

LAS OBRAS PÚBLICAS MUNICIPALES SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ Y SU IRRADIACIÓN EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

Dr. Pedro López Elías*

(Recibido 03/11/13 • Aceptado 03/12/14)

* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y por la Universidad de Castilla-La Mancha, España.
Profesor de Derecho de la Universidad Panamericana, de México.
Socio Director del *Despacho López Elías Asociados S.C.*, especializado en Derecho Administrativo, Financiero y Corporativo.
E-mail: abogados@lopezelias.com
Tel: (005255) 5207-3118

Resumen: El Municipio, a través de los años, se ha venido transformando y configurando en una institución fuerte, especialmente por sus cometidos a favor de la población más cercana a una instancia de gobierno; sin embargo, en su devenir histórico, ha pasado por una serie de vicisitudes que lo han marginado u olvidado de su propia legitimación, pasando por la desobediencia u omisión a normas que regulan la contratación de obras públicas, aunque dicha normatividad existiera.

Palabras Clave: Municipio, institución, población, legitimación, regulación, obras públicas, normatividad

Abstract: Over the years, Municipal Government has transformed and changed into a strong institution, especially in relation to its achievements in favor of the population, closest to a government entity. However, along its historical development, it has experienced a number of vicissitudes that have excluded it or overlooked its own legitimization, ranging from disobedience or omission to rules regulating procurement of public works, although such regulations already existed.

Keywords: Local government, institution, population, legitimization, regulation, public works, specific rules

Índice

- I. Objetivo y delimitación del tema;
- II. La Constitución de Cádiz y el Municipio;
- III. El ordenamiento municipal mexicano;
- IV. Las obras públicas municipales en la normatividad:
 - A).- Española;
 - B) Mexicana;
- V. Conclusión.

Bibliografía

I. Objetivo y delimitación del tema

En la mayoría de los estudios histórico-jurídicos, referentes al Municipio, casi siempre el interés de los estudiosos se ha manifestado por una institución que ha sido considerada como el núcleo fundamental de la pirámide política o la génesis de la sociedad; sin embargo, en pocas ocasiones se ha tratado a partir de las competencias o atribuciones del Municipio, conforme a su evolución normativa, en específico referida a las obras públicas municipales y sus mecanismos de contratación, ello se inserta en el ánimo del derecho administrativo local.

Con la promulgación de la Constitución Política de la Monarquía Española de 1812, “una nueva concepción del Estado, gestada en el siglo precedente, triunfa en Cádiz y se inicia la ruptura con el sistema del Antiguo Régimen a través de la consolidación de tres principios fundamentales: el de la soberanía nacional, frente al absolutismo monárquico; el de la división de poderes, frente a la concentración ejercida de hecho por los monarcas y el de la representatividad de los diputados, en quienes la Nación delega su soberanía, frente a la mera representación regional o estamental”.¹

La constitución gaditana, como comenta Fernández Sarasola, influyó enormemente en los países latinoamericanos, ya que el “texto de Cádiz sirvió ante todo a las primeras experiencias constitucionales porque estaba intrínsecamente unido a la idea de independencia, tanto desde una perspectiva política (por las circunstancias de las que surgió) como jurídica (por el reconocimiento de los principios de soberanía e independencia nacional)”.²

El Municipio surgió formalmente en ese ambiente, a través de los años, se ha venido transformando y configurando en una institución fuerte, especialmente por sus cometidos a favor de la población más cercana a una instancia de gobierno; sin embargo, en su devenir histórico, ha pasado por una serie de vicisitudes que lo han marginado

¹ Enciso Alonso-Muñumer, Isabel, **Las Cortes de Cádiz**, Madrid, Akal, 1999, p. 39.

² Fernández Sarasola, Ignacio, **La Constitución de Cádiz**. Origen, contenido y proyección internacional, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, p. 335.

u olvidado de su propia legitimación, pasando por la desobediencia u omisión a normas que regulan la contratación de obras públicas, aunque dicha normatividad existiera; de ello, trata esta pequeña reflexión.

II. La Constitución de Cádiz y el Municipio

Conforme a la Constitución de Cádiz en el Título 6o., denominado “Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos”, en su capítulo I, de los Ayuntamientos, se indicó en el artículo 309, que:

Artículo 309. Para el gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del alcalde o alcaldes, los regidores y el procurador síndico, y presididos por el jefe político donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado entre estos, si hubiere dos.

La Constitución de 1812 parte de la necesidad de establecer una nueva estructura municipal y provincial. Por lo tanto, no se ocupa de forma principal de crear Municipios, sino que parte de la realidad de “los pueblos” para los que generaliza la fórmula de Ayuntamientos integrados por Alcaldes, Regidores y Procurador síndico, presididos por el Jefe Político. En este sentido en la Constitución de 1812 predomina una organización del Ayuntamiento subordinada al poder central y se contienen las bases de un nuevo régimen local que rompe con el régimen anterior basado en el modelo francés³.

Con la delimitación del Municipio, a partir de la Constitución de Cádiz, se integró un nuevo concepto en la realidad política y jurídica de entonces, influyendo notablemente en nuestro país, ya que cada Provincia se transformó en Estado y el propio Municipio sirvió de base de la división territorial, además de que se tomó en cuenta las importantes funciones que se le encomiendan, también es el motor del desarrollo y del progreso de todo el Estado; en suma, estos ayuntamientos gaditanos, siguen siendo la base de la división política y territorial de los Estados en México⁴.

³ De la Torre Martínez, Lourdes, “*Régimen Jurídico del Municipio en la Constitución de 1812*”, en Chamocho Cantudo, Miguel Ángel y Lozano Miralles, Jorge, ***Sobre un Hito Jurídico la Constitución de Cádiz de 1812***. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos, Jaén, Universidad de Jaén, 2012, p. 621.

⁴ Barragán, Barragán, José, “*Consolidación de las Instituciones de origen gaditano en el constitucionalismo mexicano*”, en García Trobat, Pilar y Sánchez Ferriz, Remedio (Coord.), ***El legado de las Cortes de Cádiz***, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011, p. 622.

Así, con la Constitución gaditana, España nació como nación plural. Se constituyó con territorios cuyos nombres geográficos o institucionales, aparentemente fueron los mismos que bajo la vieja monarquía, pero los liberales los dotaron de nuevo contenido y valor político. Ya no se trataba de una suma de reinos, virreinos, capitanías generales, provincias, señoríos y ciudades, sino que todos se transformaron en provincias y pueblos, y se dotaron de dos nuevas instituciones, ambas electas: los ayuntamientos constitucionales y las diputaciones provinciales⁵.

Los Ayuntamientos que se regulan, por medio de la Constitución de Cádiz, no son más que unos agentes del Poder Ejecutivo⁶, “de los que éste se sirve en ausencia de una Administración periférica propiamente dicha. Por eso, precisamente, se le encomienda sin vacilación alguna la gestión de ramos enteros del interés general, como los hospitales, hospicios y demás establecimientos de beneficencia, la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y cárceles, así como todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato, la promoción de la agricultura, la industria y el comercio, etc. Éste es, junto con la policía de salubridad y el orden público, el núcleo de sus competencias y lo que justifica que se sitúe bajo la presidencia del jefe político y la inspección de la Diputación Provincial que auxilia a éste”.⁷

En efecto, el artículo 321 de la Constitución Política de Cádiz, precisaba las atribuciones del Municipio, al expresar:

Artículo 321. Estará a cargo de los ayuntamientos.

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

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

⁵ Pérez Garzón, Juan Sisinio, **Las Cortes de Cádiz**. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814), Madrid, Síntesis, 2007, p. 351.

⁶ Respuesta del Conde de Toreno al Diputado Castillo, en la discusión del artículo 307 del Proyecto de Constitución Política de la Monarquía, en lo que cuestionaba el diputado Castillo la participación del jefe político presidiendo los Ayuntamientos, en la sesión del 10 de enero de 1812, en Martínez Pérez, Fernando (ed.), **Constitución en Cortes**. El debate constituyente 1811-1812, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2011, p. 911.

⁷ Fernández, Tomás-Ramón, “El Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos”, en Escudero, José Antonio (Dirección), Cortes y *Constitución en Cádiz. 200 años*, Tomo III, Madrid, Espasa Libros, 2011, p. 241.

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

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

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

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

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

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

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

De acuerdo con José Cano, las funciones encomendadas por la Constitución a los Ayuntamientos y desempeñadas tanto por los oficiales mayores como menores eran de “policía de salubridad y comodidad”⁸, sustancialmente.

Es importante resaltar que uno de los diputados gaditanos, más fuertes defensores del establecimiento y reconocimiento del Municipio, lo fue el diputado Miguel Ramos Arizpe, quien ocurrió en representación de la Nueva España y propuso la redacción de varios artículos de la Constitución de 1812, mismos que fueron aceptados⁹.

Se piensa que el origen del federalismo en México se puede remontar a la forma de gobierno establecida por la Constitución de

⁸ “El Gobierno de los Pueblos” en Escudero, José Antonio (Dirección), **Cortes y Constitución de Cádiz, 200 años**, Tomo III, Madrid, Espasa Libros, 2011, p. 287.

⁹ Chust Calero, Manuel, América en las Cortes de Cádiz, Madrid, Fundación MAPFRE, 2010, p. 155.

1812 para España y sus colonias. Y que éste proveyó de un gobierno representativo y de independencia política a cada provincia, además creó las diputaciones provinciales, de las que seis se adjudicaron a México¹⁰.

En resumen, para la Constitución de Cádiz, la creación del Municipio se plantea como un derecho constitucional esto es, como previsión no disponible por los poderes constituidos, ni siquiera por ley ni justicia, tanto menos por el gobierno. La tendencia de aquellas Constituciones de Estados mexicanos respecto a ciudadanía indígena fue la de convertir el derecho constitucional en concesión política¹¹.

III. El Ordenamiento municipal mexicano

La Constitución de Cádiz estuvo vigente en un primer período desde el 19 de marzo de 1812 hasta el 4 de mayo de 1814; en una segunda etapa, desde el 10 de marzo de 1820 hasta el 1 de octubre de 1823 (día en que Fernando VII vuelve a iniciar su gobierno absolutista); y en un tercer momento desde el 13 de agosto de 1836 hasta la promulgación de la siguiente constitución española (18 de junio de 1837).

En el período de mayor actividad de los insurgentes mexicanos, sobre todo de 1814 a 1820, la Constitución gaditana no estuvo vigente en nuestro país, por lo que se dice en términos generales que, las provincias de Ultramar volvieron a ser gobernadas como si la Constitución de Cádiz jamás hubiera sido promulgada. Se volvió al gobierno absoluto simple y llanamente¹².

Sin embargo, no obstante el haber perdido su vigencia por un tiempo, la Constitución de Cádiz influyó en México, entre 1810 y 1833, a decir de María Teresa Aguirre, ya que ello se nota en la redacción de la Constitución de Apatzingán, promulgada el 20 de diciembre de 1814 y en la Constitución Federal de 1824. Muestra de la influencia es la creación de un gran número de Ayuntamientos en esa época, ya que cita como ejemplo el caso del Estado de Oaxaca, el cual en 1820 registraba 200 Ayuntamientos, con una población que se estimaba en 500

¹⁰ Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, El Colegio de México-UNAM, 1994, p. 21.

¹¹ Clavero, Bartolomé, “*Hemisferios de ciudadanía: Constitución española en la América indígena*”, en Álvarez Junco, José y Moreno Luzón, Javier (eds.), *La Constitución de Cádiz: Historiografía y Conmemoración*. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, p. 117.

¹² Ferrando Badía, Juan, “Proyección exterior de la Constitución de 1812”, en Artola, Miguel (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003, p. 215.

mil habitantes, de los cuales alrededor de 17 mil vivían en la Ciudad de Oaxaca y entre 40 y 45 mil en el valle central, mientras el resto de la población se dispersaba en el territorio del Estado, hecho que nos lleva a pensar que se constituyeron Ayuntamientos en poblados con menos de 1000 habitantes¹³.

La Constitución de 1812 incrementó drásticamente el espectro de la actividad política. La carta de Cádiz fundó un gobierno representativo en tres niveles: la ciudad o pueblo (con el ayuntamiento constitucional), la provincia (con la diputación provincial), y la Monarquía (con las Cortes)¹⁴. Por otro lado, si bien es cierto que con dichas figuras se incrementa la actividad política, la actividad jurídica llevó otro ritmo.

Durante el siglo XIX, las cortes españolas dictaron una serie de medidas que regularon el Municipio español; dichas disposiciones pueden eventualmente considerarse como fuentes del derecho mexicano, a decir de Barragán¹⁵, sobre todo aquellas emitidas antes de la expedición de la Constitución mexicana de 1824. Sin embargo, contrario a lo que señala Barragán, Roberto Breña expresa que la “Constitución gaditana no es, no puede ser, un documento que forme parte de la historia constitucional mexicana”¹⁶; en este sentido, no estamos de acuerdo con lo que señala Breña ya que, como veremos más adelante, la Constitución Española de 1812 estuvo vigente en nuestro país y ello derivó en una serie de normas en diversos ramos, como lo sería el municipal, que dieron origen a instituciones firmes del derecho positivo mexicano.

Dentro de esas medidas, las Cortes de España, emitieron el 23 de junio de 1813, un Decreto relativo a la Instrucción para el gobierno económico político de las provincias, el cual estuvo vigente en México,

¹³ Aguirre Covarrubias, María Teresa, “*La Constitución gaditana y su influencia en las constituciones mexicanas*”, en Gullón Abao, Alberto y Gutiérrez Escudero, Antonio (Coords.), ***La Constitución Gaditana de 1812 y sus Repercusiones en América***, Volumen 2, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2012, p. 127.

¹⁴ Rodríguez, Jaime, “La Constitución de Cádiz en Iberoamérica”, en *La Constitución de Cádiz y su Huella en América*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2011, p. 101.

¹⁵ Barragán Barragán, José, “La legislación gaditana como derecho patrio”, en *Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980)*, México, UNAM, 1981, pp. 378-392.

¹⁶ Breña, Roberto, “La Constitución de Cádiz: alcances y límites en Nueva España”, en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia, *México: un Siglo de Historia Constitucional (1808-1917)*, México, Instituto Mora, 2009, p. 15.

previo a su Independencia¹⁷ Dentro de dicho ordenamiento, en el capítulo I, dedicado a las obligaciones de los ayuntamientos, se consideró que, quedaba a su cargo: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de la limpieza de las calles, mercados, plazas públicas, y la de los hospitales, cárceles y casas de caridad o de beneficencia; velar sobre la calidad de los alimentos de todas clases; cuidar de que en cada pueblo hubiera un cementerio convenientemente situado; cuidar asimismo de la desecación o bien, de dar curso a las aguas estancadas o insalubres; y por último, de remover todo lo que en el pueblo o en su término pueda alterar la salud pública o la de los ganados (art. I).

Asimismo, se consideró, entre otras atribuciones, que le correspondería a cada ayuntamiento, la atención de los caminos rurales y de travesía de su territorio, y de todas aquellas obras públicas de utilidad, beneficencia u ornato que pertenecieran precisamente al término de su jurisdicción, y que se dirigieran a la utilidad o comodidad de su vecindario en particular, cualquiera que fuera la naturaleza de estas obras; arreglándose sin embargo a las leyes militares los ayuntamientos de aquellos pueblos que fuesen plazas de guerra, o en que se hallasen castillos o puestos fortificados. En los caminos, calzadas, acueductos u otras cualesquiera obras públicas que pertenecieran a la provincia en general, se cuidaría el ayuntamiento del pueblo por donde pasaren o a donde se extendieren estas obras públicas, de dar oportunamente aviso al jefe político de cuanto creyere digno de su atención para el conveniente remedio, y tendría además aquella intervención que le fuere cometida por el jefe político de la provincia; y lo mismo debería entenderse de las obras públicas nacionales, como carreteras generales y otros establecimientos públicos, que por interesar al reino en general deberían estar al cuidado del gobierno, que encargaría a cada provincia o a cada ayuntamiento lo que en cada caso tenga por conveniente (VI). Como se podrá notar, este Decreto ampliaba las atribuciones de que fueron investidos los Ayuntamientos en la constitución gaditana.

¹⁷ ***Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos***, edición facsimilar de la editada por la Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo en 1829, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005, pp. 85-87.

Dicha Instrucción fue necesaria, entre otras cosas, para regular las relaciones entre los Ayuntamientos, el Jefe Superior y las Diputaciones, a pesar de que la Constitución de 1812 dedicaba varios artículos a la administración de los pueblos y provincias¹⁸.

En México, el 22 de octubre de 1814 el Congreso de Anáhuac promulgó el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, conocida como Constitución de Apatzingán; sin embargo, dicho documento político no consideró expresamente al Municipio.

La primera Constitución Política Federal de México de 4 de octubre de 1824, tampoco se refirió de manera directa al Municipio. En 1836 llegaron al poder en México los conservadores, quienes promulgaron las Siete Leyes Constitucionales, de las cuales la sexta, en los artículos 3, 5, 7, 8 al 11, 16, 18, 19, 21 al 23 y 25 regularon aspectos municipales y consagraron como constitucionales a los Ayuntamientos¹⁹. El artículo 25 en especial, estableció que estaría a cargo de los ayuntamientos, sustancialmente: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, de las escuelas de primera enseñanza, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; o sea, funciones similares a las ya reguladas.

El 20 de Marzo de 1837 se emitió por el Congreso Mexicano, una Ley que contenía el Reglamento provisional para el gobierno interior de los Departamentos, dentro del cual se establecen las atribuciones de los Ayuntamientos (artículo 134 y siguientes): los cuales cuidarán de la limpieza de las calles, mercados y plazas públicas; procurarán que en cada pueblo haya cementerio; cuidarán de la conservación de las fuentes públicas; procurarán que las calles estén rectas, empedradas y alumbradas; estará bajo su cargo promover la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos; en la confluencia de varios caminos pondrán rotulones que expresen su respectiva dirección, y la distancia al pueblo más inmediato, o sea poner señalamientos; y, entre otras, celebrar “contratas” para toda clase de diversiones.

¹⁸ Sarrión Gualda, José, “*La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la rebelión de sus diputaciones*”, en Anuario de Historia del Derecho Español, número 67, 1997, p. 1203.

¹⁹ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho Municipal*, 10ª edición, México, Porrúa, 2011, p. 67.

Por otro lado, si bien es cierto que la Constitución Política Mexicana del 5 de febrero de 1857, aludió al Municipio en forma genérica, no estableció regulaciones específicas para dicha institución local. Sin embargo, es importante precisar que, mientras se discutía el texto de dicha Constitución, en la sesión de 16 de junio de 1856, el Diputado José María del Castillo Velasco, propuso al Congreso Mexicano que se añadiera un artículo a la Constitución que se discutía, en el que se expresara: que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, puede decretar las medidas que crea convenientes al municipio²⁰. Dicha propuesta fue ignorada y la Constitución del 57 omitió la figura del Municipio.

Al inicio del siglo XX, el 26 de marzo de 1903, el Congreso Federal expidió una Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal, la cual incluyó Bases Generales para la administración y Gobierno del Distrito Federal (Artículo 18); el Gobierno político y la administración estarían a cargo de 3 funcionarios: el Gobernador del Distrito, el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y el Director General de Obras Públicas (Artículo 19), quienes serían nombrados por el Ejecutivo Federal (Artículo 20) y reunidos formarán el Consejo Superior de Gobierno del Distrito Federal (Artículo 38); en cada una de las Municipalidades foráneas habrá un prefecto político que tendrá a su cargo el gobierno político y administración de los diversos ramos del servicio público (artículo 24); el Ejecutivo Federal podría encomendar a juntas especiales la formación o examen de proyectos para obras del servicio público del Distrito que revistieran gran importancia (Artículo 27); se admitían recursos contra actos administrativos de las autoridades del Distrito (Artículo 35); el Director General de Obras Públicas, tendrá a su cargo los ramos de: dotación y distribución de aguas potables, vías públicas, parques y paseos, monumentos y relojes públicos, alumbrado público, desagüe, saneamiento y limpia de las poblaciones, edificios destinados al servicio público, cementerios, rastros y mercados, inspección de construcciones de particulares y montes, terrenos y ejidos y demás bienes de uso común (Artículo 52); en cada municipalidad habrá un ayuntamiento (Artículo 69), formado por concejales (Artículo 70). Este ordenamiento estuvo vigente por poco tiempo, ya que la revuelta iniciada en 1910 impidió la puesta en práctica del mismo.

²⁰ Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Tomo I, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857, p. 513.

La Constitución Política de nuestro país, de 5 de febrero de 1917 expresó, en su artículo 115, referente a los Municipios, lo siguiente:

Art. 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial, y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las siguientes bases:

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

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

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.....

Como podemos notar, no existe ninguna referencia en el artículo 115 original, a las competencias del Municipio y menos aún a las obras públicas de carácter municipal. Unas y otras se dejaron para una reglamentación de tipo local, en que las Constituciones de los Estados de la República serían determinantes.

El artículo 115 de nuestra Constitución Política Federal ha tenido 14 enmiendas hasta el año 2014, dentro de las cuales solamente por citar señalaremos: la primera fue en 1928, en relación al número de representantes en las Legislaturas de los Estados; la segunda en 1933, relativa a prohibición de reelección de autoridades municipales y libertad hacendaria municipal; la tercera en 1943, la cual trató sobre la vigencia de 6 años, como mandato para los gobernadores; la cuarta fue en 1947 y contempló la participación de las mujeres en las elecciones municipales.

La quinta reforma se hizo en 1953, la cual señaló al Municipio como la base de la división territorial de los Estados, los cuales adoptarían un gobierno republicano, representativo y popular; la sexta reforma se realizó en 1976, mediante la cual se adicionaron 2 fracciones al artículo

115 constitucional, otorgándole facultades a los Municipios de orden normativo y de desarrollo urbano; la séptima modificación se publicó en 1977 y la misma se refería a una reforma integral en materia político electoral, que incluyó a los Municipios, para elegir a representantes por el principio de representación proporcional; la octava enmienda se hizo en 1983 y fue una reforma amplia del artículo, con varios aspectos, dentro de los cuales podemos destacar: la facultad otorgada a los Ayuntamientos para expedir bandos de policía y buen gobierno; precisó las competencias mínimas de los municipios, ante la incertidumbre que existía con anterioridad a efecto de delimitar las competencias municipales²¹; así se señaló que el Municipio tenía atribuciones para atender los siguientes servicios públicos: (i) agua potable y alcantarillado; (ii) alumbrado público; (iii) limpia; (iv) mercados y centrales de abasto; (v) panteones; (vi) rastro; (vii) calles, parques y jardines; (viii) seguridad pública y tránsito y (ix) cualquier otra actividad que las Legislaturas Estatales determinen; asimismo, se le otorgaron facultades al Municipio para administrar libremente su hacienda.

La novena reforma se realizó en 1987, la cual consideró las relaciones de trabajo, entre los Municipios y sus trabajadores; la décima reforma se hizo en 1999 y expresaba que las leyes en materia municipal, que expidan los Congresos locales, deberán contemplar los casos en los que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos, para dictar resoluciones que afecten al patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento y asimismo, dicha reforma precisó y distinguió las funciones y los servicios públicos municipales, sin precisar cada una de ellas, pero estableció precisiones en materia de agua, residuos, calles y seguridad pública, indicando la denominación siguiente para agua: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; en materia de residuos, señaló: limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; y en materia de calles expresó: calles, parques y jardines y su equipamiento; y por último, en materia de seguridad pública se definió que la misma, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, sería policía preventiva municipal y de tránsito.

²¹ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 9ª edición, México, Porrúa, 2009, p. 130.

La décima primera modificación se realizó en el año 2001, sobre las comunidades indígenas en el ámbito municipal; la décima segunda reforma se realizó en el 2008 sobre seguridad pública; la décima tercera en 2009 para incluir en los presupuestos municipales los tabuladores desglosados de las remuneraciones de los servidores públicos municipales; y la última enmienda en febrero de 2014, en la que se permite ya, la elección consecutiva para el mismo cargo, por un período adicional de presidentes municipales, regidores y síndicos.

Como podemos notar, solamente la octava y décima reforma de 1983 y 1999 contemplaron las funciones y servicios públicos municipales, dentro de los cuales va implícito el concepto de obra pública, ya que la construcción, instalación, ampliación, adecuación, remodelación, restauración, conservación, mantenimiento, modificación y demolición de bienes inmuebles, relativos a las funciones y servicios públicos municipales (estos últimos, mientras sean desarrollados por los propios Municipios), se considera obra pública municipal. Es decir, 147 años después de que la Sexta Ley Constitucional de 1836, siguiendo a la Constitución gaditana, reconoció las competencias municipales, en especial las relativas a obras públicas, es que en nuestro país, se registra de manera detallada tal circunstancia en un ordenamiento constitucional.

IV. Las obras públicas municipales en la normatividad:

Ya hemos señalado que el artículo 321 de la Constitución gaditana, establecía las atribuciones de los Ayuntamientos y en especial, el numeral séptimo refería, que les correspondía: “Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato”. Ahora bien, cómo se desarrolló, desde el punto de vista normativo, tal disposición, lo comentaremos a continuación, precisando la legislación más relevante, tanto en España como en México, ya que los dos sistemas, como veremos, surgidos de la Constitución de 1812, estuvieron intrínsecamente unidos, tanto conceptual como históricamente.

Cuidar de la construcción y reparaciones de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, significaba que el Ayuntamiento tenía que atender las nuevas obras en estas materias, así como mantenerlas, conservarlas o repararlas y, en general, construir y reparar todas las obras públicas que

fueran estrictamente necesarias, o aquellas que tuvieran una utilidad o simplemente que sirvieran de ornato o belleza pública.

Es importante resaltar que, el concepto de obras públicas municipales, no solamente comprende su delimitación, como atribución de los Municipios, sino que además comprende la planeación, la elaboración del presupuesto, contratación y ejecución de las mismas²². Para efectos de nuestro trabajo, nos centramos en la parte de la contratación local.

A).- Española.

La normatividad española del siglo XIX, en materia de contratación local, aplicable a los municipios es muy rica y se complementa con la de México, para que se desarrolle a principios del siglo XXI, una modernización de toda la normatividad aplicable a la contratación de obra pública municipal.

En España, se emitió el 8 de enero de 1845, una Ley que decretó la organización y atribuciones de los Ayuntamientos, que les otorgaba facultades para arreglar, por medio de acuerdos, el disfrute de bienes comunales, así como el sistema de administración de los fondos del común. El 2 de octubre de 1877 se expidió una nueva Ley Municipal, la cual en su artículo 72, señaló la exclusiva competencia de los Ayuntamientos: en el establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad e higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades, incluyendo la apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación; el empedrado, alumbrado y alcantarillado; el surtido de aguas; los paseos y arbolados; el establecimiento de balnearios, lavaderos, casas de mercado y mataderos; las ferias y mercados; las instituciones de instrucción y servicios sanitarios; los edificios municipales y en general, todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios, con sujeción a la legislación especial de obras públicas; la vigilancia y guardería; la policía urbana y rural o cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales y limpieza, higiene y salubridad

²² Instituto Nacional de Administración Pública y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, **Manual de Obra Pública Municipal**, México, 1997.

del pueblo; así como la administración municipal de todas las fincas, bienes y derechos pertenecientes al Municipio. Como podremos notar, este ordenamiento citado, sirvió de base, para lo que más tarde serían los principios constitucionales mexicanos, referentes al Municipio.

Dentro de los principales ordenamientos relativos a esta materia, podemos destacar el Real Decreto de 10 de octubre de 1845, denominado como una Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas. Dicho instrumento es una instrucción que se aprobó y mandó observar para promover y ejecutar las obras públicas de caminos, canales de navegación, de riego y desagüe, puertos de mar, faros y desecación de lagunas y terrenos pantanosos. Los artículos 5°, 6°, 13°, 14° y 15°, establecen que las obras pueden realizarse por Empresas, por contrata o por Administración; que en las de contrata la Administración satisface en plazos fijos las cantidades estipuladas: que deberán preferirse las contratas siempre que sea posible, y celebrarse las subastas en Madrid por la Dirección General, y en las provincias por los jefes políticos, con asistencia del ingeniero jefe del distrito, anunciándose previamente en la forma que dice, y precediendo a la adjudicación la aprobación de los proyectos, presupuestos y pliego correspondientes. Además de dichos artículos hay otros relativos a obras provinciales y municipales.

En España se expidió la Ley de 13 Abril de 1877, sobre Obras Públicas, la cual consideró su clasificación, administración y los aspectos económicos, así como atribuciones de la Administración provincial y municipal. En ese sentido, el ordenamiento refería que debemos entender por obras públicas, las que sean de uso general y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos.

Pertenecen al primer grupo: los caminos, tanto ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación, y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos. Y al segundo grupo pertenecen los edificios públicos destinados a servicios que dependan del Ministerio de Fomento (art. 1).

El artículo 6 de dicha Ley, estableció que, serían a cargo de los Municipios:

1º La construcción y conservación de los caminos vecinales incluidos en el plan de los que deban costearse con fondos municipales.- 2º. Las obras de abastecimiento de aguas de las poblaciones.- 3º. La desecación de las lagunas y terrenos insalubres que, no siendo de los comprendidos en el párrafo quinto del artículo 4º, ni en el párrafo tercero del artículo 5º., interesen a uno o más pueblos.- 4º. Los puertos de interés meramente local.

Asimismo, en el artículo 11 se estableció que, correspondía a la administración municipal conocer:

1º De la construcción, reparación y conservación de los caminos vecinales costeados por los Ayuntamientos, o que deban correr a cargo de los mismos según las prescripciones de esta ley.- 2º. Del abastecimiento de aguas a las poblaciones, en lo tocante a la construcción de las obras o a la concesión de las mismas a empresas particulares.- 3º. De la desecación de lagunas o terrenos insalubres que se declare que son de interés puramente local.- 4º. La construcción y conservación de los puertos de interés local.- 5º. La construcción y mejora de los edificios destinados a servicios públicos que dependen del Ministerio de Fomento, y la conservación de los monumentos artísticos e históricos”.

Asimismo se estipuló que ninguna obra municipal podrá llevarse a cabo si en el proyecto correspondiente (Artículo 18) y sin presupuesto del Ayuntamiento respectivo (Artículo 45), no hubiese crédito consignado al efecto en los términos que prescriben las leyes y Reglamentos; y que los Ayuntamientos podrán ejecutar sus obras por administración o por contrata (Artículo 48).

El 4 de enero de 1883, se expidió un Real Decreto, que establecía Reglas y Formalidades para la contratación de obras y servicios provinciales y municipales. Este decreto, primera disposición que se ocupó de la materia en forma conveniente, estableció el remate público como regla general para todos los contratos que celebraran las Diputaciones y Ayuntamientos y que hubiesen de producir gasto o ingreso en los fondos provinciales y municipales, e introdujo algunas reformas, aconsejadas por la experiencia, encaminadas a hacer más fáciles y menos costosas las subastas para los contratos de poca cuantía, admitiendo en ellas la licitación verbal, y a dar a las provincias y a los Municipios, en todo lo relativo a sus contratos las facultades que de derecho les corresponden con arreglo a los principios descentralizadores. El decreto de 1883 fue

derogado por la Instrucción de 26 de Abril de 1900 que su vez lo ha sido por la Ley de 24 de Enero de 1905.

B).- Mexicana

Después de la investigación realizada, nos hemos encontrado que en la historia jurídica mexicana, existen una serie de ordenamientos, relativos a la contratación pública local, muestra de ello es que el 28 de enero de 1834, se dictó una Providencia, por parte de la Secretaría de Relaciones, en la que se indicaba que:

“Se desempeñen por contratas los ramos del ayuntamiento y prevenciones en cuanto a sus gastos y rentas. En esta providencia se permitía que los particulares desempeñaran actividades propias del Ayuntamiento, siempre y cuando se convoque a los contratistas, para que hagan sus propuestas, dándose los pregones respectivos (artículo 1). Las comisiones respectivas del ayuntamiento serán nombradas del mismo modo que hasta aquí, y éstas tendrán por objeto ver y examinar si los contratistas cumplen escrupulosamente con las contratas (artículo 3). Se exceptúan de ser convocadas, para componerse por contrata, las calzadas de Belén y La Piedad, por haber ya un convenio para su compostura (artículo 4). El gobierno, siempre que lo tenga por conveniente, y lo mismo las comisiones respectivas, podrán visitar los enseres con que los contratistas desempeñen sus contratos (artículo 6). Entre los objetos que se tendrán presentes al admitir las propuestas que hagan los empresarios, será uno el examen de los enseres y útiles con que se desempeñan algunos ramos, para el mejor servicio y prevenir los males que de ahí resulten²³”.

El 2 de Mayo de 1853 se emitió una Ordenanza provisional del Ayuntamiento de México. En este documento se señaló la existencia de una comisión de obras públicas, misma que se encargaría de los ramos de empedrados, obrería mayor, aguas, ríos, acequias, canales, calzadas, paseos y cualquier otra de las demás obras necesarias. Asimismo, se señaló que los materiales que se necesitaran comprar por mayor, para el servicio de las obras públicas y de los ramos municipales, se contratarían

²³ Dublán, Manuel y Lozano, José María Lozano, Legislación mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República, Tomo II, México, Imprenta del Comercio, 1876, p. 671.

en almoneda, es decir, a través de una licitación pública, como principio general.

El 25 de mayo de 1853 se expidió una Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo. En este ordenamiento se señaló que son cuestiones de administración, las relativas a las obras públicas, a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración. Es decir, las cuestiones de litigios en contratación pública, estaban supeditadas a Tribunales de orden administrativo.

En la misma fecha (mayo 25 de 1853), se emitió el Reglamento de la ley anterior. Se definió en el artículo 1° de este Reglamento que, son obras públicas: los caminos, puentes, canales, diques, ferrocarriles, construcción de edificios y todas las demás obras o trabajos que emprendan con un objeto de utilidad general y por autorización o concesión de la administración o a expensas de los fondos públicos. En consecuencia son contencioso administrativas, las discusiones que se susciten entre la administración y el empresario de tales obras. Se entiende por ajustes públicos, los remates o adjudicaciones de las empresas o de las contratas para atender a los objetos de utilidad general. Además, se consideraron contencioso administrativas, todas las cuestiones sobre las contratas para la provisión del ejército o para poder ejecutar las obras públicas.

El 2 de Septiembre de 1854, el Ministerio de Gobernación expidió un Reglamento para el ramo municipal de Obras Públicas. El Artículo 31 de tal ordenamiento, señaló que: “el acuerdo del ayuntamiento que determine la ejecución de dichas obras, se pasará a la junta para que decida y consulte a la corporación, si la importancia de la obra es suficiente para que se convoque a un concurso. En tal caso, la misma junta fijará las bases facultativas del programa, cuyas condiciones administrativas acordará previamente el ayuntamiento, quien procederá después a publicar la convocatoria, con inserción de dichas bases, para que los que gusten concurrir, presenten dentro del plazo que se fijare, los planos y presupuestos de la obra en pliego cerrado que se entregará al secretario de la corporación. Concluido el término, los planos presentados serán examinados y calificados por la junta facultativa y por el presidente del ayuntamiento, determinándose cuál deba ser el que merezca el premio que se fijará anticipadamente en las bases, y dado al autor, quedará el proyecto en el dominio de la autoridad municipal”. En el Artículo 33 se señaló: “Si la obra que deba emprenderse no fuese

de bastante importancia para merecer las demoras, gastos y trabajos de un concurso, la junta directiva nombrará al arquitecto o arquitectos que estimare convenientes para que formen el plano de ella”. En el Artículo 34 establecía: “aprobado el plano y proyecto, ...la junta de hacienda consultará al ayuntamiento si la obra debe hacerse por administración o por contrata...”. Por su parte el Artículo 35 señalaba: “el punto de partida para las pujas en las almonedas, será el importe del presupuesto aprobado para la ejecución de la obra. El remate fincará en el mejor aunque no sea el mayor postor”. El Artículo 36 determinó: “una vez hecha la contrata, la junta facultativa nombrará al arquitecto de ciudad que deba inspeccionar la obra, el cual la visitará con frecuencia, dando parte a la misma junta y a la de hacienda de cualquier falta que notare en ella, a fin de que oportunamente se hagan las reclamaciones necesarias al contratista”. En el Artículo 46 se precisó que: “Es obligación de los arquitectos de ciudad ejecutar todos los trabajos ordinarios de dirección del ramo de obras públicas...dar al administrador todos los informes y datos que les pida para el ajuste del precio de los materiales...”. En el Artículo 70 se señaló que le corresponderá al administrador “hacer las compras de los muebles de todas clases y de las herramientas y utensilios necesarios para las obras públicas y para los objetos de su cargo, incluyéndose su costo en los presupuestos respectivos; hacer todas las compras y adquisiciones de los materiales no contratados en almoneda pública”.

Es relevante hacer notar que, este Reglamento, a casi 150 años de su expedición, estableció de manera muy importante la mayoría de los principios que hoy en día tenemos en materia de contratación de obras públicas municipales; sin embargo, en la práctica este ordenamiento fue muy poco acogido por los municipios en nuestros Estados, aún y cuando estaba dirigido a todos, y en la práctica solamente se aplicó al Ayuntamiento de la Ciudad de México.

El 17 de Marzo de 1855, el Gobierno Federal Mexicano, emitió un Decreto sobre arreglo de las municipalidades. En dicho decreto se señaló que los intendentes municipales tendrían a su cargo la inspección y conservación de calles y caminos vecinales. Asimismo, le correspondía a los consejos municipales el cuidar que ninguna venta, arrendamiento o adjudicación de obras o contratos, dejara de hacerse por medio de remates públicos. En dicho instrumento se precisó que son ingresos de los municipios los relativos a mataderos de ganados, palenques de gallos, pensiones por licencias para diversiones públicas, mercados, plazas y

tianguis. En los Artículos 85, 86 y 87 del Decreto señalado, se refirió a los acuerdos de los consejos municipales que versen sobre adquisiciones, ventas o permutas de bienes inmuebles, los cuales no tendrían efecto alguno, sino hasta que el Gobernador los hubiere aprobado. Cuando el valor de alguno de esos objetos fuese superior a la cantidad de 3,000 pesos, la aprobación sería solicitada precisamente por el Ministerio de Gobernación.

En 1897 (el 31 de marzo) el Ayuntamiento Constitucional de México, expidió el Reglamento del ramo de obras públicas de la Municipalidad de México. Éste contenía la clasificación de las obras en nuevas, de reparación y conservación (3); presupuesto, como un requisito necesario para realizar las obras (6, 12 y 17); las obras nuevas se podrían ejecutar por administración o por contrato (9); la figura del residente (9); la definición de obras de reparación (10); definición de obras de conservación (13); señalaba al proyecto ejecutivo como parte del contrato de obras públicas (15); incluía la figura del inspector de obras, como antecedente de la supervisión de las obras (15); regulaba la organización de la dirección de obras públicas y las facultades de los funcionarios públicos (18 y ss).

En ese mismo año de 1897, pero el 14 de Abril, el Ayuntamiento de México emitió el Reglamento para la concesión de licencias para obras en la capital. Las obras de la Ciudad se dividieron en tres clases: de primera clase: las construcciones de edificios nuevos; de segunda clase: las obras de reparación de edificios ya construidos y de tercera clase: la apertura de vanos. Asimismo, se señaló que la concesión de toda licencia para obras, requería del previo reconocimiento e informe favorable del arquitecto de la Ciudad.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos promulgada el 5 de febrero de 1917, en su artículo 134, originariamente señaló “Todos los contratos que el Gobierno tenga que celebrar para la ejecución de obras públicas, serán adjudicadas en subasta, mediante convocatoria, y para que se presenten proposiciones en sobre cerrado que será abierto en junta pública”. En el ordenamiento constitucional, únicamente se refería a los contratos del “Gobierno”, sin precisar si se refería al Gobierno Federal, el estatal o municipal y si en dicha connotación deberíamos entender que se trataba de todas las ramas del Gobierno. Dicho artículo permaneció inalterable hasta la reforma de 1982, la cual comentaremos más adelante.

A partir de la expedición de la Constitución Política de 1917, en nuestro país se expidieron una serie de normas que regulaban las obras públicas, en general, con aplicación sustancialmente a los organismos de carácter federal, sin precisar en la mayoría de los casos que dichas normas eran de aplicación municipal, lo cual generó en casi todo el siglo XX, un caos en la aplicación de la normativa de obras públicas a los Municipios del país.

El 23 de enero de 1923 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público expidió el Reglamento para la autorización de créditos en contra de la Federación y de contratos en que la misma fuera parte. De acuerdo con esta disposición, en el artículo 13 se señaló que “cuando pretendan celebrarse contratos para la ejecución de obras públicas, o que afecten bienes de propiedad federal o que estén al cuidado del gobierno, la Secretaría de Hacienda examinará si se da cumplimiento a las disposiciones legales relativas y dará a conocer a la Dependencia Federal correspondiente su conformidad o inconformidad”.

En el artículo 14 se señalaba que “queda facultada la Secretaría de Hacienda para comprobar, cuando lo juzgue conveniente, la forma y exactitud con que se dé cumplimiento a las estipulaciones concertadas a favor del gobierno, a cuyo efecto puede ordenar que se efectúen las inspecciones necesarias. Si se trata de la ejecución de obras, puede también intervenir en la entrega de éstas. Cuando se ejecuten por administración puede ejercer la vigilancia e intervención de que trata este artículo para comprobar que se da cumplimiento a las especificaciones y presupuestos aprobados”.

En la Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 13 de abril de 1936, se le otorgaron facultades a la inspección fiscal federal, para intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que llevaran a cabo por cuenta del Gobierno Federal, y vigilar la ejecución de los mismos.

La propia norma, en su artículo 34 refería: “Los actos y contratos del Gobierno Federal, relacionados con la ejecución de obras de construcción, instalación y reparación, se someterán al examen de la Inspección Fiscal, previamente a su autorización. La intervención de la Inspección Fiscal tendrá por objeto revisar la parte técnica en lo relativo a precios, costes, especificaciones y programas de trabajos”.

En el Reglamento de la Ley del Servicio de Inspección Fiscal de 4 de septiembre de 1936, se estableció, en el artículo 84, que

Para los efectos de la intervención que establece el artículo 34 de la Ley, se consideran obras de construcción, instalación y reparación, las siguientes:

I.- Obras de construcción, las nuevas y de ampliación que se proyecten y lleven a cabo, aplicando la ingeniería y la arquitectura.

II.- Obras de instalación, los trabajos inherentes a la colocación, en una construcción, de una serie o conjunto de muebles, máquinas, aparatos y sus accesorios, para un servicio o fin determinados.

III.- Obras de reparación, toda compostura, restauración, reforma o adaptación de una construcción. Quedan incluidos en este grupo los trabajos de conservación correspondientes a las obras y servicios existentes.

Asimismo, en el numeral 85 de ese Reglamento se estableció: “Las Secretarías y Departamentos de Estado que pretendan celebrar contratos para la ejecución de obras de construcción, instalación o reparación, antes de publicar una convocatoria, remitirán oportunamente a la oficina central de inspección fiscal el proyecto de dicha convocatoria, acompañado de los planos de la obra, de sus especificaciones y del presupuesto oficial”. Ello formaba parte del mecanismo de control y vigilancia de las obras públicas.

La Ley de Inspección de Contratos y Obras Públicas del 4 de enero de 1966, estableció en su artículo 1º: “La intervención en los contratos relativos a las obras de construcción, instalación, conservación, reparación y demolición de bienes inmuebles, así como la inspección y vigilancia de esas obras que lleven a cabo las Secretarías y Departamentos de Estado, el Departamento del Distrito Federal, los Gobiernos de los Territorios Federales, los Organismos Públicos y las Empresas de Participación Estatal, se regirán por las disposiciones de esta Ley”. Es decir, no se aplicaba a las Entidades Federativas ni a los Municipios.

El 30 de diciembre de 1980 se expidió la Ley de Obras Públicas, la cual era aplicable a los entes federales, y también se aplicó a los Estados de la República, según su Artículo 7: “La ejecución de obras públicas con cargo total o parcial a fondos federales conforme a los convenios entre el Ejecutivo Federal y las Entidades Federativas, estará sujeta a las disposiciones de esta Ley”.

El 28 de diciembre de 1982, por primera ocasión se reforma el Artículo 134 constitucional, para precisar sustancialmente que: los recursos económicos de los cuales disponga el Gobierno Federal y el Gobierno del Distrito Federal, se administrarían con eficiencia, eficacia y honradez. Asimismo, que las adquisiciones, contratación de servicios y obra pública, se adjudicarían o llevarían a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presentaran propuestas solventes en sobre cerrado, que luego sería abierto públicamente.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas del 30 de diciembre de 1993, permitió por primera vez que la legislación federal, en materia de obras públicas, se pudiera aplicar a los Municipios del país, al establecer en su artículo 6: “Solamente estarán sujetas a las disposiciones de esta Ley las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como la obra pública que contraten las Entidades Federativas, cuando se realicen con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso, corresponda a los Municipios interesados”.

La actual Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, de 4 de enero de 2000, previó en su artículo 1, que dicho ordenamiento le aplicara a los Municipios del País; sin embargo, a mi parecer, dicha disposición era tibia, hasta que la misma fue reformada el 28 de mayo de 2009, en lo relativo a la utilización de los recursos públicos federales, por entes municipales, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 1. La presente Ley es de orden público y tiene por objeto reglamentar la aplicación del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de contrataciones de obras públicas, así como de los servicios relacionados con las mismas, que realicen:

VI. Las entidades federativas, los municipios y los entes públicos de unas y otros, con cargo total o parcial a recursos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal. No quedan comprendidos para la aplicación de la presente Ley los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Adicionalmente, el artículo 134 de la Constitución Política Federal, fue reformado nuevamente el 13 de noviembre de 2007 (para precisar que los servidores públicos de la Federación, Estados y Municipios

están obligados a utilizar los recursos públicos con imparcialidad en las contiendas electorales) y en 2008, el 7 de mayo de 2008; resulta importante esta última fecha para señalar que hasta ese momento se elevó a rango constitucional la utilización de los recursos públicos municipales que se administren con los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Además a partir de esta fecha les resultan aplicables los principios de la licitación pública en la contratación de su obra pública.

Por otro lado, la Ley de Coordinación Fiscal permite a los Municipios recibir recursos federales, conocidos como Aportaciones Federales, entre ellos, el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), en su modalidad municipal, se encuentra regulado en el artículo 33, el cual expresamente señala el destino de tal Fondo, en los siguientes términos:

33.- Las aportaciones federales que con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social reciban los Estados y los Municipios, se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros:

a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal: agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural.

Sin embargo, es de hacer notar que, por disposición expresa de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, a pesar de ser el FAIS, un Fondo Federal, no le es aplicable la legislación federal, sino en todo caso, se debe aplicar la legislación local, ya que como hemos visto esta legislación excluye de su aplicación a los recursos federales, insertos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, como lo sería el FAIS.

En tanto, se reformaron las disposiciones federales, desde 1983, entonces los Municipios del país, a través de las diversas leyes de obras públicas, en cada uno de los Estados de la República, aplicaron dicha norma que, en la mayoría de los casos, era una norma incompleta y se aplicaba a conveniencia de cada Municipio, sin existir uniformidad ni criterios en su aplicación. Hasta las dos reformas constitucionales señaladas de 1982 y 1983 es que los Estados de la República emiten, a partir de 1984 sus leyes de obras públicas, las cuales les aplican a las obras públicas de carácter municipal.

V. Conclusión

La constitución gaditana tuvo influencia sustancial en nuestro país, ya que es el primer ordenamiento vigente en México que regula las atribuciones de los Municipios, en especial las relativas a la ejecución de las obras públicas de carácter municipal, o sea, aquellas que benefician a la población que tiene el primer contacto con los entes de gobierno.

Es importante hacer notar que en 1836 y hasta la reforma constitucional de 1983 se rescatan en el ordenamiento supremo del país, los principios competenciales de los Municipios y sobre todo se define qué es lo que corresponde al Municipio.

Con la visión retrospectiva sucinta a la historia jurídica del Municipio, detectamos las normas de contratación pública que le son aplicables y sobre todo se definen, en el tiempo, los principios que le son aplicables, tales como la licitación pública, la preferencia de contratar con terceros, el requisito previo presupuestal y la competencia de los licitadores.

Hasta la doble reforma constitucional en México, a los Artículos 134 (1982) y 115, uno en materia de contratación pública y otro en materia municipal, es que los Estados de la República empiezan a expedir sus leyes de obras públicas, a efecto de regular la contratación de las mismas a nivel estatal y municipal.

En general, la legislación de contratación pública de los Municipios ha sido muy pobre, conforme al devenir histórico y más aún esa pobreza se nota en la planeación, formalización y ejecución de los contratos de obras públicas municipales, por lo que se requiere un verdadero impulso, a través de políticas públicas que reinventen el ordenamiento, para estar ciertos del ejercicio de los recursos públicos otorgados en administración a los Municipios.

Bibliografía

- Aguirre Covarrubias, María Teresa, “*La Constitución gaditana y su influencia en las constituciones mexicanas*”, en Gullón Abao, Alberto y Gutiérrez Escudero, Antonio (Coords.), *La Constitución gaditana de 1812 y sus repercusiones en América*, Volumen 2, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2012.
- Barragán, Barragán, José, “*Consolidación de las Instituciones de origen gaditano en el constitucionalismo mexicano*”, en García Trobat, Pilar y Sánchez Ferriz, Remedio (Coord.), *El legado de las Cortes de Cádiz*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2011.
- _____, “*La legislación gaditana como derecho patrio*”, en Memoria del II Congreso de Historia del Derecho Mexicano (1980), México, UNAM, 1981.
- Breña, Roberto, “*La Constitución de Cádiz: alcances y límites en Nueva España*”, en Noriega, Cecilia y Salmerón, Alicia, *México: Un Siglo de Historia Constitucional (1808-1917)*, México, Instituto Mora, 2009.
- Cano, José, “*El Gobierno de los Pueblos*” en Escudero, José Antonio (Dirección), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Tomo III, Madrid, Espasa Libros, 2011.
- Chust Calero, Manuel, *América en las Cortes de Cádiz*, Madrid, Fundación MAPFRE, 2010.
- Clavero, Bartolomé, “*Hemisferios de ciudadanía: Constitución española en la América indígena*”, en Álvarez Junco, José y Moreno Luzón, Javier (eds.), *La Constitución de Cádiz: Historiografía y Conmemoración*. Homenaje a Francisco Tomás y Valiente, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.
- *Colección de Decretos y Órdenes de las Cortes de España que se reputan vigentes en la República de los Estados Unidos Mexicanos*, edición facsimilar de la editada por la Imprenta de Galván a cargo de Mariano Arévalo de 1829, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005.

- De la Torre Martínez, Lourdes, “*Régimen Jurídico del Municipio en la Constitución de 1812*”, en Chamocho Cantudo, Miguel Ángel y Lozano Miralles, Jorge, *Sobre un Hito Jurídico la Constitución de 1812*. Reflexiones actuales, estados de la cuestión, debates historiográficos, Jaén, Universidad de Jaén, 2012.
- Dublán, Manuel y Lozano, José María Lozano, *Legislación mexicana o Colección Completa de las Disposiciones Legislativas Expedidas desde la Independencia de la República*, Tomo II, México, Imprenta del Comercio, 1876.
- Enciso Alonso-Muñumer, Isabel, *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Akal, 1999.
- Fernández Sarasola, Ignacio, *La Constitución de Cádiz. Origen, contenido y proyección internacional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- Fernández, Tomás-Ramón, “*El Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos*”, en Escudero, José Antonio (Dirección), *Cortes y Constitución de Cádiz. 200 años*, Tomo III, Madrid, Espasa Libros, 2011.
- Ferrando Badía, Juan, “*Proyección exterior de la Constitución de 1812*”, en Artola, Miguel (ed.), *Las Cortes de Cádiz*, Madrid, Marcial Pons, 2003.
- Instituto Nacional de Administración Pública y Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, *Manual de Obra Pública Municipal*, México, 1997.
- Lee Benson, Nettie, *La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano*, México, El Colegio de México-UNAM, 1994.
- Martínez Pérez, Fernando (ed.), *Constitución en Cortes. El debate constituyente 1811-1812*, Madrid, Universidad Autónoma de Madrid, 2011.
- Pérez Garzón, Juan Sisinio, *Las Cortes de Cádiz. El nacimiento de la nación liberal (1808-1814)*, Madrid, Síntesis, 2007.

- Quintana Roldán, Carlos, *Derecho Municipal*, 10ª edición, México, Porrúa, 2011.
- Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, 9ª edición, México, Porrúa, 2009.
- Rodríguez, Jaime, “La Constitución de Cádiz en Iberoamérica”, en *La Constitución de Cádiz y su Huella en América*, Cádiz, Universidad de Cádiz, 2011.
- Sarrión Gualda, José, “La Instrucción de 23 de junio de 1813 para el gobierno económico-político de las provincias y la rebelión de sus diputaciones”, en Anuario de Historia del Derecho Español, número 67, 1997.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857*, Tomo I, México, Imprenta de Ignacio Cumplido, 1857.