

**DEL CONGRESO DE JALISCO, QUE REFORMA EL ARTICULO 115, FRACCION IV, INCISO C),  
PARRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**Honorable Congreso de la Unión  
Av. Congreso de la Unión No. 66  
Col. El Parque, Palacio Legislativo  
San Lázaro, Del. Venustiano Carranza  
Edificio D, Nivel 3  
México, DF, CP 15960**

La Quincuagésima Sexta Legislatura del honorable Congreso del estado de Jalisco, en sesión verificada hoy, aprobó el acuerdo económico número 1093/03, del que le anexo copia para los efectos legales procedentes, mediante el cual se remite iniciativa de decreto que reforma el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por instrucciones de la Directiva de esta honorable soberanía jalisciense, hago de su conocimiento lo anterior en vía de notificación personal y para los efectos legales subsecuentes.

Atentamente  
Sufragio Efectivo. No Reelección.

Guadalajara, Jalisco, a 2 de octubre de 2003.  
"2003, Año de la Equidad en Jalisco"

Lic. Ricardo Homero Salas Torres (rúbrica)  
Oficial Mayor

**Ciudadanos Diputados:**

El que suscribe, diputado José Trinidad Muñoz Pérez, con base en la facultad que le otorga la Constitución Política del estado de Jalisco en su artículo 28, fracción I, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Legislativo en los artículos 85, 88 y 90, tercer párrafo, somete a la consideración de este H. Congreso iniciativa de acuerdo económico que envía al H. Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo cual presenta la siguiente

**Exposición de Motivos**

I. El municipio, dentro de nuestro sistema jurídico-político, es el fundamento de la organización del Estado. Sus orígenes se remontan a la necesidad misma del ser humano de agruparse para trabajar en común y resolver sus necesidades básicas, no sólo desde un aspecto individual sino, ante todo, social.

Muchas son las posturas sobre la naturaleza de esta institución, aunque la mayoría de ellas coincide en que el municipio es una entidad anterior a la existencia misma del Estado como tal; es decir, una realidad social anterior a la ley y que ésta termina por reconocer y regular la estructura social existente.

Sin ser éste el lugar para profundizar sobre los antecedentes del municipio, éste es una realidad presente tanto desde un punto de vista sociológico y político como jurídico.

II. El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos lo define como la base de la división territorial de las entidades federativas y de su organización política y administrativa.

En ese orden de ideas, el municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como propósito la organización de una comunidad en la resolución autónoma de sus problemas y la satisfacción de las necesidades vecinales, a través de un ayuntamiento formado por miembros de dicha municipalidad y elegido de manera directa por sus habitantes.

Aun cuando los elementos que forman esa definición son el resultado de un largo proceso entretejido por cuestiones culturales, políticas y jurídicas, que culmina finalmente en la redacción actual del artículo 115 constitucional, el municipio es una realidad que, a lo largo del devenir histórico de nuestra nación, ha trascendido los conceptos jurídicos que de éste se han elaborado.

De hecho, el municipio constituye la forma de organización más antigua, anterior incluso que los estados, pues las instituciones municipales sirvieron de instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos y villas españolas en el continente recién conquistado, situación que persistió durante la Colonia y posteriormente en el México independiente.

De esa manera, aunque la primera Constitución federal, de 1824, no hace referencia directa al municipio, los testimonios de esa época no dejan duda sobre la existencia de los mismos, los cuales fueron organizados por los Estados de acuerdo con el modelo adoptado por la Constitución de Cádiz, promulgada en España en 1812.

Esa incongruencia entre lo señalado en el texto constitucional de 1824 y la realidad efectivamente prevaleciente se explica en parte por la novedad del sistema federalista, que adoptado casi de modo íntegro del modelo norteamericano, resultaba extraño para nuestra idiosincrasia e historia.

De ahí la trascendencia del municipio, pues por ser una forma de vida comunitaria que nace desde los orígenes que tenemos como pueblo, ha sobrevivido a los vaivenes políticos, adaptándose a las nuevas circunstancias que el marco legal le ha impuesto para formar parte armónica del gobierno representativo, democrático y federal.

Hasta la Constitución de 1857 no se menciona expresamente la figura municipal, reservando a cada uno de los estados la reglamentación de la estructura e integración de las municipalidades y los ayuntamientos que los forman.

Por último, en la Constitución promulgada el 5 de febrero de 1917, el municipio adquiere la dimensión que actualmente tiene dentro de nuestra organización jurídico-política.

A partir de ese momento se ha profundizado cada vez más sobre la naturaleza, función y atribuciones de los municipios, esfuerzo de reflexión que se ha reflejado en las diversas reformas sufridas por el artículo 115 de la Carta Magna.

Sin embargo, el marco constitucional, como se hace notar en los breves antecedentes expuestos, desde los primeros tiempos de la época independiente ha tenido como espíritu rector la conjugación de dos elementos respecto del ámbito municipal: el reconocimiento de su existencia y el respeto de su autonomía pero, al mismo tiempo, que el ejercicio de esta última se haga en conformidad con las disposiciones emitidas por las Legislaturas estatales, ya que como está planteado por la naturaleza inherente al modo de organización seguido por México, éstas representan el sentir de la población en su conjunto.

III. La autonomía municipal, así como las características de ésta, ha sido tema continuo de debate y lucha política. En ocasiones resultado de un verdadero deseo por aclarar esta cualidad de gobierno, en otras por mero afán retórico, lo cierto es que mucho se ha discutido al respecto, a veces derivándose tesis opuestas.

Algunos tratadistas señalan que dentro de un sistema federal no pueden coexistir dos o más entidades autónomas; otros indican que nada impide la existencia de órganos con autonomía, refiriéndose a las entidades federativas y a los municipios, ya que existe una diferencia en cuanto a jurisdicción territorial y competencial.

En la actualidad, nadie niega que la autonomía del municipio se refiere exclusivamente a los límites que comprende su superficie territorial, así como que ésta requiere ingresos propios que le permitan cumplir las atribuciones que las disposiciones constitucionales y las propias de la entidad de que forma parte le confieren.

En ese orden de ideas, la autonomía municipal no es un postulado absoluto, pues se inscribe en una situación de relación con el Estado, pues se halla inmerso en una unidad política superior. Por ello se necesita comprender en qué consiste la autonomía municipal -a la que la Constitución mexicana no se refiere directamente, pero se infiere al nombrar el municipio como una entidad libre- para establecer así de modo más claro la interacción a que está sujeto con relación al estado y a la Federación.

De acuerdo con el consenso general, la autonomía del municipio comprende tres aspectos fundamentales:

- a) El político, entendido como la capacidad jurídica para, de manera democrática, elegir a los ciudadanos que habrán de fungir como miembros del ayuntamiento, sin que otro poder o nivel de gobierno pueda designarlos o violar la decisión popular;
- b) El administrativo, como la facultad para resolver los asuntos propios de la comunidad -su organización interna y la prestación de los servicios públicos, entre otros-, así como la capacidad de reglamentar dichos aspectos; y
- c) El financiero; es decir, la capacidad del municipio de tener recursos propios derivados de renglones tributarios específicos, así como la libre disposición de su hacienda y de su patrimonio.

Todos los aspectos anteriores se encuentran plasmados en el contenido del artículo 115 constitucional, la cual señala que los mismos se ejercerán sujetos a las disposiciones que emitan las Legislaturas estatales y siempre que éstas no contradigan los dispositivos de la Ley Suprema.

IV. Dado que la ratio de la presente iniciativa incide en el aspecto de la autonomía financiera, habré de referirme con más profundidad a este tema.

La autonomía en el ámbito financiero implica dos aspectos, indisolublemente unidos para la consecución de las atribuciones de este orden de gobierno: la necesidad de recursos económicos y su aplicación a los distintos rubros de la actividad administrativa y política municipales.

En cuanto al primer aspecto de la autonomía financiera, la Constitución mexicana establece que la *hacienda municipal* -entendida como el conjunto de ingresos y de bienes patrimoniales de la comuna- se formará de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, desglosando la fracción IV del artículo en comento cuáles serán dichas contribuciones.

Por otro lado, en cuanto al destino de dichos recursos, una vez aprobadas por las Legislaturas estatales las fuentes impositivas de donde podrán recabarse, la Constitución indica que los municipios administrarán libremente su hacienda, mediante la aprobación por el cuerpo colegiado de regidores, del Presupuesto de Egresos, instrumento donde se establecen los montos que habrán de destinarse a cubrir las distintas partidas.

Como se ha sustentado a lo largo de esta exposición de motivos, nunca fue el propósito del Constituyente originario o permanente que la autonomía municipal se llevase a cabo de manera absoluta o arbitraria, pues ello implicaría una trasgresión del sistema jurídico-político de la República.

La cuestión financiera no ha sido la excepción. La intervención de las Legislaturas en este aspecto siempre se ha considerado conveniente para mantener los principios que rigen la vida constitucional.

En cuanto a la captación de ingresos por parte de los municipios, el constitucionalismo mexicano señala claramente que la materia impositiva derivará de normas generales, abstractas, impersonales y coercitivas, características todas

éstas de una ley. Por ello, dado que los municipios carecen de facultades legislativas en sentido formal, la actuación de los Congresos estatales en la aprobación de las leyes de ingresos se impone necesaria.

De igual manera, corresponde a las Legislaturas de las entidades federativas la revisión de las cuentas públicas de los municipios, para verificar la exacta aplicación del gasto público y la sanción en caso de irregularidades.

Como se observa, la autonomía financiera de los municipios jamás ha sido ejercida de forma absoluta, por lo que éste no es de ninguna manera un concepto inmutable.

V. El derecho, que se concreta mediante una serie de normas que regulan la vida del hombre en sociedad y las instituciones creadas para satisfacer las necesidades colectivas en la búsqueda del bien común, es una realidad dinámica, que se nutre de los acontecimientos vigentes, así como de las expectativas y los valores sociales que en determinada época se consideran indispensables para la realización de un proyecto común de nación.

De lo contrario, si los conceptos jurídicos fueran estáticos, se corre el riesgo de que la realidad social rebase la realidad jurídica, convirtiéndose esta última en un conjunto de disposiciones anquilosadas que no cumplen la función para la cual fueron expedidas en un principio.

En la actualidad, uno de los criterios fundamentales que deben orientar el ejercicio público y que por ese motivo debe reflejarse en el marco legal, es la racionalidad en la aplicación de los recursos públicos.

El manejo inadecuado del dinero proveniente de los ciudadanos lesiona gravemente la credibilidad de las instituciones públicas y socava los fundamentos del sistema de organización democrática, no sólo cuando de manera totalmente ilícita el erario es destinado a fines indebidos sino, ante todo, cuando se utiliza el propio marco legal para justificar y solapar acciones contrarias a la honestidad que debe regir la utilización del erario por parte de los funcionarios, ya que el manejo transparente de los recursos y el destino adecuado de éstos dependen en gran medida de las decisiones y acciones que esos servidores implanten.

Sin duda, la retribución que reciben los servidores públicos es una constante en la inconformidad ciudadana, que no cuestiona el hecho de que reciban una remuneración justa por la labor que desempeñan, sino que se asignen sueldos desproporcionados con la tarea que realizan y que, en el peor de los casos, no son congruentes con los resultados que demanda de ellos la ciudadanía.

Sobre todo en los ayuntamientos, en aras de una concepción malentendida de la autonomía financiera a que nos hemos referido, ha sido frecuente -más de lo tolerable- que dicho cuerpo colegiado se asigne sueldos que demuestran sólo un interés personal desmedido y que contrasta con la situación económica por la que atraviesan las personas de dichas municipalidades.

La sociedad demanda la racionalidad en la administración del erario público, aplicando los recursos a las áreas que más lo necesiten y actuando con mesura en lo concerniente a la remuneración que los mismos servidores reciben.

VI. La autonomía financiera para la aprobación del Presupuesto de Egresos de los ayuntamientos, que hasta el momento incluye la asignación de los sueldos de sus servidores públicos, debe ser replanteada, pues la situación predominante que se ha señalado exige una clarificación de ese precepto constitucional, de manera que sin atentar contra el espíritu del propio Constituyente, se proponga una solución que, en un contexto de derecho, vaya acorde con los hechos vigentes que tienen que regularse.

En este sentido, la iniciativa que hoy se presenta propone que las Legislaturas estatales emitan las disposiciones a que deban sujetarse los ayuntamientos en materia del monto de los salarios de los servidores públicos.

Lo anterior no viola de ninguna manera la autonomía municipal, principal razón que muchos puristas alzarán como objeción a la propuesta.

En primer lugar, porque la autonomía financiera del ayuntamiento, en lo que a la aprobación del presupuesto se refiere, tiene como contenido teleológico la satisfacción de las necesidades comunitarias, pues nadie mejor que el ayuntamiento, como el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, para saber cuáles son los aspectos prioritarios en que se debe gastar el dinero.

En tal sentido, la remuneración de los servidores públicos no constituye un elemento esencial de dicha autonomía, ya que no afecta la facultad del ayuntamiento para realizar de manera independiente sus atribuciones en favor de los habitantes de la municipalidad, más aún, los sueldos desproporcionados merman la capacidad del erario para solucionar los rezagos por los que atraviesa la mayoría de los municipios del país.

En segundo término, lo que se propone no es en modo alguno extraño a la historia constitucional del municipio. Con anterioridad a las reformas del artículo 115 constitucional del 3 de febrero de 1983, los presupuestos de egresos, al igual que la Ley de Ingresos, debían ser aprobados por las Legislaturas locales, lo cual ciertamente provocó excesos e intromisiones desmedidos en la libertad del ayuntamiento para decidir cómo aplicar su gasto.

Sin embargo, como se explicaba, la emisión de disposiciones en materia de sueldos en nada disminuye la libertad del ayuntamiento. Por el contrario, fortalece el verdadero cumplimiento de esta atribución acorde con su propósito eminentemente social.

Los Congresos estatales, desde el inicio de la vida constitucional mexicana, han actuado como el punto de equilibrio de la relación entre los poderes, de los cuales el municipio forma parte integral para el verdadero funcionamiento del sistema federalista, por lo que no es extraño jurídica, política ni socialmente que el Poder Legislativo asuma esa atribución.

El municipio es autónomo en la medida en que dicha autonomía contribuya a reafirmar la importancia de esta institución para resolver las necesidades de sus habitantes.

Debemos recordar que cualquier concepto jurídico no tiene una razón de ser en sí mismo sino, igual que todo el sistema jurídico, su creación obedece a garantizar la organización armónica de la sociedad y el desarrollo pleno de los gobernados.

Con la iniciativa propuesta se espera generar desde el ámbito constitucional una cultura de racionalidad de sueldos, para las Legislaturas asuman el costo de actuar en contrario.

Por lo anteriormente expuesto, con base en la facultad para iniciar leyes o decretos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a las Legislaturas de los estados en el artículo 71, fracción II, presento el siguiente punto de

### **Acuerdo Económico**

**Unico.** Gírese atento oficio al H. Congreso de la Unión, adjuntando la exposición de motivos que precede a este acuerdo, a efecto de que se le remita iniciativa de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con el texto siguiente:

### **Iniciativa de decreto que reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Unico.** Se reforma el artículo 115, fracción IV, inciso c), párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

a) y b) ...

c) ...

Las Legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles pero, en materia de sueldos de sus servidores públicos, deberán ajustarse al monto y las disposiciones que emitan las Legislaturas de los estados conforme a la ley.

...

V. a VIII. ...

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el 1 de enero de 2004, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Envíese el presente decreto a las Legislaturas estatales para el procedimiento de aprobación constitucional.

Atentamente

Guadalajara, Jalisco, a 2 de octubre de 2003.

Dip. José Trinidad Muñoz Pérez (rúbrica)

**Publicado en Gaceta de la Cámara de Diputados 21/10/03.**