de vital importancia para el presidente municipal, quien debería de tener la prerrogativa de designar a la persona de su confianza, sin que el Ayuntamiento pueda rechazarle esta propuesta, dado que da pie a que la designación tome un carácter de lucha política y sólo sea aceptado aquel tesorero que convenga al síndico como a los regidores. Debe quedar claro que el responsable de la aplicación de los recursos públicos es el presidente municipal, como ejecutivo del municipio, y que cualquier malversación de fondos es imputable a él, por lo tanto es ilógico que esta fracción condicione al presidente municipal en la designación de dicho servidor público.

3. La fracción XV le brinda al presidente municipal la facultad de proponer la integración de las Comisiones Municipales, pero el artículo 36 lo limita al señalar que el Síndico tiene como atribución formar parte de dos Comisiones: 1) de Gobernación, de Reglamentos y Circulares; y 2), de Hacienda y Patrimonio Municipal. Esta contradicción puede resolverse, si el artículo 36 integra en la fracción XV la excepción correspondiente.

4. El artículo 36 no establece que el presidente municipal deba presidir el Consejo Municipal de Seguridad Pública, tal como lo hace con el correspondiente de protección civil.

5. El artículo 37 dispone que el Síndico tiene la facultad de otorgar el perdón judicial. Hay que destacar que el artículo 37 se

refiere a todos los casos en los que el municipio participe en un litigio. Este tipo de perdones debería ser aprobado previamente por el Cabildo, sin embargo no se establece este requisito que podría dar paso a decisiones discrecionales.

6. El artículo 37 fracción VI le da al Síndico la atribución de actuar como Agente del Ministerio Público, sin embargo debe recordarse que el Síndico puede ser una persona ajena al conocimiento del Derecho, por ser un profesionistas de otra rama de la ciencia, o por carecer de formación profesional.

Las Comisiones Municipales

Las comisiones municipales, de acuerdo al artículo 39 de la LOML son:

"..órganos que se integran por Ediles con el propósito de contribuir a cuidar y vigilar el correcto funcionamiento del Ayuntamiento, en la prestación de los servicios públicos municipales, así como de las dependencias, pudiendo, en su caso, proponer el nombramiento, suspensión o remoción de sus empleados"

Los Ayuntamientos tienen la facultad de definir cuantas comisiones sean necesarias (art. 41 LOML), aunque la ley señala aquellas que deberán, mínimamente, ser integradas (art. 40 LOML):

- I. Hacienda y Patrimonio Municipal;*
- II. Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos y Fomento Deportivo;*
- III. Policía y Prevención del Delito;*
- IV. Tránsito y Vialidad;*
- V. Salud y Asistencia Pública;*
- VI Comunicaciones y Obras Pública;*
- VII. Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, Licencias y Regularización de la Tenencia de la Tierra;*
- VIII. Participación Ciudadana y Vecinal;*
- IX. Limpia Pública;*
- X. Fomento Agropecuario;*
- XI. Comercio, Centrales de Abasto, Mercados y Rastros;*
- XII. Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales;*
- XIII. Ornato, Parques, Jardines y Alumbrado;*

- XIV. *Ecología y Medio Ambiente;*
 XV. *Registro Civil, Panteones y Reclutamiento;*
 XVI. *Gobernación, Reglamentos y Circulares."*
 XVII. *Equidad de Género; y*
 XVIII. *Bibliotecas, Fomento a la lectura y Alfabetización.*
 XIX. *Turismo.*
 XX. *Promoción y defensa de los Derechos Humanos; y*
 XXI. *Ciencia y Tecnología".*

Destaca que a partir de 2009 se integraran nuevas comisiones municipales que integraron temas transversales como Equidad y Género (2009) y Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (2010) y Ciencia y Tecnología (2013).

En términos generales, las comisiones municipales no tienen facultades ejecutivas, sólo de carácter auxiliar y de asesoría (art. 43 LOML), dado que su función es la de vigilar el cumplimiento de los programas, la exacta aplicación de los recursos municipales, así como establecer o mejorar administrativas en la ejecución de las acciones, todas estas funciones son comparables a las acciones que ejecuta una organización de contraloría administrativa; pero carece de la fuerza legal que tienen estas últimas.

Analizando las atribuciones que les impone el artículo 44 de la LOML podremos establecer a qué orden genérico pertenece cada una de ellas.

ANÁLISIS DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS COMISIONES MUNICIPALES

FRACCIÓN	ATRIBUCIÓN	TIPO DE ACCIÓN	COMENTARIO
I.	Formular y proponer al Ayuntamiento un programa para la atención del servicio público que se trate;	Planeación administrativa	De acuerdo con la Ley de Planeación del Estado Veracruz, el Plan Municipal de Desarrollo deberá indicar "... los programas que deban realizarse..." (art. 27)
II.	Supervisar que el servicio público se preste con eficiencia;	Supervisión administrativa	Las contralorías sociales son el mecanismo idóneo.
III.	Proponer al ayuntamiento, previo estudio y dictamen, acuerdos para la solución de asuntos de las respectivas ramas de la administración pública municipal;	Coordinación administrativa	Esta debería ser la forma correcta de gobernar, pero pocas veces se aprovecha esta facultad para ejercerla cabalmente.

IV.	Vigilar la exacta aplicación de los recursos económicos destinados a la prestación del servicio;	Control administrativo	Se presenta de manera externa, las contralorías municipales carecen de capacidades coercitivas
V.	Promover ante los ciudadanos lo conducente al mejoramiento del servicio;	Participación ciudadana	Esta es una política de participación ciudadana, que permite a los ediles ser gestores de obras y servicios
VI.	Informar al Ayuntamiento, en virtud del servicio que supervisa, cuando haya coincidencia de funciones con el Estado o la Federación;	Congruencia administrativa de competencias	Esta es una consideración que debe atenderse antes de que se genera un área administrativa para la prestación de un servicio público, no después de que ya se realizó alguna erogación para ello.

VII.	Proponer con oportunidad, al Ayuntamiento, el presupuesto de gasto necesarios para la mejor prestación del servicio;	Presupuestación administrativa	Actualmente, el municipio tiene poca injerencia en la determinación de su presupuesto, dado que la mayor parte de los recursos con que cuenta le son asignados por los órdenes de gobierno estatal y federal.
VIII.	Vigilar la aplicación del Reglamento correspondiente, proponiendo al Ayuntamiento las reformas que estime necesarias.	Gestión administrativa	Se requiere una importante especialización en el conocimiento de desarrollo administrativo para poder realizar esta función, perfil que los ediles no reúnen, dado que surgen de áreas políticas, más que de áreas de conocimiento técnico.

Fuente: Elaboración propia, con base en el artículo 44 de la LOML.

De los auxiliares del Ayuntamiento

Un municipio, territorialmente hablando está integrado por la cabecera municipal, que es la localidad en donde reside el Ayuntamiento, así como aquellas localidades existente dentro de su marco territorial. Con el fin de que los Ayuntamientos presten un mejor servicio a los ciudadanos, los artículos 61, 63 y 66 de la LOML, definen que los organismos auxiliares del municipio serán:

1. El Agente y subagente municipal (art. 61)

2. Los jefes de manzana (art. 63)
3. Comités y patronatos de obra (art.66)

Los primeros tienen la responsabilidad de cuidar la observancia de las leyes y reglamentos aplicables en el lugar de su residencia, conformándose en la primera autoridad que tienen los habitantes del municipio localizados en las zonas rurales, particularmente congregaciones y rancherías.

Por su parte los jefes de manzana, son auxiliares del Ayuntamiento encargados de procurar que se cumplan los bandos de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares, y demás disposiciones que establezca la autoridad municipal.

Finalmente, la LOML también considera como auxiliares del Ayuntamiento a todas aquellas organizaciones ciudadanas que se integren en la forma de comités o patronatos, para la persecución de un fin específico, como puede ser la construcción o el mejoramiento de una obra pública.

LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Uno de los principales retos que enfrenta el orden de gobierno municipal, es el contar con una organización administrativa que le permita satisfacer las diversas demandas ciudadanas.

A partir de su capacidad administrativa, los municipios pueden ser clasificados en tres estadios organizacionales:

- Municipios de alta capacidad organizacional.
- Municipios de mediana capacidad organizacional.
- Municipios con baja capacidad organizacional.

Los primeros son aquellos identificados como municipios con poblaciones superiores a 50 mil habitantes, que cuentan con una estructura organizacional diferenciada por rubros de actividad, particularmente las mismas que establece el sistema de comisiones en que se integra el cabildo.

Los municipios con mediana capacidad organizativa con aquellos que cuentan con una población entre 20 y 50 mil habitantes. Por su número de población, estos municipios se identifi-

can más como rurales, y depende su organización de una estructura administrativa mínima, generalmente centralizada.

Los municipios con baja capacidad organizacional son aquellos que tienen menos de 20 mil habitantes, y cuya existencia no se justifica desde el punto de vista de los requisitos que exige la ley para poder crear un municipio.

Un municipio con baja capacidad administrativa, en lugar de resolver problemas puede generarlos. Su estructura organizacional se reduce al mínimo, y generalmente quienes tienen el control administrativo es el tesorero, que por su capacidad técnica, en muchas ocasiones supera al presidente municipal, en el manejo de los asuntos municipales.

Sin embargo, se debe reconocer que en todos los casos, los municipios enfrentan un problemática administrativa similar:

- Carecen de un servicio civil de carrera que les permita contar con personal capacitado a la acción específica que se le asigna.
- No cuentan con su sistema de planeación municipal (los programas de desarrollo municipal, generalmente se entregan a la legislatura al término de la gestión del presidente municipal en turno).
- Se presenta una baja capacidad financiera, en comparación con los servicios que debe prestar a los ciudadanos.

Los tres factores anteriores, se convierten, en la práctica, en determinantes que limitan la capacidad del Ayuntamiento para solucionar problemas específicos, cada uno de ellos no es excluyente, por lo que pueden presentarse, generalmente así sucede, en forma simultánea.

Instituciones que integran la administración municipal

La administración pública municipal se divide en:

- a) Administración municipal centralizada (Título Tercero, Capítulo II, LOML).
- b) Administración pública para municipal (Título Tercero, Capítulo III, LOML).

Administración Pública Centralizada: esta se divide en cuatro secciones, la primera consiste en la Secretaría del Ayuntamiento

to (art. 69 LOML), la segunda relativo a la Tesorería Municipal (art. 72 LOML), la tercera a la Dirección de Obras Públicas del Ayuntamiento (art. 73 bis.) y la cuarta en la Contraloría municipal (art. 73 quater).

La Secretaría del Ayuntamiento tiene bajo su inmediata dirección, cuidado y responsabilidad la oficina y archivo del Ayuntamiento, con acuerdo del presidente municipal.

La figura del Secretario del Ayuntamiento en la práctica no es otra que la de un área de staff para el presidente municipal, su atribuciones, en término genéricos, se seguimiento, evaluación y trámite, pero no ejecutivas. En realizada es mas un auxiliar del Ayuntamiento.

El segundo elemento de la administración municipal centralizada es la Tesorería del Ayuntamiento, la cual por ser un órgano que administra directamente los recursos con que dispone el municipio, tiene una importancia fundamental para éste. De ahí que el legislador consideró poner condiciones para que un servidor público pueda acceder a este cargo, relacionada con una formación económico-administrativa-contable o legal y evitar así la improvisación (art. 72), siendo esta exigencia de perfil integrada a partir de 2013.

Contar con personal capacitado, y sobre todo, honesto en la Tesorería Municipal, es garantía de una buena administración de los recursos públicos, dado que es en esta área en donde más cuidado se debe tener para detectar posibles actos de corrupción, especialmente relacionados con procesos de construcción de obra en sus diversas modalidades (ejecución directa, asignación directa o licitación restringida).⁴⁸

El tercer elemento de la administración pública municipal es la dirección de obras públicas, en la que también se establece que deberá estar en el cargo un ingeniero o un arquitecto, con lo cual se restringe el perfil de quienes pueden participar o hacerse cargo de este puesto.

⁴⁸ Los actos de corrupción relacionados con la ejecución de obra pública regularmente se disfrazan de legalidad, cuando se promueve el concurso restringido de obras y se hace concursar a tres empresas, que en realidad son de un mismo dueño (se usan prestanombres para dos de ellas). Esta es una práctica común, solapada por las autoridades estatales y federales.

Finalmente, el cuarto integrante, la Contraloría municipal, se conforma como una obligación para los Ayuntamientos a partir de junio de 2013, evitándose así la discrecionalidad en la integración de este importante órgano de seguimiento, control y evaluación administrativa, que como los anteriores casos debe contar con un perfil administrativo, económico o legal.

Es claro que al integrar competencias en la definición de perfiles de los cuatro principales cargos que conforman la administración pública municipal centralizada, el legislador busca profesionalizar el quehacer municipalista y evitar la improvisación que prevalecía en décadas anteriores.

Administración Pública Paramunicipal: el artículo 74 de la LOML da la potestad al ayuntamiento de crear las entidades paramunicipales que sean necesarias para el correcto desempeño de sus funciones. La Ley define a tres entes paramunicipales:

- *Los organismos descentralizados* (art. 78 LOML): sólo pueden ser creado por el Ayuntamiento, previa autorización del Congreso del Estado, tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.⁴⁹

- *Las empresas de participación municipal* (art. 82 LOML): son aquellas en donde el municipio, un organismo descentralizado u otra empresa de participación municipal, sean propietarios de 51% del capital social.

- *Los fideicomisos públicos* (art. 88 LOML): se constituyen previa autorización del Congreso del Estado, con recursos de la Administración Pública Municipal. Su objeto es auxiliar al Ayuntamiento en la realización de actividades de interés público.

Para el cumplimiento de sus atribuciones el municipio realiza las siguientes acciones:

a) Ofrece los servicios públicos directamente mediante una estructura centralizada, un organismo o empresa descentralizada o un fideicomiso.⁵⁰

b) Concesiona, total o parcialmente, la prestación de un servicio público municipal a un particular, para lo cual requiere la autorización del Congreso del Estado (art. 96 LOML).

⁴⁹ Su objeto debe ser la prestación de un servicio público municipal o la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social. Son administrados por un órgano de gobierno y un Director General.

c) Firma convenios de coordinación (art. 103 LOML), los cuales pueden ser divididos, entre aquellos que no requieren la aprobación del Congreso del Estado, de aquellos que sí. Entre los primeros se encuentra sólo un caso, cuando se firma un convenio entre municipios del mismo Estado.⁵⁰ Respecto al otro caso, aunque la ley no lo hace explícito se requiere de autorización del Congreso Local cuando se requiere un Convenio entre un municipio y el Estado, entre el municipio y la federación, entre municipios de dos entidades federativas distintas, así como entre el municipio y personas físicas y morales para la ejecución de obra o prestación de servicios.

Hacienda municipal

Uno de los temas que causan mayor controversia cuando se analiza al gobierno municipal, es lo relativo a su hacienda, dado que a partir de ésta se determina la capacidad del Ayuntamiento para promover el desarrollo de su municipio, así como de la región en la que está geográficamente inscrito.

Tema central en materia de federalismo, la hacienda del municipio, de acuerdo a la LOML de Veracruz se integra de la siguiente forma (art. 104):

- "...por los bienes de dominio público municipal y por lo que le pertenezcan, de conformidad con la legislación aplicable;
- "...por las aportaciones voluntaria, los impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones, contribuciones, tasas adiciones que decreta el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, la de su fraccionamiento, el cambio de valor de los inmuebles y todos los demás ingresos fiscales que el Congreso del Estado establezca a su favor..."

Como se puede apreciar es la incapacidad legal que tiene el orden municipal para determinar sus propios impuestos, por lo que

⁵⁰ Estos servicios públicos tienen la característica de ser generales, continuos, regulares y uniformes (art. 93 LOML).

⁵¹ Solo se requiere la autorización de los respectivos ayuntamientos, y que se notifique al Congreso del Estado para tener efecto.

queda supeditado su ingreso al albedrío de la autoridad estatal y a la dependencia de sus ingresos las participaciones federales.

Finanzas municipales

En la mayor parte de los municipios se presenta una insuficiencia de recursos financieros, situación generada por las pocas fuentes de generación de recursos propios, por lo cual la dependencia de las participaciones federales es alta.

Existencia de una presencia fiscal del municipio muy reducida, esto debido a que cuesta demasiado recaudar los impuestos locales, aunado a que el costo político es alto. En 30% de los municipios se gastan 60 centavos o más, es decir, por cada peso se recaudan 40 centavos de manera efectiva.

El rendimiento fiscal, que es la diferencia entre la recaudación potencial y la recaudación real es realmente preocupante. Treinta y dos por ciento de los municipios de la muestra cobraban cifras por debajo del 50% de lo que potencialmente establecían sus padrones. En otras palabras la tercera parte de los municipios del país recaudan menos de la mitad de lo que podrían. A este problema se añade la falta de actualización de sus padrones catastrales.

A MANERA DE CONCLUSIÓN: LA REFORMA MUNICIPAL

Para lograr una mayor autonomía y descentralización, se requiere una reforma municipal en grandes áreas: la fiscal y la política. En materia fiscal se requieren de nuevos y más equitativos criterios de distribución de los recursos, de mayores atribuciones fiscalizadoras y de políticas de carácter redistributivo.

Aquí existe un peligro, detrás de la capacidad fiscalizadora y recaudatoria hay un costo político, generado por la inconformidad ciudadana, ya que aumentar las tasas tiene su costo.

La otra opción que se ha ofrecido es la redistribución de los recursos, pero que en realidad no significa un cambio muy fuerte. Esta opción está sujeta también a los procesos de inflación, que nos ha colocado en un callejón sin salida. Se dan más recursos pero qué se puede hacer con recursos que han perdido su poder adquisitivo.

Las dos vías que ha seguido la cuestión de la federalización fiscal aún no consiguen cristalizar en un cambio sólido y que pueda impactar en el largo plazo. Dentro de la descentralización se ha otorgado a los estados mayores facultades de decisión sobre los programas de política social y a los municipios mayor capacidad operativa en el manejo de los mismos. Sin embargo, la consolidación de los cambios enfrentan a los estados y municipios a nuevos problemas y a enfrentarse con un mayor número de actores sociales, lo cual implica un costo muy alto de carácter político.

En el ámbito político, fortalecer el federalismo significa pensar en una relación más equitativa entre los tres niveles de gobierno y en democracia más legítima, concebirla más allá de la elección de un gobernante.

Descentralizar obras y programas de carácter federal no son aspectos operativos, sino también implica atribuciones de diseño y normatividad; es decir, no es dar más recursos, es también abrir espacios de decisión a los estados y municipios, dejarlos hacer; quitar muchas de las barreras que existen ahora para la conformación de las agendas públicas de los municipios, que actual-

mente están estrechamente acotadas por las determinaciones de carácter federal y estatal. Como ejemplo basta pensar simplemente en los amarres que se dan en los programas de carácter sectorial; la sectorización de los programas evita, en ocasiones, atacar problemas regionales que serían más importantes y que, sin embargo, deben ceñirse a un orden programado desde la Federación: quién dicta que se puede hacer, qué no se puede hacer y hacia dónde se canalizan los recursos.

En lo que respecta a una mayor democratización, se requiere una estructura del cabildo con mayor representatividad y pluralidad, que los participantes en una elección municipal no se disputen el todo o el nada, sino que existan canales de participación ciudadana que vaya más allá de la simple elección.

Por último es necesario hacer una reflexión general sobre el problema entre el largo plazo y corto plazo de las decisiones municipales. La mayoría de los gobiernos municipales, sujetos a las actuales condiciones del ejercicio de la política, con los periodos de tiempo que tienen, tres años, con las limitaciones de carácter económico, se ven en la mayoría de los casos obligados a tomar decisiones de carácter coyuntural que pierden la perspectiva de largo plazo. Es por esto necesario pensar en cambios estructurales. Se requiere modificar la estructura del sistema político administrativo para hacer viables los cambios regionales, los cambios municipales en materia política y, por supuesto, en materia económica. El reto está abierto, las posibilidades, hasta el momento, son diversas y aún prevalece la esencia central, pero el avance y la responsabilidad de los gobiernos locales nos colocan ante un escenario distinto.

Los propósitos de fortalecimiento municipal que quedaron pendientes desde el constituyente del 17, han sido recogidos por los legisladores de diferentes épocas, para impulsar la consolidación municipal. El artículo 115 constitucional, en 1933, sufre la primera modificación para que las autoridades municipales no puedan reelegirse para un periodo inmediato. En 1947 se establece la igualdad del hombre y la mujer en las votaciones para elegir a las autoridades municipales; en 1976 se establecen las bases y facultades para la competencia en materia de desarrollo urbano,

y en 1983 las reformas de mayor extensión permiten avanzar para darle un carácter autónomo al municipio, delimitando espacios de acción a los estados y federación, asignándole al municipio recursos y funciones específicas.

Entre las primeras disposiciones constitucionales que regulan el gobierno municipal, la mayoría se encuentra en el artículo 115 Constitucional.

Entre ellas están:

- El Municipio es libre.
 - No debe haber autoridades intermedias entre el Municipio y el Estado.
 - Tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.
 - Es una persona de derecho público con potestad para determinar sus propios fines.
 - El ayuntamiento podrá expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas con las bases normativas establecidas por las Legislaturas de los Estados (lo que deja en entre dicho su voluntad autónoma).
 - Los ayuntamientos tienen a su cargo una serie de funciones y servicios para lo que puede ser auxiliada por el estado.
 - Los municipios de un mismo estado pueden coordinarse y asociarse para satisfacer sus servicios públicos, y se trata de desarrollo urbano común de municipios de dos o más entidades federativas.
 - Los municipios cuentan con recursos y fuentes en financiamiento propio que conforman su hacienda, pueden administrar libremente, pero con respeto al principio de legalidad (art. 31, los ingresos tributarios serán aprobados por la Legislatura Estatal).
 - Además de los servicios públicos, la Constitución incorpora al ayuntamiento funciones fiscales (artículo 31), educativas (artículo 3º y 73), de desarrollo urbano (115, 73, 27), laborales (123 y 116), instrucción militar (31), entre otras.
 - En las entidades federativas existen leyes orgánicas, reglamentos municipales que norman la organización de las localidades.
- Aunque el fortalecimiento municipal esencialmente se ha presentado en materia legislativa, existen todavía algunos importan-

tes aspectos que es necesario considerar como bases legales en la agenda de la reforma municipal.

En 2013, en el marco de la reforma política que promueven los partidos políticos nacionales y contextualizados en el Pacto por México, se aprueba en el Senado de la República un tema que fue tabú por décadas para los mexicanos: la reelección legislativa y de los alcaldes.

Este cambio de paradigma tendrá consecuencias inmediatas en el municipio. En primer lugar, la reforma pretende que los electores premien o castiguen el buen desempeño de los servidores públicos electos. Se plantea como objetivo último el mejoramiento de la función municipal, aunque el diagnóstico elaborado para aprobar la reelección carece de sustento teórico-programático y se enfoca más al aspecto político.

Mejorar la administración municipal no depende de una sola persona, tampoco de un cuerpo edilicio, si bien son condición necesaria tener buenos servidores públicos electos, no es suficiente. El mejoramiento de la administración pública municipal, sin duda, seguirá siendo un tema a debate y análisis bajo este nuevo escenario.

FUENTES

- Cabrero Mendoza, Enrique (con la colaboración de García del Castillo Rodolfo y Martha Gutiérrez M.), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras*. Ed. Porrúa -CIDE, México, 1995.
- García del Castillo, Rodolfo. *Análisis y diagnóstico del municipio mexicano* (partes 1 y 2), Documentos de trabajo. Ed. CIDE, No 32 y 33, México, 1995.
- García del Castillo, Rodolfo. *Retos y perspectivas de la administración municipal*, en *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, Segundo semestre, CIDE, México, 1994.
- Gobierno del Estado de Oaxaca. *El federalismo mexicano: el sistema nacional de participaciones 1989-1994*. Secretaría de finanzas. Dos tomos.
- Memoria. Diversos autores. *Consulta pública de la reforma electoral*. Consejo Estatal Veracruz. Dos tomos.
- Memoria. Diversos autores. *Consulta pública para la reforma del poder legislativo*. Consejo Estatal Veracruz. Dos tomos.
- Memoria. Diversos autores. *Consulta pública para la reforma del poder judicial*. Consejo Estatal Veracruz. Tres tomos. Ed. Gobierno del Estado de Veracruz.
- Memoria. Diversos autores. *Consulta pública para la reforma del poder ejecutivo, nuevo federalismo y reforma municipal*. Ed. Consejo Estatal Veracruz.
- Merino Huerta, Mauricio. *La democracia pendiente*. Ed. FCE, México, 1993.
- Ortega Lomelí, Roberto. *Federalismo y municipio: Una visión de la modernización de México*. Ed. CFE, 1994.
- Robles Martínez, Reynaldo. *El municipio*. Segunda edición. Ed. Porrúa, 1993.
- Rojano Carreón Héctor. *Los postulados constitucionales del Municipio Libre en México*. Ed. CEPES, Xalapa, Ver., 1988.
- Torres, Clara, *Federalismo: La asignatura pendiente, en periódico*. REFORMA, 1 de enero, México, D. F., 1996.
- *Conteo de Población y Vivienda 1995, Veracruz Resultados definitivos 1996*. Ed. INEGI. Tomos I, II y III.

LEYES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.
- Ley Orgánica del municipio libre para el Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Ed. Gobierno del Estado de Veracruz.
- Ley de Planeación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.
- Ley 24, para la Transferencia de Funciones y Servicios Públicos del Estado a los Municipios.
- Código Hacendario Municipal para el Estado de Veracruz-Llave.