

24  
251



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**PANORAMICA  
DE LA SITUACION ACTUAL  
DEL MUNICIPIO EN MEXICO**



**FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA ADMINISTRATIVA DE  
EXAMENES PROFESIONALES  
T E S I S**

**que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO**

**p r e s e n t a**

**JORGE ALEJANDRO FULGUEIRA SANCHEZ**

**México, D. F.**

**1986**



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

VI

PANORAMICA DE LA SITUACION ACTUAL DEL  
MUNICIPIO EN MEXICO

I N D I C E

Indice.....	VI
Introducción.....	IX

CAPITULO PRIMERO  
ORIGENES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1.	Antecedentes históricos.....	1
1.1	El ayuntamiento.....	8
1.2	El presidente municipal.....	10
1.3	El síndico procurador.....	14
1.4	Los regidores.....	15
1.5	Los concejos de colaboración municipal.....	17

CAPITULO SEGUNDO  
TIPOS DE MUNICIPIOS EN MEXICO

2.	Clasificación del municipio en México.....	19
2.1	Municipios metropolitanos.....	21

## VII

2.2	Municipios urbanos.....	23
2.3	Municipios semiurbanos.....	25
2.4	Municipios rurales.....	28

### CAPITULO TERCERO PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTA EL MUNICIPIO PARA ALCANZAR SU DESARROLLO

3.	Esquema de la complejidad municipal en México.	31
3.1	El problema político municipal.....	32
3.2	El principal problema del municipio: El económico.....	34
3.3	Problemática cultural de los municipios.....	38
3.4	Problemas sociales de los municipios.....	39
3.5	Conflictos administrativos del municipio.....	40

### CAPITULO CUARTO FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

4.	Antecedentes del fortalecimiento municipal.....	43
4.1	Concepto del fortalecimiento municipal.....	46
4.2	Acciones del fortalecimiento municipal.....	47

## VIII

### CAPITULO QUINTO POTENCIAL DE LOS MUNICIPIOS COMO IMPULSORES DEL DESARROLLO

5.	El principal motor del desarrollo municipal.....	52
5.1	Conforme a su situación territorial.....	54
5.2	Mediante sus recursos financieros, sociales-huma- nos de producción.....	56
5.3	El motivo que anima al nivel municipal.....	64
5.4	Fuerza financiera impulsora del nivel estatal.....	66
5.5	El desarrollo como meta prioritaria de la federa- ción.....	69

### CAPITULO SEXTO LEGISLACION MUNICIPAL

6.	Marco jurídico-administrativo del municipio.....	71
6.1	Artículo 115 constitucional.....	72
6.2	Reglamentación de los municipios en México.....	96
CONCLUSIONES.....		122
BIBLIOGRAFIA.....		150

## IX

### INTRODUCCION

En el presente trabajo se intenta dar solución a los múltiples problemas que enfrenta el municipio mexicano en la actualidad, todos ellos motivados por la excesiva concentración de poder en una sola unidad de decisión: la ciudad capital.

Las actuales reformas al artículo 115 constitucional dan pauta para encontrar estas soluciones esperadas por mucho tiempo. Una de las más importantes consecuencias de estas reformas es el reconocimiento del poder político que corresponde al municipio para regir su vida interna.

En estas líneas se abordan los temas fundamentales para encontrar el modelo de municipio ideal que requiere nuestro país para alcanzar su pleno desarrollo.

El trabajo consta de seis capítulos que redondean la idea central: aportar una panorámica de la situación actual del municipio en México.

El primer capítulo trata sobre orígenes del municipio, haciendo men

ción de sus antecedentes históricos así como de los principales órganos que lo integran.

Por su parte el capítulo segundo señala los diversos tipos de municipio que existen actualmente en nuestro país. Así tenemos que hay una gran diferencia entre los extremos: los municipios rurales frente a los metropolitanos.

Asimismo, en el capítulo tercero se abordan los temas de la problemática que deben sortear las autoridades municipales para alcanzar su pleno desarrollo en todos los ámbitos.

Además , el capítulo cuarto expresa la idea de lo que debe considerarse como fortalecimiento municipal, mismo que se basa en una serie ordenada y sistemática de acciones entrelazadas para encontrar la ruta auténtica del fortalecimiento que conducirá inminentemente al desarrollo.

En el capítulo quinto tratamos al municipio como la unidad político--

económica que impulsa el desarrollo del mismo sobre la base de la orientación ciudadana que las autoridades municipales pueden otorgar a los integrantes de la sociedad en el tercer nivel de gobierno: el municipio.

Finalmente en el capítulo sexto reseña de manera suscita las normas jurídicas que rigen la vida municipal, derivadas concretamente del artículo 115 de nuestra Carta Magna. Así como también los ajustes jurídicos necesarios acordes a su situación territorial, derivada del estricto cumplimiento de las leyes que emanan de los congresos locales.

El ánimo de alcanzar respuestas viables a los problemas del municipio se expresa a lo largo de este trabajo, con la firme convicción de que estaremos en mejores condiciones de vida en la medida en que se logre una auténtica vida democrática en un ambiente de independencia, libertad y seguridad jurídica.

## CAPITULO I

## ORIGENES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

1. Antecedentes históricos

Podemos identificar el origen del municipio en México. "poco después de la conquista, cuando el 22 de abril de 1519, se constituye el Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz. De ahí partió la autorización para la conquista de México por las milicias comunales encabezadas por Hernán Cortés, con el grado de Justicia Mayor del propio Cabildo veracruzano.

Tras la caída de Tenochtitlán (México) en manos del conquistador el 13 de agosto de 1521, Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán, para posteriormente, en 1524, fundar el ayuntamiento en la nueva Ciudad de México.

Los primeros ayuntamientos metropolitanos estaban integrados por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles. En 1526, los ediles se elevaron a 12; en 1527 se redujeron a 7, y en 1528 nuevamente se fijaron en 12. Después, el Ayuntamiento se compondría de 15 personas, cuya permanencia en sus puestos era a perpetuidad, en virtud de que habfan comprado los puestos; ellos elegfan dos alcaldes, cinco

ediles y un síndico.

Las ciudades capitales de provincia tenían un alcalde mayor o corregidor que representaba al poder central. Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían un alcalde ordinario, cuatro regidores y un alguacil.

A fines del siglo XVIII, seis de los regidores de la Ciudad de México eran elegidos cada dos años por los regidores perpetuos que actuaban en virtud de compra o herencia del puesto.

En el propio siglo XVIII, el régimen de intendencia inició el ciclo de influencia francesa. En 1767, Carlos III envió a la Nueva España al visitador don José de Gálvez, quien dictó ordenanzas de Organización Municipal promulgadas por el virrey en 1771, y que centralizaban la administración edilicia. Las Ordenanzas de Intendentes de Carlos III, expedidas en 1736, obligaron a los ayuntamientos a sujetarse a la autoridad de los propios intendentes en materia hacendaria. Estos - reemplazaron a los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores y, con tal carácter, presidían los cabildos y aprobaban las ordenanzas

redactadas por los ayuntamientos, que fueron reducidos a juntas municipales integradas por un alcalde ordinario, dos regidores y un procurador. El intendente controlaba además las funciones judiciales.

A principios del siglo XIX, en México, los españoles tenían más influencia en las audiencias y los criollos en los ayuntamientos. Esto determinó que, con motivo de la intervención francesa en España, el Ayuntamiento de la Ciudad de México iniciara un movimiento precursor de la Independencia. La tarde del 19 de julio de 1808 el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del propio Ayuntamiento, habló por primera vez de los derechos de la Nación para asumir su soberanía.

La Constitución española de Cádiz, jurada en Nueva España el 30 de septiembre de 1812, estableció los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico; pero introdujo en México el sistema de los Jefes Políticos, que duró todo el siglo XIX y la primera década del siglo XX, presidiendo el gobierno del Municipio y sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos. Dichos jefes políticos lle-

varían también el nombre de prefectos políticos.

Consumada la Independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los ayuntamientos, pero dejó subsistentes las normas provenientes de la Constitución de Cádiz. La Constitución de 1824 tampoco especificaba cosa alguna en materia municipal.

La Ley Centralista del 20 de marzo de 1837 suprimió los ayuntamientos, reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos.

Sin embargo, la Revolución de Ayutla restauró los ayuntamientos y, durante la Reforma y el Gobierno de don Benito Juárez el sistema municipal se estabilizó.

Años más tarde, la dictadura del general Porfirio Díaz, convirtió a los municipios en el engranaje de su sistema dictatorial. La centralización ahogó la vida municipal, y los prefectos, que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los --

ayuntamientos y acabaron con la libertad municipal. Dichos jefes políticos eran superiores jerárquicos de los ayuntamientos y representaban una autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado. Mientras tanto, las obras de ornato, los servicios de agua, mercados y, en general, las obras y los servicios públicos sólo se realizaban en las ciudades más importantes.

Para enfrentarse al centralismo de los prefectos, que eran agentes de la tiranía y presidentes natos de los ayuntamientos, la Revolución Mexicana sostuvo desde sus movimientos precursores, entre ellos en el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906, el postulado de la libertad municipal, que trataba de establecer la democracia en México desde su base.

La Revolución se inició el 20 de noviembre de 1910 y en ella participaron numerosos presidentes municipales, como Manuel M. Diéguez, de Cananea; Aniceto Campos, de Frontera, y el sonorensé Alvaro Obregón, así como el comisario de Agua Prieta, Plutarco Elías Calles, entre otros.

El Gobierno del estado de Chihuahua fue el primero en suprimir las jefaturas políticas, estableciendo el Municipio Libre por Ley del 28 de octubre de 1911. Posteriormente, el decreto del 26 de diciembre de 1914, expedido en Veracruz por el Gobierno Constitucional encabezado por don Venustiano Carranza, inició la reforma municipal de la Revolución.

El constitucionalismo federalista mexicano, que seguía el modelo clásico, venía ignorando al Municipio y confería a los estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo federalista mexicano moderno consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de Municipio Libre, como conquista fundamental de la Revolución. Así la -- Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró, en su artículo 115, la libertad municipal.

La conquista del Municipio Libre quedaba consagrada constitucionalmente por la Revolución Mexicana y, con base en ese principio, cada uno de los estados de la Federación ha expedido sus respectivas le-

yes orgánicas municipales que, a su vez, confirman en lo general el régimen de libertad municipal.

Derivada de la Constitución Federal y de las constituciones de los estados, se ha desarrollado una corriente de apoyo al federalismo que debe entenderse como el fortalecimiento a los estados y municipios.

En la presente administración se ha señalado el imperativo de -- fortalecer económicamente a los estados, para que éstos, en uso de su competencia derivada del artículo 115 de la Constitución, fortalezcan a los municipios, base de nuestra organización política, que resulta una base fingida si no tiene recursos suficientes. Fortalecer el fisco estatal, para que a su vez fortalezca a los municipios, es la mejor manera de lograr la unidad total del país". (1)

---

(1) "Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal", Pensamiento Político del Licenciado Miguel de la Madrid H., Ediciones INAP, Número 5-6, 1982.

Es de vital importancia que en base a las pasadas experiencias históricas debe señalarse que el fortalecimiento municipal sólo se logrará cuando los recursos financieros municipales logren una autosuficiencia tal, que puedan alcanzar a cubrir las necesidades de sus habitantes y obtener un desarrollo completo en todos los aspectos, abarcando desde el político hasta el cultural para poder así crear una Nación en toda la extensión de la palabra.

#### 1.1 El Ayuntamiento

El producto de un desarrollo histórico lo ha sido el municipio, -- siendo hasta 1983 cuando se dan mayores posibilidades a los ayuntamientos con las reformas al artículo 115 constitucional.

El ayuntamiento es un órgano de representación popular encargado del gobierno y de la administración del municipio. Su cargo tiene una duración de 3 años y su elección es por votación directa.

El ayuntamiento se integra por:

a) El Presidente Municipal

b) El Síndico o Síndicos

c) Los Regidores

El ayuntamiento tendrá atribuciones respecto de:

- Actividades precisas para satisfacer las necesidades de la colectividad y pretender el mejoramiento de la comunidad municipal.
- Organizar y prestar a sus miembros en igualdad de condiciones los servicios públicos esenciales, elaborando programas y planes de desarrollo.
- Los planes y programas que deberán dar preferencia al urbanismo del territorio, saneamientos, abastos, sanidad, comunicaciones, transporte, educación y cultura, así como conservación y defensa del medio ambiente.
- Determinar y gestionar los servicios y obras públicas. Concesionar las que sea posible legalmente.
- Someter a consideración de los vecinos los actos que requieran referéndum, revocación e iniciativa.
- Municipalizar los servicios públicos que tengan a su cargo particulares.

- Celebrar sesiones periódicamente, asentando en un libro de actas todo lo visto en ellas. A estas resoluciones se les llama resoluciones de cabildo, quedando a cargo del Secretario su redacción y certificación.

### 1. 2 El Presidente Municipal

Los miembros del ayuntamiento tienen funciones específicas a cumplir en el desarrollo de la actividad administrativa. Uno de ellos es el Presidente Municipal. Funcionario y miembro del ayuntamiento, es el representante administrativo, de elección popular directa, encargado del órgano del Municipio en los términos de la fracción I del artículo 115 de la Constitución. Es además el encargado de cumplir y ejecutar las decisiones del Cabildo. También recae sobre él la responsabilidad de la administración del Municipio. De acuerdo con el estudio realizado por el licenciado Gustavo Martínez Cabañas, hecho con base en el análisis de las constituciones locales y la ley orgánica municipal de 31 entidades, señala como las facultades más importantes del presidente municipal las siguientes:

- "Cumplir y hacer cumplir la Ley orgánica municipal, los regla-

mentos y resoluciones del ayuntamiento.

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones y voto de calidad, solamente en caso de empate.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten cualquiera de sus integrantes.
- Celebrar, a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean éstas federales, estatales o municipales.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de secretario, tesorero y representante del ayuntamiento en las divisiones del territorio municipal.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designa-

ción no sea privativa del ayuntamiento.

- Cuidar que los órganos administrativos se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento, disponiendo de lo necesario para mejorar sus tareas.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Vigilar el cumplimiento de los planes nacionales y estatales de desarrollo urbano.
- Someter al Ejecutivo estatal, a nombre del ayuntamiento, la aprobación del plan municipal de desarrollo urbano y las declaratorias de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.
- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo urbano.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública

municipal, y que la inversión de los fondos municipales se haga con estricto apego al presupuesto.

- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas los que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables. Nunca serán gratuitos.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.
- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de 15 días.
- Informar al ayuntamiento una vez al año del estado que guardan los negocios municipales y todas las demás facultades que le otorgan las leyes y reglamentos estatales". (2)

(2) Gustavo Martínez Cabañas. La Administración Estatal y Municipal de México. Facultades del Presidente Municipal, Ediciones INAP-CONA CYT, México, julio 1985 p. 178.

### 1. 3 El Síndico Procurador

Es el encargado de la vigilancia y control de la hacienda municipal y sus intereses financieros. Debemos poner de relieve la importancia que reviste el procurador municipal o síndico procurador respecto de la representación jurídica del municipio que está a su cargo con referencia a cuestiones de litigios, defensa y promoción de los intereses municipales, además tiene una facultad delegada, pues es él quien realiza las primeras diligencias penales a falta del agente del Ministerio Público en el municipio.

Así mismo, tiene como facultades:

- "Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública municipal.

- Legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto". (3)

#### 1. 4 Los Regidores

Son los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal.

Se señalan como las más comunes las siguientes:

- "Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.

---

(3) Gustavo Martínez Cabañas, op. cit., p.180.

- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deben dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir las faltas temporales del presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que haya sido electo.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.
- Las demás que les otorgue la ley y los reglamentos estatales". (4)

Cabe señalar que aún y cuando no quede encuadrado en la lista anterior pueden ser denominadas en forma diversa, pero en el fondo dichas comisiones tienden a cubrir los servicios públicos básicos del municipio, Varían en número de acuerdo a la Ley orgánica municipal. Al respecto el licenciado Gustavo Martínez Cabañas, señala que existe una relación directa en las distintas ramas de la actividad pública y la importancia del municipio de acuerdo con los factores eco-

---

(4) Gustavo Martínez Cabañas, op. cit., p.180.

nómicos demográficos, culturales, políticos y sociales, que condicionan también el número de comisiones y las características de las mismas. No se puede hablar de una homogeneidad en cuanto a las comisiones existentes en los municipios, ya que existe desgraciadamente una notoria desigualdad en cuanto a las capacidades económicas, dada la distribución de riquezas naturales o bien al progreso industrial que han alcanzado algunos respecto de otros, por lo que hay gran heterogeneidad.

#### 1.5 Los concejos de colaboración municipal

Una de las alternativas que se pueden presentar para alcanzar el logro de los fines del municipio es la organización por parte de la comunidad municipal, la cual puede manifestarse por medio de asociaciones de colonos, patronatos y juntas de vecinos, permitiendo así al Gobierno Municipal apoyarse en una comunidad que trata de resolver los problemas que le afectan directamente.

Además, son el medio de comunicación entre la comunidad y el gobierno municipal, ayudando al desarrollo y funcionamiento de los pla

nes y proyectos. En algunas ocasiones sugiere modificaciones que resultan de mayor beneficio a la colectividad municipal. Pueden presentar propuestas y programas para una mejor prestación de los servicios públicos. Existe también la responsabilidad por parte de este tipo de organizaciones de comunicar al ayuntamiento sobre los avances de los programas, y de las obras; para que en el caso de que dichos -- proyectos hayan sido realizados con aportaciones de la comunidad municipal respondan del estado de cuenta.

Esto es una opción cuya práctica permanente en algunos municipios representa un aspecto importante del desarrollo municipal.

## CAPITULO II

## TIPOS DE MUNICIPIO EN MEXICO

2. Clasificación del municipio en México

Para el análisis de la problemática municipal en México se requiere sean tomados en cuenta factores diversos al político y administrativo -- señalados en el artículo 115 constitucional, por las diferencias que -- existen de un municipio a otro aunque éstos formen parte de una misma entidad federativa. En México los municipios presentan la característi ca de una población ligada por nexos de vecindad, un territorio en el -- cual se establece un modo general de actividades productivas.

La heterogeneidad de los municipios en México ha dado lugar a que en el territorio existan diferentes tipos de municipio, dependiendo de su geología, recursos económicos y a las variadas manifestaciones de vida que no podrán ser jamás dominadas por la acción de los poderes superio res. Esta célula requiere de un gobierno nacido de ella misma que se - identifique con sus necesidades e intereses.

En México existen 2378 municipios, por lo que hay que tomar en cuen ta las diferencias que hay de un municipio a otro, aunque formen parte - -

de una misma entidad federativa, por lo que se requiere de un estudio profundo, sistematizado del conjunto de municipios que integran a la federación.

El análisis desarrollado por el licenciado Gustavo Martínez Cabañas nos parece el más adecuado en donde se hace la descripción de diferentes clases de municipios, hecha en función de los indicadores siguientes:

1. Principales actividades económicas
2. Número de habitantes
3. Presupuesto de ingresos y egresos
4. Servicios públicos que preste
5. Características de los asentamientos humanos

En el Plan Nacional de Desarrollo Urbano se le otorga una mayor importancia al aspecto demográfico y urbano y a la presencia de infraestructura y equipamiento urbano de una localidad determinada.

En la subsecuente clasificación se hace como primer paso una identificación de los factores económicos, es decir sus principales actividades económicas; como paso siguiente, se establecen sus características demográficas y urbanas, consecuencia del grado de desarrollo económico que han alcanzado; lo que conduce al análisis de las necesidades de servicios públicos de las comunidades municipales, que nos conduce a

tomar en cuenta la problemática a que se enfrenta el municipio en los aspectos político-administrativos y financieros.

### 2.1 Municipios metropolitanos

El factor determinante es el nivel de desarrollo económico que han alcanzado debido a la magnitud de actividades productivas que tienen lugar en su jurisdicción, principalmente en las actividades industriales, comerciales y de servicios.

"Es en las áreas urbanas de Monterrey, Guadalajara y la denominada zona metropolitana de la ciudad de México, en donde se ha establecido el 80% de la planta industrial del país y en donde se localiza la mayor concentración económica y demográfica de la República.

Revisten una importancia a nivel nacional por el volumen de actividades comerciales y de servicios que se dan en esos municipios, así tenemos en el estado de Jalisco; los municipios de Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tuxpan. En el estado de Nuevo León; Monterrey

Garza García, San Nicolás de los Garza y en el estado de México; Tlalpan, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Ecatepec.

Estos municipios al tener este tipo de industrialización acarrea una serie de problemas a que se tienen que enfrentar, problemas del orden social-urbano que los obliga a desarrollar una organización acelerada, intentando cubrir en el desarrollo de su funcionamiento las necesidades de servicios públicos que en muchas ocasiones no se satisfacen como se desea, ya que este tipo de municipios son polos de atracción que concentran un gran número de fuentes de empleo.

Estos municipios cuentan con una población superior a los 500,000 habitantes. Es el desmedido incremento urbano y demográfico lo que obliga a sus ayuntamientos a destinar grandes cantidades de sus recursos financieros para la solución a los problemas urbanos que surgen. Sus egresos ascienden a más de tres mil millones de pesos anuales. Este tipo de municipios cuenta con un sistema administrativo de cierta magnitud. Cuenta además con organizaciones especializadas para el cumplimiento de sus obligaciones y muchas veces se ven precisados a la crea-

ción de organismos auxiliares, así como consejos de colaboración municipales y también empresas paramunicipales; todo esto, para cumplir con sus obligaciones.

En muchas ocasiones es relevante la dimensión político y administrativa que alcanza el municipio que reúne calidades de capital del Estado y además asiento de la actividad política, ya que se colocan muy por encima del resto de los municipios de la misma entidad.

Esto puede producir que en muchas ocasiones los ayuntamientos y los presidentes municipales actúen como órganos o extensiones directas del Gobierno estatal y se pueden producir situaciones de confusión entre los ámbitos de competencia y hasta una duplicidad de funciones". (5)

## 2.2 Municipios urbanos

Este tipo de municipio se caracteriza por una dinámica demográfica y urbana menos intensa que los municipios metropolitanos, ya que sus

---

Gustavo Martínez Cabañas, op. cit., p. 228

poblaciones son más estables. Consecuentemente su crecimiento es natural, aunque puede darse el caso que dicho crecimiento se vea alterado por fenómenos económicos de impacto temporal o regional, como por ejemplo la creación de polos de desarrollo turístico o bien mayor auge por el nacimiento de actividades petroleras.

Esto da como resultado que el ayuntamiento se vea obligado a cubrir el volumen creciente de las necesidades y demandas de servicios públicos.

Este tipo de municipios concentran las ciudades más importantes del país. En ellas se concentran poblaciones que fluctúan entre los 100,000 y 500,000 habitantes, así como las principales actividades industriales, comerciales y de servicios de cada estado.

Este tipo de municipios cuenta con aparatos administrativos, así como estructuras de cierta magnitud y complejidad que tienen a su cargo tareas de planeación y programación de actividades de fomento económico; cuenta así mismo, con personal calificado y especializado para el desarrollo de las funciones requeridas para cada caso específico.

Estos municipios enfrentan problemas de tipo financiero, ya que generalmente son mayores sus necesidades que sus recursos disponibles, aunque se vean favorecidos por presupuestos mayores que los demás municipios de la misma entidad ya que el sistema nacional de coordinación fiscal les otorga una mayor importancia por ser objeto de impuestos federales y estatales.

En estos municipios se capta también la influencia del gobierno estatal sobre los municipios, ya que muchos de ellos son capitales de estado y consecuentemente se asientan las dependencias y entidades de la administración federal y estatal.

### 2.3 Municipios semiurbanos

La población de este tipo de municipios es de 25,000 a 100,000 habitantes. Las actividades productivas que desarrollan son de carácter primario, es decir, su economía está basada en actividades tales como la artesanía, la pequeña industria y comercio primario. Su economía se encuentra en el proceso de transición que va de lo rural a lo urbano.

Su población enfrenta graves problemas por las carencias de infraestructura urbana y falta de equipamiento para los servicios públicos. Cuentan con redes limitadas de drenaje, agua potable y energía eléctrica tienen grandes carencias en cuanto a instalaciones adecuadas para mercados, calles, rastros, etc. Sus viviendas dejan mucho que desear y aunque las instalaciones funcionan con las características rurales, lo hacen con grandes deficiencias. Se enfrentan con graves problemas sociales, culturales, y de salud, por no existir suficientes escuelas, centros asistenciales y, sobre todo, fuentes de empleo, lo que provoca que gran parte de la sociedad municipal emigre a las zonas metropolitanas o a las áreas urbanas.

Estos municipios carecen de un adecuado sistema administrativo con personal calificado, sus organizaciones y los criterios que aplican son generalmente inadecuados, pues no existen los instrumentos ni el conocimiento suficiente en el aspecto jurídico administrativo para la aplicación de planes y proyectos que pudiesen desarrollar al municipio, además sus recursos financieros son insuficientes para cubrir los gastos de administración e incluso para proporcionar los servicios públicos necesarios.

Por lo que muchas veces se ve en la necesidad de recurrir a emprés titos como financiamiento complementario.

El desconocimiento es casi absoluto en cuanto a la elaboración de reglamentos manuales y Bandos Municipales. Esto debido a la falta de personal con conocimiento en dichas áreas.

Esos municipios generan procesos políticos más intensos al recibir una atención menor por parte de los gobiernos estatales. Dichos procesos en muchos casos no son canalizados por la vía institucional o de los partidos políticos, sino a través de posiciones y conductas retardatarias como el cacicazgo. En este tipo de municipios se presenta una combinación de elementos y estructuras económicas, políticas y administrativas, atrasadas y modernas, características de los países subdesarrollados. Así mismo, se hace patente que la estructura económica y el grado de desarrollo que hayan alcanzado las actividades de los diferentes sectores económicos va a determinar el potencial financiero de los ayuntamientos, lo que consecuentemente condiciona la estructura y la capacidad política-administrativa que tienen para atender los diferentes aspectos de la administración y la gestión municipal.

#### 2.4 Municipios rurales

El estado en que se encuentran estos municipios es realmente deplorable, pues no cuentan con vías ni medios de comunicación entre unos y otros y en la mayoría está presente el fenómeno de la dispersión rural, o sea, la existencia de pequeños núcleos de población, asentados en un área determinada es muy escaso su desarrollo, siendo sus principales actividades productivas del sector primario, es decir, la agricultura, y la ganadería. Esta situación se ve agravada, al mostrar los bajos niveles de desarrollo y de calidad de vida, dado que en muchos de los casos llega a ser casi total la falta de la infraestructura urbana, es decir, la carencia de instalaciones para servicios públicos tales como mercados, rastros, escuelas, clínicas, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje.

A continuación señalaremos la estructura administrativa municipal, la cual se integra por los funcionarios de elección popular, que legalmente conforman el órgano máximo de gobierno municipal y que son los siguientes:

1. Presidente municipal
2. Síndico o síndicos (los que la ley orgánica municipal señale)

3. Regidores
4. Secretario del Ayuntamiento
5. Tesorero Municipal

En algunos casos también se cuenta con:

6. Oficina de Registro Civil. - Encargada del registro de nacimientos, matrimonios y defunciones
7. Juez menor, Juez municipal o Juez de paz, cuyo desempeño consiste en dirimir los conflictos menores propios del orden público de las comunidades.

En estos municipios se refleja la problemática económica, social, política y administrativa del país, ya que cuentan con los más bajos índices de ingresos per cápita, sus limitaciones en el orden económico son manifiestas, ya que en muchos de los casos se ven imposibilitados para la prestación de servicios públicos, ya que no cuentan con los recursos humanos y materiales para dicha finalidad.

En el aspecto político éstos cuentan con mucha agudeza, ya que con frecuencia el poder real de decisión política del municipio está en manos de organizaciones diversas, tal es el caso de los consejos de ancianos, ejidos, caciques y líderes que no forman parte de organizaciones formales, como lo son los partidos políticos, esto impide el buen funcionamiento al ayuntamiento. Los gobiernos estatales les conceden poca importancia. La comunicación es muy poco frecuente. En la determinación de sus leyes de ingresos y en la revisión de sus cuentas públicas enfrentan con más fuerza la intervención de los congresos locales en relación a los otros tipos de municipios.

En mi concepto, el tipo de municipio más idóneo para alcanzar un grado auténtico de organización política y social sería aquél en el cual todos los ciudadanos tuvieran conciencia de la importancia que reviste la adecuada colaboración en los ámbitos en los que cada uno de nosotros participemos en el desarrollo del proceso de descentralización.

Esto implica alcanzar el desarrollo conjunto para lograr una autosuficiencia en lo económico, para así satisfacer sus necesidades básicas y además elevar su nivel de vida.

CAPITULO III  
PROBLEMAS A LOS QUE SE ENFRENTA EL MUNICIPIO  
PARA ALCANZAR SU DESARROLLO

3. Esquema de la complejidad municipal en México

Se ha establecido que los municipios metropolitanos tienen características y aspectos plenamente desarrollados. A su lado un incipiente municipio rural tiene graves problemas de vivienda, contaminación ambiental, salud, educación, espacio urbano, bienes y servicios, etc.

Es por ello que la utilización de enormes recursos con capacidad administrativa permiten superar la problemática de los municipios más atrasados, aunque no por esta circunstancia reciban el nombre de metropolitanos.

El municipio, como una realidad social, está continuamente en transformación, por lo que se requieren clasificaciones precisas y correctas para poder aproximarse a una metodología y a un objeto de estudio propio del municipio mexicano; de tal manera que todos los indicadores permitan abarcar una justa dimensión respecto a la problemática municipal.

En virtud de ello, la planeación en los municipios constituye uno de los principales instrumentos para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles.

También esto deberá captar y fundamentar reformas municipales de fondo. Si llegase a lograrse, sería posible abordar la problemática municipal, tomando como punto de partida los análisis de procesos económicos, sociales, culturales, políticos y administrativos de incumplencia municipal. Al conocer los problemas que enfrentan los diferentes gobiernos municipales se manejan diversas categorías conceptuales que brindan soluciones viables.

A partir de estos distintos puntos de vista es como se manejan varias categorías de municipios.

Es así como de diferentes aspectos puede hacerse un análisis global del municipio.

### 3.1 El problema político municipal

Se denota una carencia de conciencia cívica y una apatía hacia la participación política por parte de la comunidad municipal debido a que el municipio casi nunca ha tenido poder y autonomía como expresión política. La razón es la centralización política que caracteriza a los procesos cívicos y políticos que afectan a los municipios. Por esto la descentralización es un proceso ordenado y eficaz de revisión de competencias que urge entre federación, estados y municipios.

En el artículo 40 de la Constitución Federal se establece que la voluntad del pueblo mexicano es el organizarse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de la ley fundamental. No se justifica la incomunicación entre los tres niveles de nuestro sistema de gobierno.

La misma Constitución mexicana establece que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y federal, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases que en ella se expresan. En la medida en que se fortalezca el nivel municipal de gobierno, no podrá llevarse a la práctica la descentralización de la vida nacional.

Las instituciones Estatales, al ocuparse de la división territorial de los mismos municipios, establecen con notable uniformidad que cada uno de ellos se divide en un número determinado de regiones denominadas generalmente distritos o cantones, los cuales han sido elegidos con fines

electorales, de recaudación y justicia, siendo la municipalidad en las que toman asunto las autoridades encargadas de la administración de justicia y la de recaudación de todos los fondos públicos, la cabecera del distrito o cantón; en cada uno de éstos se encuentran dos, tres o cuatro municipalidades, respecto de los cuales los funcionarios aludidos ejercen sus atribuciones.

Encontramos, además, que en cada una de estas municipalidades tienen bajo su dependencia pequeños poblados a los que, según los estados, se les nombra delegaciones, comisarías, etc., y que a muchos de ellos al ocuparse de su división territorial, ni siquiera los mencionan, mucho menos cuando tratan de la organización administrativa. Por esto es importante la redistribución de competencias que debe comenzar por devolver al municipio las atribuciones relacionadas con el gobierno directo de la comunidad básica.

### 3.2 El principal problema del municipio: El económico

La problemática que se presenta en el aspecto económico es debido a esa tendencia centralizadora. No es por justificar en cierto modo a los

municipios, pero las deficiencias económicas son resultado del proceso nacional de industrialización, aunque en muchos casos también la apatía que existe por parte de los estados federativos respecto de los requerimientos de sus municipios, evita el auxilio con proyectos, planes y programas tendientes a diversificar la producción. Así podría lograrse esa emigración hacia las zonas urbanas, e incrementarse su desarrollo económico .

Sabemos de la escasez de recursos económicos en la mayoría de los municipios, pero de igual manera debemos reconocer la abundancia de recursos humanos, así como el deseo de participación para el mejoramiento económico. Ya que de los 2378 municipios existentes en el país, sólo 182 tienen un grado elevado de desarrollo económico. En cambio, más de la mitad tienen problemas de emigración y los mínimos de bienestar no pasan de la media nacional.

En relación a la producción económica, existen 1644 municipios con un menor desarrollo, de los cuales:

1613 son rurales , los cuales tienen una fuerte emigración y alta marginación .

25 semiurbanos en donde existe un equilibrio en los mínimos de bienestar y cierta emigración.

5 urbanos se da una atracción poblacional y los mínimos de bienestar pasan de la media.

1 metropolitano que a pesar de ser de escaso desarrollo económico tiende hacia la inmigración y los mínimos de bienestar pasan de la media nacional.

No podemos tomar como ejemplo la concentración económica. Se debe, regular, encauzar y tratar en lo posible de equilibrar los fenómenos tan perjudiciales de concentración , producción y distribución de bienes y servicios

### 3.3 Problemática cultural de los municipios

La cultura también está concentrada en un mismo punto geográfico, pues no es nada fácil vencer la atracción de las grandes metrópolis que se viven desde nuestra época prehispánica , por lo que se requiere un esfuerzo constante.

En México existe una gran falta de atención de los organismos federales y estatales hacia el cuidado del patrimonio histórico del país, ya que en muchas ocasiones no coinciden con los programas de las autoridades municipales; pero es, en todo caso, ese proceso centralizador en todos los niveles económico, político y cultural en el que el país se ha visto envuelto, aunado a las deficiencias de personal calificado, de materiales, etc., verdaderas riquezas históricas se han perdido. Todo se ha concentrado en los grandes centros como la ciudad de México en especial. En ella se ha concentrado universidades, museos, escuelas de arte, bibliotecas, hasta los medios de difusión cultural, cines, etc.

Sin embargo, hay experiencias en las que la coincidencia de intereses gubernamentales ha permitido llevar a cabo una acción capaz de preservar la cultura local. Un ejemplo de ello es el pueblo de Chupícuaro, en el Municipio de Acámbaro, estado de Guanajuato. Aquí se acaba de inaugurar, en la capilla anexa a la parroquia, un pequeño museo arqueológico sobre la cultura de la región, que se remonta al año 400 A. C. y que sobresale por su extraordinaria producción alfarera. A iniciativa del presidente municipal, licenciado Baldomero Ramírez Escamilla y con el

apoyo del párroco fray Salvador Rangel y de los miembros del Centro -- Regional Guanajuato-Querétaro del Instituto Nacional de Antropología - e Historia ( INAH ), se realizó esta labor que da la oportunidad a la población de fijar la memoria de sus antepasados. El día elegido para la inauguración del museo arqueológico fué el 20 de mayo pasado, fecha del trigésimo cuarto aniversario del traslado de los habitantes de Chúpícuaro de su vieja localización, lugar en que se construyó una presa para beneficiar al pueblo. Esta experiencia se suma a la capacidad que han demostrado tener otros municipios como los de Michoacán y Oaxaca para definir, autónomamente políticas de conservación de su patrimonio, acordes con los intereses de la comunidad a la que pertenecen.

El rescate de las tradiciones locales es una tarea que debe ejercer el ayuntamiento. Para esto las autoridades podrán contar con la asesoría y los recursos económicos que están dispuestos a ofrecer los organismos federales, pero lo más importante es que estimulen las iniciativas y capacidades colectivas para recuperar y desarrollar sus diversas expresiones culturales.

### 3. 4 Problemas sociales de los municipios

Nuestros municipios socialmente son un desastre. No es difícil admitir la deficiencia de nuestros municipios por la centralización económica de los grandes capitales, ocasionando la concentración de la población en espacios reducidos. Por ello tenemos una oleada ambiciosa de provincia que vienen a radicarse a la capital, donde además existen los centros de cultura, movimientos progresistas, comunicación masiva en periódicos y otros medios de comunicación.

Durante años se pensó que a mayor industrialización habría mayor crecimiento económico y un cambio hacia una sociedad mas igualitaria, pero en los últimos años se ha estimado que la clave del desarrollo y la calidad de vida es la satisfacción de las necesidades básicas de grupos mayoritarios.

La comunidad municipal debe enfrentar graves problemas cuya solución debe empezar a nivel de barrios, ranchos, pueblos y ciudades.

Por lo anterior, se comprende que dadas las deficiencias de las

escuelas, la nulidad de información social y ámbitos de progreso social se origina en los municipios, el agudo raquitismo en todos los aspectos nobles de la vida en sociedad; esto a su vez dificulta las oportunidades y el acceso al empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, etc., obstaculizando a los gobiernos estatales y municipales la realidad política de igualdad y bienestar social con los consecuentes efectos de malestar, conflicto e inadaptación en los municipios mexicanos.

### 3.5 Conflictos administrativos del municipio

En el aspecto administrativo el municipio se enfrenta con la gran problemática de una falta de respeto y reconocimiento por parte del gobierno federal, así como del estatal. A esto debe agregarse la carencia, en primer término, de personal calificado, a la limitación en sus recursos financieros y a la imposibilidad de aplicar un sistema generalizado a los municipios, dada la heterogeneidad que existe en ellos, por lo que es casi imposible alcanzar una organización municipal que pudiese responder a los requerimientos a que está obligado e incluso a ejercer derechos plasmados en la legislación nacional. Tales como el cobro de ciertos impuestos, que de tener los más elementales sistemas de recaudación

y control fiscal aumentarían la hacienda pública municipal, pero esta falta de conocimiento de bases normativas para el cobro, manejo, ejercicio y control de ingresos y egresos, acusa una actitud de desconfianza hacia las autoridades y han mostrado una renuencia para el cumplimiento del pago de sus obligaciones de tipo fiscal; esto se ve reflejado en una carencia que muchas veces puede ser hasta de los más elementales servicios públicos, ya que la construcción y prestación de los mismos se ven limitados por la insuficiencia de recursos económicos. De lo anterior se infiere que no existe una continuidad ni eficiencia en su operación, resultado muchas veces de una falta de coordinación con los otros niveles de gobierno, para su planeación, construcción, operación y mantenimiento. Por tal motivo, la descentralización debe significar la capacidad de hacer descender el núcleo decisorio para delegar mayores facultades en el nivel operativo sobre todo de los municipios.

En cuanto a la función de ofrecer a la población, seguridad pública el órgano administrativo municipal encargado de mantener dicho orden se ve afectado por una invasión en cuanto a ámbitos de competencia se refiere ya que muy frecuentemente operan distintas corporaciones de

de seguridad en territorio municipal, es decir, corporaciones federales, estatales y municipales, originan conflictos causados por la duplicidad de funciones.

Los integrantes de las corporaciones de seguridad municipal, debido a la falta de garantías de seguridad personal y las bajas remuneraciones, crean una gran inestabilidad al órgano administrativo, por lo que debe generarse estabilidad en el empleo al servidor municipal.

CAPITULO IV  
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

4. Antecedentes del fortalecimiento municipal

El fortalecimiento del municipio ha sido objeto de gran inquietud por parte del gobierno federal, así como de los estados federativos, por lo que se han desarrollado programas de asistencia técnica y capacitación, como resultado de investigaciones y estudios de distintas instituciones nacionales. Ciertos hechos que son significativos se mencionan a continuación:

1. Hace varias décadas, el entonces Centro Nacional de Productividad inició una labor pionera de capacitación y formación de personal en numerosos municipios del país .

2. La Universidad Nacional Autónoma de México, por conducto de su Instituto de Investigaciones Jurídicas y de Investigaciones Sociales, realizó valiosos estudios y seminarios.

3. El Instituto Nacional de Administración Pública, desde sus primeros años de existencia, efectuó algunas investigaciones, seminarios y cursos sobre administración municipal, por su propia iniciativa o en colabo-

ración con entidades de gobierno e instituciones de cultura superior.

Es innegable la influencia que tuvo en esos primeros años la aparición de la obra de Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal, en su edición de 1955, que abrió nuevos horizontes a los estudiosos del municipio mexicano.

Por iniciativa de los gobernadores de los estados se desarrollaron los primeros programas de fortalecimiento municipal, con fuerte inclinación hacia la asistencia técnica a los ayuntamientos y la capacitación de sus recursos humanos.

Los primeros cursos de capacitación se efectuaron en el Estado de México a partir de la década de los setenta, actividad que en una forma o en otra subsiste hasta la actualidad. Como apoyo a dichos cursos se produjeron valiosas publicaciones, muchas de ellas auspiciadas por el Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, y otras por el Gobierno del Estado, entre las que destaca el Manual de Administración Municipal, editado en 1970, que es un modelo en su género.

4. El Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI auspició en 1976, una importante Reunión Nacional de Administración Municipal, en la que participaron alcaldes de toda la República; en esta reunión ya se apuntaba que la solución más viable a la problemática municipal era la creación de un Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, que podría desarrollarse en un Instituto, en un organismo público descentralizado, en una dependencia al amparo de alguna de las Secretarías de Estado que tuvieran una estrecha relación con los municipios, por ejemplo, la Secretaría de Gobernación, tomando en cuenta el respeto que merecen la soberanía estatal y la libertad municipal.

En el año de 1982 afloró un sentimiento nacional en los foros de consulta popular por la reforma municipal. Surge un movimiento en favor del municipio para sacarlo del abandono e ineficiencia en que se encontraba. Se trata de una estrategia de la descentralización de la vida nacional con una serie de medidas de carácter legal de orden económico, fiscal y administrativo, cuya finalidad es devolver a la institución recursos funciones y facultades que habían venido segregándose, esto fué la base para las reformas auspiciadas por el ejecutivo Federal. (6)

(6) Gustavo Martínez, op. cit., p. 236.

#### 4. 1 Concepto de fortalecimiento municipal

El fortalecimiento municipal es el conjunto de acciones que generan continua y permanentemente los ayuntamientos y las comunidades en su trabajo cotidiano, para mejorar la institución municipal así como también el conjunto de las acciones promovidas por los gobiernos federal y estatal, cuya finalidad es el aumento de la capacidad por parte del municipio para el desempeño de las facultades y atribuciones que la Constitución General de la República y las respectivas que en los estados le confieren.

Es necesario un estudio integral de la problemática municipal dentro de la entidad federativa, que a su vez exige el diagnóstico de la realidad a través de la estructura antropológica, cultural y social de las agrupaciones humanas de los municipios; es preciso instrumentar la planeación para fortalecer a los municipios y dirigir el desarrollo de sus comunidades para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos. La conciencia y participación ciudadana es importante para no depender del apoyo paternalista del gobierno.

#### 4. 2 Acciones del fortalecimiento municipal

El Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal debe ser el resultado del impulso e instrumentación de la planeación de actividades y participación ciudadana. La actividad del organismo central será la coordinación de esfuerzos por parte de los estados; dicho organismo contaría con los recursos técnicos y financieros suficientes para el logro de una tarea de tal magnitud y complejidad. No debe descartarse y es de primordial importancia contar con la colaboración de cada una de las entidades federativas que adecuarían los programas locales de fortalecimiento municipal, dirigidos a la capacitación y entrenamiento técnico y administrativo de su personal.

"La planeación del desarrollo municipal es una actividad de racionalidad administrativa, encaminada a prever y adaptar armónicamente, las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son:

- Educación
- Salud
- Asistencia social
- Servicios públicos

- Vivienda
- Mejoramiento de las comunidades rurales.

A través de la planeación los ayuntamientos podrán mejorar sus sistemas operativos y aplicar con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federal y estatal transfieran para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social". (7)

Con anterioridad a la planeación debe hacerse una investigación de los problemas municipales, la cual sería un medio idóneo para la toma de decisiones de los municipios, ya fueran éstos de carácter nacional, regional o para una sola entidad.

" El propósito principal de la planeación del desarrollo municipal es orientar la actividad económica hacia el máximo beneficio social y tiene como objetivos los siguientes:

- Prever las acciones y recursos necesarios para el desarrollo económico y social del municipio.

---

(7) La planeación del Desarrollo Municipal. - Guía Técnica 10, Ediciones

- Movilizar los recursos económicos de la sociedad y encaminarlos al desarrollo de actividades productivas.
- Programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades.
- Asegurar una economía autosuficiente que garantice las mismas oportunidades de consumo básico entre la comunidad.
- Procurar un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio.
- Promover el desarrollo económico de la comunidad municipal."(8)

Este esfuerzo de capacitación lo realizan a nivel nacional, las diversas instituciones entre las que se encuentran: la Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto; el Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo Municipal de BANOBRAS; el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de

(8) Ibid., p. 4.

Gobernación y el Centro de Estudios de Administración Municipal del INAP. Podemos deducir como objetivos para la planeación municipal los siguientes:

- 1) Incorporar la participación ciudadana y las tareas de la planeación para el desarrollo y a la programación anual de las acciones, obras y servicios que se realicen en los municipios.
- 2) Unificar criterios para gestionar, tramitar y ejecutar programas y acciones del sector público.
- 3) Capacitar, en el ámbito municipal, a sus autoridades para la realización de obras y servicios.
- 4) Sumar a la estructura del gobierno estatal la eficaz supervisión de los municipios en la ejecución de los programas.
- 5) Enriquecer el inventario de recursos y potencialidades para el desarrollo económico y social que tiene la entidad, con el conocimiento directo de los habitantes de cada lugar.
- 6) Dar a conocer al gobierno municipal las actividades, programas, obras, acciones y servicios en que puede participar, así como las normas y procedimientos técnicos-administrativos correspondientes.
- 7) Fortalecer al municipio con la transferencia de funciones y recur-

sos presupuestales bajo su directa administración.

- 8) **Constituir formalmente los Comités de Planeación para el desarrollo Municipal (COPLADEMS) y los comités de Planeación para el Desarrollo Regional (COPLADER) de las nueve regiones en que ha sido dividida la entidad.**
- 9) **Definir con claridad los mecanismos para hacer operativos estos comités a efecto de que las propuestas municipales constituyan la parte esencial de la programación de inversiones de la federación y para mejorar el Sistema Estatal de Planeación.**

CAPITULO V  
POTENCIAL DE LOS MUNICIPIOS COMO IMPULSORES  
DEL DESARROLLO

5. El principal motor del desarrollo nacional

Es indiscutible que como el país se encuentra en un proceso de desarrollo tiene la necesidad de adecuar las estructuras administrativas a nivel nacional para poder cumplir las demandas que la misma Nación requiere para lograr un desarrollo económico y una adecuada unificación a nivel político.

Se ha superado la idea de la centralización necesaria de dichas estructuras administrativas. Como resultado del actual ordenamiento territorial se llevó a cabo una serie de reformas tendientes a la redistribución de las competencias, facultades, capacidades y recursos federales, estatales, y municipales.

El objetivo principal de este programa es delimitar las responsabilidades y las atribuciones incitando la participación ciudadana en todos los lugares del territorio nacional. Las atribuciones deben estar relacionadas con las funciones de gobierno en los niveles antes mencionados.

Este proceso de descentralización ha requerido acuerdos y programas entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, para adecuar nuevas formas y modelos en la administración municipal. Esto ha permitido una auténtica participación del conjunto social. En esta nueva etapa del desarrollo nacional dicha descentralización operará sobre tres principales líneas de acción:

- Descentralización de programas federales de alcance estatal;
- Descentralización de actividades paraestatales y;
- Descentralización de la Administración Pública Federal.

Para la realización de dichas acciones se apoyará principalmente en los Convenios Unicos de Desarrollo, los que vinculan la planeación nacional con la estatal y la municipal. Esto hace posible un uso más adecuado de los recursos y la participación democrática en las tareas de planeación.

En el capítulo referente a la política regional del Plan Nacional de Desarrollo se establece:

"Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar más vigor al municipio, pugnando por su autonomía, fortaleciendo su economía

y adecuando, conforme a su potencial, los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal."

Las recientes reformas al artículo 115 constitucional establecen los principios y atribuciones en que habrán de fundamentarse las acciones de los municipios; los gobiernos federal y estatal emprenderán acciones para fortalecer su capacidad de ejecución, esto será más plausible si además de enunciarse logramos que se lleve a la práctica.

"El fortalecimiento de la capacidad financiera municipal se logrará mediante diversos apoyos económicos a programas específicos, así como a través del impulso a su capacidad recaudatoria, de acuerdo con las prioridades estatales. Esto permitirá la mejor dotación de servicios públicos para la población, entre los que destacan: agua potable, alcantarillado, rastros, mercados y otros de infraestructura urbana; convirtiendo al municipio en un verdadero promotor del desarrollo."

#### 5.1 Conforme a su situación territorial.

Mediante un mayor conocimiento catastral cada comunidad puede tener un mejor uso y aprovechamiento de sus riquezas naturales, tratará en lo posible que se evite el debilitamiento a nivel municipal y a nivel regional.

Por eso es importante e indispensable la participación del gobierno municipal para mejorar el servicio que ofrece el catastro, puesto que las autoridades locales conocen de manera directa las características físicas y sociales de sus territorios y pueden detectar los cambios que ocurren en la ocupación de los predios y las construcciones.

Son varias las recomendaciones para apoyar la incorporación de los municipios en la actividad catastral, entre otras tenemos:

- Establecer mecanismos de coordinación entre estados y municipios para fortalecer la autonomía económica de los municipios y hacer más eficiente la operación y administración de los catastros. Los ayuntamientos, como entidad de gobierno local, pueden convertirse en promotores de los objetivos y funciones del catastro.
- Propiciar una mayor injerencia de los municipios en la fijación de los valores catastrales a través de juntas municipales de catastro, que podrían fungir como organismos auxiliares de los catastros. Estas juntas estarían constituidas con las autoridades que designaran los ayuntamientos y con los representantes de las organizaciones sociales, de manera de garantizar que los valores fijados res--

pondan sin perder su normatividad general a las condiciones y necesidades de cada territorio municipal.

- Establecer delegaciones permanentes del Catastro en las oficinas recaudadoras de los municipios para recabar la información que permite actualizar la cartografía y los registros catastrales.
- Promover servicios de asesoría técnica y administrativa y formas -- de convenios entre estados y municipios para el levantamiento de -- los catastros municipales y la operación del sistema.

## 5.2 Mediante sus recursos financieros, sociales-humanos de producción

El mejor provecho de los recursos con que cuenta el municipio para - su progreso se logra generando la participación social en el uso y aprovechamiento de recursos financieros y de producción, porque "cuando en un centro de población las personas van teniendo contacto entre sí, encontrando intereses comunes y enfrentándose a los mismos problemas generales, se puede decir que existe una comunidad. Pero cuando los miembros de - esa comunidad se dan cuenta de que es necesario unir esfuerzos para re-- solver alguna necesidad que les afecta a todos ellos, directa o indirecta--

mente, y lo hacen por sí mismos o para apoyar alguna actividad del gobierno, entonces se presenta el fenómeno llamado participación de la comunidad.

Se entiende por participación comunitaria a la actividad racional de todos los miembros de una comunidad; debe ser pensada, planeada y organizada de manera que todos sepan claramente qué problema se quiere resolver y qué ventajas colectivas se van a obtener, de manera que la participación se dé en forma ordenada y cordial.

Mientras más participa alguien en las actividades que le afectan y va aprendiendo a interesarse, no sólo en sus propios problemas, sino también en los asuntos de carácter común, cada vez irá sintiéndose más responsable de su comunidad, e inclusive con su familia y con él mismo, pues así sabrá que está aportando su grano de arena para el bien común, lo cual causa profundas satisfacciones y un mayor respeto a los intereses de la sociedad.

Por lo mismo, es de gran importancia la participación activa de la pò

blación en las acciones del gobierno, ya que cuando la gente colabora en obras del Ayuntamiento, va rompiéndose, poco a poco, esa idea tradicional de que es el gobierno quien debe resolver todos los problemas, y cada uno va comprendiendo que debe poner algo de su parte para resolver los problemas que a todos afectan.

Hay que saber qué grupos del municipio están dispuestos a brindar su apoyo a los propósitos del gobierno y cuáles muestran resistencia o indiferencia y, en la medida de lo posible, tratar de estimular a estos últimos; con la ayuda de los más interesados, se puede atraer a los demás para que colaboren.

Una vez integrados los grupos que vayan a colaborar, será conveniente establecer un contacto permanente con sus dirigentes, para que en reuniones periódicas se les asignen las tareas a desarrollar.

Podrían darse casos en que la mayoría de la comunidad rechazarán a los grupos oficialmente constituidos; ante esto, será conveniente apoyarse en los grupos colaboradores, en los líderes naturales de la zona e informarles o crear nuevos.

Sabemos que en casi todos los municipios existen clubes o grupos organizados que tienen por objeto realizar trabajos de tipo social, y que a veces no encuentran la mejor forma de canalizar sus propósitos.

El Ayuntamiento puede pedir su colaboración para mejorar las condiciones de vida de los pobladores del municipio, para esto, las autoridades municipales deben establecer contacto con los líderes o dirigentes de estos grupos para comunicarles las inquietudes del Ayuntamiento.

De esta manera, a la vez que las agrupaciones refuerzan su prestigio, habrán establecido en su organización estructuras y métodos para movilizar voluntariamente a la comunidad en la realización de obras, mejoramiento de servicios, auxilio en emergencias urbanas, etc., así como grupos que permitan organizar adecuadamente la participación de la comunidad. En este caso, convendría detectar a los llamados líderes naturales para que por su conducto se promueva la organización y participación.

Las formas de encauzar la participación de la comunidad pueden ser de distinta naturaleza y muy variadas. Por razones prácticas sólo haremos mención de algunas recomendaciones de carácter general que pueden

ser puestas en operación:

- 1 - Integrar concejos de colaboración municipal a nivel de barrios o manzanas, los cuales podrán estar formados por los representantes de manzana (tomar en cuenta a los ancianos y líderes naturales). Estos concejos tendrán la función principal de captar las inquietudes y necesidades de su gente, informar a las autoridades municipales y organizar los grupos de trabajo en obras específicas.
- 2 - Integrar los concejos de colaboración municipal a nivel de colonias: los concejos de colaboración municipal estarán integrados por los representantes de los concejos de colaboración de manzanas, y tendrán la función de captar la información y canalizarla al Concejo Central de Colaboración Municipal.
- 3 - Con base en los representantes de los concejos de colaboración de colonias, se integrará al Concejo Central de Colaboración Municipal, el cual se encargará de coordinar las acciones de participación de la comunidad en todo el municipio.

Para los centros cuya población no rebasa los 2000 habitantes, se recomienda la formación de Comités por obras específicas, que cumplan funciones concretas para la realización de una obra determinada; por

ejemplo: comité para la construcción de una escuela, comité para la construcción de un centro de salud, etc.

Cada comité por obra específica deberá estar integrado por: un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos vocales elegidos en asamblea general, cuyas funciones serán:

- Gestionar la realización de la obra ante las autoridades correspondientes.
- Recaudar los fondos necesarios por medio de rifas, kermesses, etc.
- Organizar la participación de la comunidad ya sea económica o en mano de obra, tomando en cuenta la participación de los niños y las mujeres de la comunidad.

Por su parte, el Ayuntamiento deberá prestar el apoyo necesario para la organización y funcionamiento de los comités antes mencionados y definir de qué manera se van a comunicar los grupos de la comunidad: puede ser por medio de asambleas, entrevistas, reuniones, etc., también se definirá el tipo de instrucción que debe darse para realizar las obras.

La consulta pública es un instrumento con que cuentan las autoridades

municipales para lograr la participación de la comunidad en la evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal.

Realizar la consulta pública quiere decir, precisamente, someter a consulta de la población los planes de desarrollo municipal y de centros de población, para que los pobladores los conozcan y den sus puntos de vista para mejorarlos y adecuarlos a sus necesidades reales.

Existen muchas maneras de establecer la consulta pública, pero por cuestiones prácticas vamos a mencionar sólo algunas de ellas:

a) Audiencia pública: es el mecanismo más tradicional que existe para una interacción entre autoridades y población.

La manera de lograrla es convocando a las organizaciones y habitantes del municipio a una reunión en la que expresen sus opiniones con respecto a algún plan o programa de acción que el Ayuntamiento piense realizar.

b) Talleres de trabajo: consisten en reunir durante 1 ó 2 días a los más interesados, incluidos los representantes de la población, para discutir ampliamente los planes y programas propuestos por el Ayuntamiento.

Estas reuniones provocarán la formación de pequeños grupos de participantes en mesas de trabajo, para que cada grupo discuta un tema específico relacionado con el desarrollo del municipio, saque sus conclusiones y haga las recomendaciones pertinentes. Una vez hecho esto, se reunirá a todos los asistentes al taller de trabajo, para someter a consideración las conclusiones y recomendaciones de cada grupo.

Es conveniente que cada mesa de trabajo esté coordinada por un representante del Ayuntamiento.

c) Reunión pública participativa: Consiste en efectuar dos reuniones plenarias y mesas de discusión en las que participen los técnicos, autoridades municipales y representantes de los grupos socialmente constituidos.

En la primera reunión plenaria, tanto las autoridades como los técnicos expondrán los proyectos a integrar en un plan de desarrollo municipal, los cuales serán discutidos en las mesas de trabajo.

En la reunión plenaria, las mesas de trabajo expondrán las conclusiones a las que llegaron sobre los puntos tratados y, en conjunto se harán recomendaciones necesarias para mejorar los proyectos que formarán

parte del plan de Desarrollo Municipal." (9)

### 5.3 El motivo que anima al nivel municipal

A través del convenio único del desarrollo se pretende armonizar las acciones del pacto federal en virtud de que deberán ser orientadas para el aprovechamiento y desarrollo de los elementos con que cuenta y se llegue, en base a su autonomía municipal; para propugnar en todo aspecto el mejoramiento del nivel en el que actualmente se encuentran los municipios. Surge entonces la imperiosa necesidad de soluciones paulatinas y armónicas encauzadas siempre a tener como finalidad el mejoramiento municipal.

Conforme a su potencial, es importante mantener los vínculos más efectivos con los gobiernos estatal y federal mediante mecanismos coordinados que permitan llevar a cabo los propósitos programados para impulsar el desarrollo en los tres niveles.

(9) Miguel de la Madrid., Cien días contra la crisis, Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, enero-junio, 1982, pp. 37-43.

A efecto de que los municipios puedan llevar a cabo la acción de vivienda, será necesario para los niveles federal y estatal, coadyuven a fortalecerlos financiera, técnica y administrativamente, con el fin de que optimicen los recursos materiales y humanos a su alcance.

Es muy importante destacar que el desarrollo urbano y vivienda debe ser autosostenido y autofinanciable, con el objeto de alcanzar a permanencia, mejoramiento y cobertura social de todos estos satisfactores humanos.

La filosofía política tiene como finalidad establecer las bases sociales, políticas y económicas para la toma de decisiones de la acción gubernamental.

La vivienda es una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación. Es un elemento clave del desarrollo y por tanto se ratificarán explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos.

#### Ambitos de competencia

Es responsabilidad del ayuntamiento:

1. Promover ante las entidades federativas las necesidades de vivienda de la población a la que representan.
2. Lograr la participación organizada de la comunidad, con el objeto de satisfacer sus necesidades habitacionales.
3. Concientizar a la comunidad para que cumpla con las obligaciones que contraiga a fin, de elevar sus niveles de bienestar.
4. Asegurar la oferta de suelo para vivienda, de acuerdo a la política al respecto.
5. Propiciar la producción de materiales locales necesarios para desarrollar una tecnología propia en materia de construcción.
6. Programar adecuadamente la introducción de servicios para desarrollos habitacionales, mediante la estrecha coordinación con las entidades correspondientes.

#### 5.4 Fuerza financiera impulsora del nivel estatal

"El pacto federal establece una serie de competencias concurrentes entre la federación y los estados, que han dado lugar a ciertos mecanismos de coordinación aún no suficientes para llegar a niveles de una es

trecha colaboración entre estas instancias de gobierno; habiendo aumentado las atribuciones a través de las reformas constitucionales y en algunos casos aprovechando lo estipulado en el artículo 124, para ampliar el régimen competencial de las autoridades locales; dando margen a nuevos planteamientos y reflexiones.

Sin bien el constituyente de 1917 recurrió ampliamente a las consideraciones de carácter político, derivadas de la experiencia histórica del siglo pasado y de la etapa prerrevolucionaria, soslayó el carácter administrativo del Estado mexicano, al que en la actualidad resulta imperativo agregarle nuevas, mejores y eficientes formas de coordinación y colaboración administrativa que favorezcan el desarrollo de nuestro sistema federalista; no reservan al centro lo que a los estados les corresponde; ni a los estados lo que a los municipios les pertenece." (10)

De acuerdo a la Constitución, la piedra angular, base de la división territorial y de la organización política administrativa de México, es el (10) Alfonso Narváez López, Fortalecimiento del Municipio, octubre-marzo, 1984-1985, p. 190.

municipio libre, pero es sabido por todos que la libertad municipal está marcadamente limitada por un centralismo financiero, por una imposición existente en materia de recursos económicos; teniendo como consecuencia un municipio débil, vulnerable, con un atraso económico, político y social, con una absurda práctica de la democracia y por demás impositiva, donde el caciquismo, alarde de suficiencia y prepotencia caracteriza a los actuales municipios comparados con la época porfirista.

Por esta y otras razones se hace necesario un equilibrio en en asignación racional del gasto y programar su impacto promoviendo actividades económicas en favor de la comunidad local.

Esa asignación de recursos deberá hacerse en todas las entidades federativas en función de las necesidades básicas. Deberá pugnarse siempre por el desarrollo de entidades menos favorecidas para tratar de disminuir las desigualdades.

Los municipios percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria y su

fraccionamiento, división, consolidación, translación y mejora, así las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, ampliando el margen de libertad efectiva que tienen los municipios.

Así mismo es importante destacar el establecimiento de un estatuto laboral adecuado a los trabajadores de los estados y municipios, que permite en sus posibilidades económicas la formación de un servicio civil de empleados y funcionarios.

#### 5.5 El desarrollo como meta prioritaria de la federación

El municipio libre como base de la organización política-administrativa en México ha sido limitada por convenir así al centralismo financiero impuesto durante los últimos tiempos. Esto ha dado como consecuencia un municipio deplorable, vulnerable, con marcadas deficiencias económicas, políticas y sociales, donde se tiene y se practica una democracia impositiva, prepotente y totalitaria, negando todo adelanto benéfico de los actuales municipios. Por ésta y otras razones es importante un sistema nacional de planeación democrática en el que se equilibre el gasto, coor-

dinando la actividad entre la federación y los estados, concertando compromisos jurídicos, financieros y programáticos, de acuerdo a las necesidades locales.

Siempre se debe pugnar por el desarrollo de las entidades menos favorecidas, tratando en lo posible de evitar las desigualdades y sin dejar de tomar en cuenta las características propias de su territorio.

CAPITULO VI  
LEGISLACION MUNICIPAL

**6. Marco jurídico - administrativo del municipio**

Las bases legales que sustentan al municipio como instancia político administrativa tienen como marco jurídico a:

- "La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- La Constitución Política del Estado
- La Ley Orgánica Municipal
- La Ley de Hacienda Municipal
- La Ley Anual de Ingresos Municipales
- Los Reglamentos Municipales
- Otras leyes estatales de aplicación municipal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las reformas al artículo 115, fracción II, afirma la personalidad jurídica de los municipios confiriendo a éstos, la facultad que tienen de traducir las leyes federales y estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

Al respecto, la fracción II del artículo 115 Constitucional señala:

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esto significa que cada ayuntamiento debe elaborar y expedir el bando de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de acuerdo con las normas contenidas en la Constitución Política del Estado, en las Leyes Orgánicas Municipales, en las Leyes de Hacienda Municipal y en otras Leyes de aplicación municipal." (11)

#### 6.1 Artículo 115 Constitucional

Para mejor comprensión de los aspectos que tiene el artículo 115 Constitucional en materia municipal transcribimos el decreto por el que se reforma y adiciona.

---

(11) Técnica Guía 2, La Reglamentación Municipal, Instituto Nacional de Administración Pública, 1985 p. 3.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos Presidencia de la República

Miguel de la Madrid Hurtado, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

#### DECRETO

"La Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 de la Constitución General de la República y previa la aprobación de la mayoría de las honorables legislaturas de los estados, declara reformado y adicionado al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

ARTICULO UNICO. - Se reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como

sigue:

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

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

Los presidentes, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero

los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo - con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los Bandos de Policía y Buen Gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro - de sus respectivas jurisdicciones.

III. - Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así - fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los si - guientes servicios públicos:

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Mercados y centrales de abasto
- d) Limpia
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito, y

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

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

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la admi

nistración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que - anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no - establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contri - buciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones - oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contri - buciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de

los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

V. - Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. - Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera con-

junta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. - El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII. - Los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato;

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

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

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

El número de representantes de 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, de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán

ser electos para el periodo inmediato con el caracter de suplentes.

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 todos los municipios.

**IX. - Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores , se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias . Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.**

**X. - La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos , cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.**

**Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus**

municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

#### TRANSITORIOS

ARTICULO PRIMERO. - El presente decreto entrará en vigor al siguiente día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO. - El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales, así como las Constitucionales y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los municipios a partir del 1° de enero de 1984.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión. - México, D. F. a 2 de febrero de 1983. - Sen. Miguel González Avelar. - Presidente. - Sen. Silvia Hernández de Galindo. - Secretario Dip. Eulalio Ramos Valladolid. - Secretario. - Rúbricas.

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México, Distrito Federal, a los dos días del mes de febrero de mil novecientos ochenta y tres. - Miguel de la Madrid Hurtado. - Rúbrica. - El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz. - Rúbrica.

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados de la República es el municipio, el que debe contar con la legalidad y eficacia para ejecutar sus disposiciones y decisiones de cuerpo colegiado.

En nuestro país las características básicas del municipio de acuerdo a la Constitución son:

- "Libertad política. - Entendida ésta como la facultad que tiene la comunidad para elegir a sus autoridades o representantes en el marco de las leyes electorales. También es cierto que esta libertad es limitada, en razón de que la acción electoral no está bajo control directo de la comu

nidad, sino que es calificada por órganos externos. La libertad política se puede entender también como aquella posibilidad de ejercicio del poder político local, de acuerdo a las circunstancias específicas del lugar y el momento, porque las autoridades municipales no son agentes subordinados a otro poder público. Sin embargo, esta libertad en el ejercicio del poder puede ser limitada por la legislatura local, con acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, por la atribución que tiene para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga; sin embargo, los términos de la disposición se pueden considerar como un avance cualitativo respecto a la práctica antigua de algunos estados, ya que el gobernador podía suspender los ayuntamientos. Podemos entender que la no reelección inmediata de las autoridades municipales trata de preservar la libertad política y de mantener vigente un principio político del federalismo mexicano.

-Libertad de administración. - Los municipios cuentan con la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local; en este sentido, el ayuntamiento, en cuanto órgano máximo de la administración municipal, ordena cuando

adopta y emite ciertas disposiciones privativas de su autoridad: reglamenta, cuando arregla por medio de normas administrativas los diferentes ámbitos de la vida local. siempre y cuando analiza los negocios más importantes, o los asuntos de interés permanente de la comunidad y, determina la mejor manera de afrontarlos; informa, cuando se refiere a cuestiones que sólo indirectamente interesan a la administración local, cuya iniciativa pertenece a otros poderes y sobre los cuales la facultad de decisión excede a la autoridad de los ayuntamientos y, por último, representa o gestiona ante los poderes públicos, sobre asuntos propios de su competencia; en tal caso, procede como agente de las necesidades de los pueblos, órgano de su voluntad e intérprete de sus deseos.

- Personalidad jurídica . - Es la capacidad que tiene el municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdo dentro de su competencia y jurisdicción; dictar los Bandos de Policía y Buen Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obliga-

obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales.

Por lo que respecta a las atribuciones y funciones que la Constitución determina para el municipio, éstas se refieren a todos los aspectos que conforman su ámbito de competencia, de tal forma que en el artículo 115 se establecen las siguientes atribuciones y esferas de responsabilidad municipal.

En materia financiera, la fracción IV del mencionado artículo, dispone que " los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor y, en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles. Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones federales que serán cubiertas por la federación

a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas; las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la federación, de los Estados o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

De igual manera, el artículo 73, en su fracción XXIX, señala que el Congreso tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones espe-

ciales sobre diversas actividades, así como también, precisa que las entidades federativas participarán en el rendimiento de esas contribuciones especiales en la proporción que la ley secundaria federal determine; y, además, dispone que las legislaturas locales deberán fijar el porcentaje de los ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica que corresponde a los municipios.

Finalmente, el artículo 117, en la fracción VIII, dispone que: "Los Estados y los municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas..." es decir, que estén destinadas a producir un incremento en sus respectivos ingresos.

Partiendo de la problemática que han enfrentado los municipios respecto a la prestación de servicios públicos, el artículo 115 constitucional, en la fracción III, señala como servicios públicos de responsabilidad municipal los siguientes: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques, y jardines, seguridad pública y tránsito, así como aquellos que las legislaturas locales determinen de acuerdo a las condiciones territoriales y socioeconómicas, y a la capacidad administrativa y financiera de los municipios.

Sobre este aspecto, la fracción X del mismo artículo señala que la federación y los Estados podrán convenir por parte de éstos el ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo requiera. Los Estados, por su parte, están facultados para celebrar esos convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones antes señaladas.

En materia de desarrollo urbano, la fracción V del artículo 115, prevé la planeación y crecimiento racional de los municipios: por ello los faculta, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, para: formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; intervenir en la creación y administración de sus reservas territoriales; realizar el control y vigilancia del uso del suelo en su territorio; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, los municipios expedirán los reglame

tos y disposiciones administrativas necesarias. Más adelante, la fracción VI del mismo artículo señala que:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros, con apego a la ley federal de la materia".

En esta fracción se reitera la intervención de los municipios en la formación de zonas conurbadas. En esta misma materia, la fracción XXIX-C del artículo 73 constitucional, hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión "...para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo III del artículo 27 de esta Constitución".

En artículo 115, fracción IX, establece la regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los municipios, al señalar que: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Por otro lado, el artículo 123, fracción XXV alude a esta materia al manifestar que:

"El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular".

De la misma manera, la fracción XXVI del mencionado artículo establece que:

"Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal compe

tente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante".

Por su parte, el artículo 130 establece que en materia de cultos -- "el encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará - desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese. - acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, - bajo la pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cui dará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de - un encargado, la autoridad municipal dará noticias a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado".

Del mismo modo, la Constitución señala como obligaciones de los - ciudadanos que residan en municipios las siguientes:

"Asistir en los días y horas designadas por el ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar" (artículo 31 fracción II).

"Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes" (artículo 31, fracción IV).

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista, así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen las leyes". (Artículo 36, fracción I).

"Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado" (artículo 36 fracción V).

" En materia educativa, La Constitución en el artículo 3º dispone que:  
" La educación que imparta el Estado-federación. Estado, municipios, ten

derá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia", y agrega en su fracción IX que: "... el Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los Estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan"; de ese modo, el Congreso de la Unión queda facultado para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre los tres niveles de gobierno el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. (12)

---

(12) Gustavo Martínez Cabañas - La administración estatal y municipal de México. Editorial INAP, julio 1985, pp. 148-152.

## 6.2 Reglamentación de los municipios en México.

De una manera general todas las constituciones estatales señalan - la competencia territorial del municipio, su actuación legal y facultades administrativas, por lo tanto se tiene la necesidad de la existencia de una ley específica que trate con mayor detalle todo lo referente al municipio.

El municipio libre está mencionado en las constituciones estatales como base de la división territorial y de la organización político- administrativa de los Estados, representando el fundamento de la democracia en nuestra forma de gobierno.

Asimismo se señala que la administración del municipio estará a cargo de un cuerpo colegiado llamado ayuntamiento, órgano máximo de - gobierno municipal por medio del cual el pueblo lleva a cabo la gestión - de sus intereses comunes. Los ayuntamientos como cuerpos colegiados tienen competencia y autoridad en aspectos señalados en las constituciones estatales y leyes orgánicas municipales.

De igual manera las constituciones estatales reconocen la personalidad jurídica con la que cuentan los ayuntamientos para los efectos legales, sin requerir alguna autoridad intermedia.

Por estos aspectos los ayuntamientos tienen la facultad de elaborar y publicar, acorde a las normas de las legislaturas locales, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de aplicación general dentro de sus jurisdicciones territoriales; es decir, que tienen la capacidad de instrumentar y aplicar las leyes estatales en el ámbito territorial de su municipio.

También se menciona en las constituciones estatales la facultad que tienen los municipios para administrar su hacienda libremente, tomando como partes de ellas las contribuciones, las tasas adicionales que establezcan las legislaturas locales sobre bienes inmuebles, así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que ten gan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los convenios entre Estados y municipios pueden ser en relación al

cargo y desempeño de la administración de las antes mencionadas contribuciones.

Asimismo podemos considerar como parte de la hacienda municipal las participaciones federales, atendiendo a bases, montos y plazos que determinen anualmente las legislaturas estatales, así como los ingresos derivados de prestaciones de servicio público a cargo del municipio.

Con las reformas al artículo 115 constitucional se faculta al ayuntamiento para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles, así como también la facultad y atribución para prestar servicios públicos tales como: agua potable, y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y central de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, como aquéllos establecidos, en las legislaturas locales, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, además de su capacidad administrativa y financiera. También se faculta al municipio para intervenir en la zonificación, planes y desarrollo urbano municipales, creación y administración de reservas territoriales, control y vigilancia del

uso del suelo, regularización de la tenencia de la tierra otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y en la participación y administración de reservas ecológicas.

Las constituciones de los Estados señalan que el ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, síndicos y por el número de regidores que marquen las constituciones de los Estados y leyes municipales respectivas.

En algunos casos se determina la forma de elección de los ayuntamientos y en otros se prescribe la manera en la ley electoral propia de cada Estado.

Los requerimientos para ser miembro de un ayuntamiento son: ser ciudadano de la entidad, ser vecino del municipio, con un mínimo de 18 a 23 años de edad (dependiendo del Estado), no desempeñar cargos de la federación ni del Estado y no ser ministro de ningún culto.

Casi en su totalidad los ayuntamientos se renuevan cada tres años, -

por lo que la ley orgánica municipal y la ley electoral de cada entidad - estipulan el tiempo y forma en que deberá hacerse dicha renovación, - debiendo tener presente que los miembros de los ayuntamientos que es- tén como propietarios no podrán ser reelectos para el periodo siguiente con el mismo carácter. En cambio los suplentes sí podrán ser electos - como propietarios para el periodo inmediato posterior.

En cada Estado las constituciones estipulan como facultad del Con-- greso local la creación o supresión de los municipios, señalando las ba- ses y condiciones de dicha facultad; de manera general se toma en cuenta el número de habitantes, así como el contar con elementos necesarios - para su funcionamiento dependiendo de la capacidad económica y adminis- trativa y los servicios públicos necesarios para su población.

De igual manera se previó que para una administración eficiente las poblaciones que no tengan la categoría política de cabeceras municipales estarán a cargo de comisarías, agencias, delegaciones municipales u - otras formas de división política territorial.

### Ley Orgánica Municipal

"Organización territorial; de acuerdo con las leyes orgánicas municipales, la mayoría de los municipios se organizan territorialmente en forma interna, para tal efecto se dividen en cabeceras, delegaciones, - subdelegaciones, agencias, comisarías, tenencias, juntas auxiliares, - secciones o manzanas, en cada caso, la extensión y límite son determinados por el ayuntamiento.

Categorías y denominaciones políticas. - A su vez, los centros de - población localizados dentro de un territorio municipal tienen las categorías políticas de ciudad, villa, pueblo, congregación y ranchería, dependiendo de su grado de importancia, del número de habitantes que tengan y de los servicios públicos que presten.

Habitantes y vecinos. - Al mismo tiempo, la población municipal se divide en habitantes y vecinos; son habitantes las personas que residen - habitual o transitoriamente en el municipio y son vecinos los habitantes que tienen, cuando menos, seis meses de residencia fija en el territorio municipal.

Creación de municipios. - Por otra parte, respecto a la creación de municipios, las leyes orgánicas municipales establecen que para crear un municipio es necesario contar con un determinado número de habitantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal, para instalar las oficinas municipales, centro educativos, mercados, rastros, cárcel, terreno - para panteón; y que estos servicios estén funcionando; para ello, se tiene que hacer una solicitud por escrito ante la legislatura local, demostrando que las poblaciones que vayan a pertenecer al nuevo municipio -- están conformes y que se tiene la opinión favorable de los ayuntamientos de los municipios afectados". (13)

Las Leyes Orgánicas Municipales son expedidas por los congresos estatales y establecen las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios. El municipio es una institución político-admin-

---

(13) Gustavo Martínez Cabñas, op. cit., p. 157.

nistrativa formada por una comunidad de personas en un territorio delimitado, con facultades y limitaciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las constituciones de los Estados y cuyo funcionamiento se realiza sobre las bases de las propias leyes orgánicas de acuerdo a los siguientes elementos:

"El ayuntamiento. - Al referirse al régimen de gobierno del municipio, las leyes orgánicas municipales definen al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal, a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la auto - gestión de los intereses de la comunidad.

Integración de los ayuntamientos. - Por su parte, los ayuntamientos se integran por funcionarios elegidos popularmente y en forma directa, quienes ocupan los cargos de presidente municipal, síndico y regidores. El número de síndicos y regidores que forman parte de los ayuntamientos varía de un municipio a otro, dependiendo del número de habitantes que - tengan.

Requisitos para ser miembros del ayuntamiento. - Los miembros de los ayuntamientos deben cumplir ciertos requisitos, tales como: ser ciu

dadanos mexicanos por nacimiento, vecinos del municipio, al menos por tres años anteriores al día de la elección, saber leer y escribir, no pertenecer al estado eclesiástico, no ser militar en servicio activo, y no haber desempeñado ningún cargo de elección popular en el periodo anterior.

Sesión de cabildo. - Los ayuntamientos tienen la obligación de resolver los asuntos de su competencia, para lo cual deberán celebrar por lo menos una sesión ordinaria cada semana; en caso de que surga un asunto de urgente resolución, los ayuntamientos convocarán a sesiones extraordinarias ; las sesiones serán públicas y cuando la naturaleza del asunto lo exija, podrán celebrarse en forma secreta.

Las comisiones municipales. - En las leyes orgánicas municipales se determina que la atención de los asuntos municipales será distribuida entre los miembros del ayuntamiento, para ello se designarán comisiones con carácter de permanentes, mientras se encuentre en funciones el ayuntamiento y deberán atender todos los ramos de la administración municipal. Procurarán dar solución a los problemas que se les presenten, así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del

presidente municipal, según sea el caso. Las comisiones más comunes en todos los ayuntamientos son las de gobernación y policía, las de hacienda, educación, obras públicas, salubridad y comercio, aunque se de de mencionar que a raíz de las reformas y adiciones constitucionales, - muchos ayuntamientos han creado una comisión encargada exclusivamen te de la prestación de servicios públicos.

También algunas leyes orgánicas municipales plantean el establecimiento de comisiones de planificación y desarrollo municipal que tienen la función de planear de manera eficiente y eficaz el desarrollo urbano.

#### Bando de Policía y Buen Gobierno

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el conjunto de normas administrativas que regulan el funcionamiento de la administración pública - municipal y sus relaciones con la comunidad.

El Bando de Policía y Buen Gobierno es el principal reglamento para el gobierno municipal.

Este importante instrumento jurídico debe contener un conjunto de disposiciones que regulen la vida pública municipal, el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y las normas administrativas que garanticen la tranquilidad y seguridad en el municipio.

De manera general, los aspectos que debe contener son los siguientes:

- a) Disposiciones generales
  - Objetivos y fines del municipio
- b) Integración del territorio municipal
  - División política
  - Autoridades auxiliares
- c) Población municipal
  - Habitantes del municipio
  - Vecinos del municipio
  - Ciudadanos del municipio
  - Sus derechos y obligaciones
  - Causas de la pérdida de la vecindad
- d) Gobierno y administración municipal

- Autoridades municipales
- Organos administrativos
- Sus atribuciones y funciones

**e) Hacienda pública municipal**

- Su integración
- Su vigilancia
- Obligaciones fiscales de los habitantes y vecinos

**f) Desarrollo urbano y obras públicas**

- Atribuciones y obligaciones del municipio
- Derechos y obligaciones de los vecinos
- Lineamientos técnicos
- Formas de participación comunitaria

**g) Servicios públicos municipales**

- Definición e identificación
- Formas de administración
- Derechos y obligaciones de los usuarios
- Disposiciones para el funcionamiento de agua potable, alcantarillado, mercados, rastros, panteones, limpia, calles, parques y jardines

**h) Actividades de los particulares**

- Disposiciones generales para el desarrollo de actividades - agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales y de servicios
- Disposiciones para el establecimiento de fábricas, depósitos o expendios de materiales inflamables y explosivos
- Normas para la expedición de licencias y permisos de funcionamiento
- Disposiciones para ordenar los horarios de funcionamiento de comercios y establecimientos públicos
- Normas sobre espectáculos públicos permitidos y juegos -- prohibidos por la ley

**i) El bienestar social**

- Acciones para garantizar la impartición de la educación pública en el municipio
- Disposiciones para la conservación de la salud pública
- Tareas y acciones de asistencia social
- Normas para la realización y fomento de actos cívicos, culturales y deportivos

**j) El orden y la seguridad pública**

- Disposiciones preventivas contra la vagancia, prostitución, -  
drogadicción y alcoholismo
- Obligaciones y funciones de la Policía Preventiva Municipal
- Normas para el tránsito de personas y vehículos en vía públi  
ca
- Normas de seguridad contra incendios
- Funcionamiento del Corral del Concejo
- Normas para la realización de manifestaciones públicas

**k) Infracciones y sanciones**

- Determinación de las faltas e infracciones al Bando de Policía  
y Buen Gobierno
- Determinación de las sanciones
- Normas para la aplicación de sanciones

Los capítulos del Bando de Policía y Buen Gobierno pueden ser los anteriores, o bien aquellos que surjan de las condiciones y necesidades específicas de cada municipio.

El Bando de Policía y Buen Gobierno tiene una importancia fundamental, ya que es el principal instrumento legal para el funcionamiento del gobierno municipal.

#### Los Reglamentos Municipales

Además del Bando de Policía y Buen Gobierno, los ayuntamientos deben expedir reglamentos sobre diferentes aspectos de la vida municipal.

El reglamento es un conjunto de normas jurídicas, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, expedidas por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.

Los reglamentos municipales pueden ser de cuatro tipos:

1. El que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento.
2. Los que regulan la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
3. Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

4. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

El que establece y regula el funcionamiento interior del Ayuntamiento

El reglamento Interior del Ayuntamiento regula la composición y estructura del mismo, y define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros.

Este reglamento es de singular importancia ya que establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores, y regula la organización y celebración de las sesiones de cabildo.

Los aspectos que contiene este reglamento son:

- a) De la residencia e instalación

Corresponde a este apartado definir el lugar en que radicará legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.

- b) De las funciones de los integrantes del ayuntamiento

Aquí se delimitan las funciones que corresponden al ayuntamiento

4. Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.

El que establece y regula el funcionamiento interior del Ayuntamiento

El reglamento Interior del Ayuntamiento regula la composición y estructura del mismo, y define las funciones y obligaciones de cada uno de sus miembros.

Este reglamento es de singular importancia ya que establece los límites de facultades, atribuciones y obligaciones del presidente municipal, síndicos y regidores, y regula la organización y celebración de las sesiones de cabildo.

Los aspectos que contiene este reglamento son:

- a) De la residencia e instalación

Corresponde a este apartado definir el lugar en que radicará legalmente el ayuntamiento, así como la fecha de su instalación.

- b) De las funciones de los integrantes del ayuntamiento

Aquí se delimitan las funciones que corresponden al ayuntamiento

como órgano de gobierno, al presidente municipal, síndicos y regidores municipales.

c) De las votaciones

En esta parte del reglamento:

- Se prevén los casos en que se vota una resolución del ayuntamiento.
- Se menciona la proporción de votos necesaria para que se apruebe o rechace una resolución.

Se estipulan los casos en que se delibera a través de votos.

d) De la revocación de acuerdos.

- En esta parte se establecen las facultades del ayuntamiento para revocar aquellos acuerdos del cabildo que se consideren por mayoría contrarios al bienestar colectivo o al interés municipal.

e) De las sesiones.

En esta parte del reglamento se establecen los periodos de sesiones ordinarias y las condiciones para llevar a cabo las sesiones extraordinarias. Se incluyen además las disposiciones generales para la celebración de sesiones, sobre su recinto

oficial o salón de cabildos y el número mínimo de representantes del ayuntamiento para celebrar una sesión.

f) De las comisiones

- En este apartado se señalan las facultades y obligaciones de los regidores para asumir la responsabilidad de una comisión encargada de la prestación de un servicio público o bien de otras actividades propias del gobierno municipal tales como:

- \* Hacienda Pública
- \* Bienestar social
- \* Seguridad Pública

g) Previsiones generales

- Esta parte contiene todas aquellas disposiciones que facilitan el desempeño del ayuntamiento tales como:

- \* La puntualidad
- \* El control de acuerdos
- \* Las modificaciones al propio reglamento

Las disposiciones que contienen estos reglamentos son:

- . La estructura administrativa
- . Las funciones de los órganos municipales
- . Las bases para los sistemas de administración de recursos financieros, materiales y de personal que laboran en el municipio.

De este tipo de reglamentos destacan por su importancia: El reglamento interino de administración y el reglamento interior de trabajo.

El Reglamento Interno de Administración señala cuáles son los órganos que integran la administración pública y establece sus responsabilidades y funciones.

El Reglamento interior de Trabajo regula las relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores y define las condiciones generales de trabajo.

De esta manera, el Reglamento Interino de Administración debe contener, entre otros, los siguientes capítulos:

- Aquí se presentan los objetivos del reglamento y se señala la obligatoriedad del cumplimiento de las tareas administra-

tivas de acuerdo con las políticas, programas y prioridades del gobierno municipal.

**b) Funciones y atribuciones de la Presidencia Municipal**

- Este capítulo señala las responsabilidades y funciones del presidente municipal como titular y responsable del gobierno y de la administración municipal.

**c) Dependencias de la Administración Municipal**

- En este capítulo se señalan todas las dependencias administrativas del gobierno municipal que son responsables de funciones específicas, por ejemplo:

\* La Secretaría del Ayuntamiento

\* La Tesorería Municipal

\* La Dirección de Obras y Servicios Públicos

\* La Comandancia de Policía Municipal

**d) Nombramiento, suplencia y responsabilidad de los servidores públicos municipales**

- En este capítulo se prevén los casos de nombramiento de funcionarios municipales tales como: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal y directores; las suplencias en casos de fal-

tas temporales y definitivas, así como otras disposiciones administrativas que pudieran cometer durante el ejercicio de sus cargos.

e) Previsiones generales

- Esta parte del reglamento determina que los aspectos que no se hayan previsto y que sean de carácter administrativo se resolverán por el ayuntamiento en sesiones de cabildo.

f) Vigencia del reglamento

- Se debe señalar la fecha en que entre en vigor el reglamento, estableciendo que sólo puede ser derogado por otro reglamento similar que expida el ayuntamiento en pleno uso de sus facultades.

Los que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

Estos son los reglamentos de los servicios de agua potable y alcantarillado público, limpia, mercados, panteones, rastro, parques y jardines y de seguridad pública y tránsito.

El contenido de estos reglamentos está orientado al control y administración de los servicios públicos y a establecer las condiciones en

que se deben prestar, así como los requisitos que el usuario debe cubrir para tener acceso a ellos.

La estructura de estos reglamentos debe contemplar básicamente los siguientes aspectos:

La definición del servicio público que se va a regular

- Por ejemplo, un reglamento de agua potable y alcantarillado contendrá única y exclusivamente los aspectos relativos a esta materia, los derechos y obligaciones del ayuntamiento y los usuarios, así como las condiciones en que deberá prestarse ese servicio..

.Organo responsable.

- El reglamento deberá señalar qué unidad orgánica del municipio es responsable de la operación y administración del servicio público.

. Forma de administración,

- El reglamento deberá establecer cuál es la forma en que debe administrarse. Entre éstas podemos identificar las siguientes:

\* Directa;

Cuando el municipio es el único responsable de la prestación

del servicio público.

**\* Concesión:**

Cuando el ayuntamiento concede a los particulares el derecho para prestar un servicio público. En el contenido del reglamento se deberán establecer las condiciones en que se otorgará la concesión.

**\* Colaboración:**

Cuando el servicio público se presta con la participación de los particulares y el ayuntamiento, el reglamento debe señalar las responsabilidades y obligaciones que ambos tienen en la administración del servicio.

**\* Convenios:**

Cuando el municipio acuerda con el gobierno estatal o con otros municipios un convenio para la prestación de un servicio, el reglamento deberá hacer mención de ello y destacará las principales responsabilidades que se derivan del convenio.

**. Formas de financiamiento:**

- Las formas de financiamiento de los servicios públicos deben quedar señaladas en el reglamento. Las formas de financiamiento más comunes son las siguientes:

**\* Por cuotas y tarifas.**

El reglamento debe señalar las cantidades que deberán cobrar por la prestación del servicio público.

**\* Por cooperación.**

En este caso la comunidad aporta cuotas, materiales y mano de obra para cubrir el costo de la prestación del servicio público el reglamento debe señalar las bases para fijar el monto de las aportaciones.

**\* Por subsidios y transferencias.**

Si el financiamiento del servicio público se apoya en subsidios y transferencias, el reglamento debe señalar el porcentaje del costo que cubrirán dichas sumas y la parte complementaria del financiamiento, señalando también cómo se cubrirá el costo total del servicio.

**. Derechos y obligaciones de los usuarios.**

- En este capítulo el reglamento establecerá todas las disposiciones que deberá observar el usuario para ser beneficiado con algún servicio público.

. **Infracciones y sanciones.**

- Aquí se deben señalar los casos considerados como faltas al reglamento y las sanciones que se aplicarán en cada caso.

. **Previsiones generales.**

- En esta parte quedan comprendidos bajo la responsabilidad del ayuntamiento los casos que no estén previstos en el reglamento, para su análisis y solución.

Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo de la vida comunitaria.

Entre éstos se consideran los reglamentos de establecimientos industriales, de expendios de carbón, de diversiones, de espectáculos públicos, de anuncios y letreros, y de cantinas, depósitos y expendios de cerveza, entre otros.

En estos reglamentos se establecen los derechos y obligaciones para las personas físicas o morales que desempeñan alguna actividad que tenga relación con la vida comunitaria. También se determinan las prohibiciones que deben respetar los particulares, señalando para tal efecto sus respectivas sanciones.

Igualmente, se determinan las licencias necesarias para el funcionamiento de estas actividades, en las cuales se señala su periodo de vigencia y los pagos en que se deberán hacer por dichas licencias o permisos.

La elaboración, aprobación y vigencia de los reglamentos. Los reglamentos son elaborados por iniciativa del presidente municipal, quien a su vez designa al órgano de la administración municipal responsable del aspecto que se va a regular.

## CONCLUSIONES

1. El primer municipio en México estuvo asentado en la Villa Rica de la Veracruz, desde el 22 de abril de 1519, durante los primeros años de la Conquista española.
2. El principio de Municipio Libre surge de la necesidad de desempeñar un trabajo localista e independiente del centro.
3. En el movimiento revolucionario iniciado el 20 de Noviembre de 1910 participaron numerosos miembros de los ayuntamientos, desde presidentes municipales hasta colaboradores del mínimo rango. La Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagró la libertad municipal en su artículo 115.
4. El ayuntamiento es un órgano colegiado de representación popular encargado del gobierno y la administración del municipio al cual se ingresa mediante votación directa y su duración en el encargo es de tres años.
5. Es en 1983 cuando con las reformas al art. 115 constitucional el municipio tiene mayores posibilidades para alcanzar su desarrollo. Dentro de las funciones del ayuntamiento resaltan las siguientes:
  - a) Actividades precisas para satisfacer las necesidades de la colec

tividad y pretender el mejoramiento de la comunidad municipal.

b) Organizar y prestar a sus miembros, en igualdad de condiciones, los servicios públicos esenciales.

c) Implementar los planes y programas que den respuesta a los problemas prioritarios municipales.

6. La municipalización de los servicios públicos que estén a cargo de particulares significa que el ayuntamiento se dedicará a prestar el servicio anteriormente concesionado.
7. En una persona física reside el poder ejecutivo del municipio que es un funcionario y miembro del ayuntamiento electo popularmente y responsable de hacer cumplir las decisiones de cabildo.
8. Las labores prioritarias a las que se dedicará el presidente municipal consisten en la buena administración de su haber municipal. Asimismo está facultado para convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias cuando motivos urgentes las justifiquen.
9. El presidente municipal posee facultades para verificar el buen funcionamiento de las dependencias municipales.
10. Otra figura relevante dentro de los miembros del cabildo es el síndico procurador, que es el representante legal del municipio.

A él corresponde llevar a cabo la defensa de los intereses municipales.

11. Su función destaca de la de otros servidores públicos por sustituir al agente del ministerio público durante las primeras diligencias penales en las que intervenga el ayuntamiento.
12. Función no menos valiosa es la que lo faculta para legalizar la propiedad de los bienes patrimoniales municipales, además de que interviene en los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
13. Los miembros del ayuntamiento que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal son los regidores.
14. Las funciones de estos elementos municipales consisten en desempeñar las comisiones que el ayuntamiento les encomiende. Normalmente, y derivado de la capacidad económica se asignan las tareas a uno o más regidores para su resolución.
15. En la República Mexicana existen variadísimos municipios en cuanto a su capacidad económica, por lo que en algunos de ellos existe gran número de regidores mientras que en otros son escasamente tres o cuatro.

16. Una de las opciones más importantes para el desarrollo municipal son los diversos tipos de asociaciones que surgen a instancia del gobierno municipal como pueden llegar a ser las juntas de vecinos, los concejos de colaboración municipal, patronatos, etc. Ya que de una manera directa sirven como medio de consulta con el gobierno municipal.
17. La comunidad municipal tiene su principal representante en los concejos de colaboración municipal, quienes cumplen simultáneamente funciones de representación de la autoridad local y esta calidad ambivalente les dota de una capacidad de respuesta amplia ante los problemas cotidianos.
18. Este tipo de organización municipal es una opción para la comunidad cuya práctica permanente representa en algunos municipios un aspecto importante para su desarrollo.
19. En el mosaico que conforma nuestra república mexicana encontramos municipios densamente poblados y otros con escasa población. Unos con amplia capacidad económica, y otros padeciendo estrechas limitaciones. Por ello, la heterogeneidad que presentan es manifiesta.
20. En los 2378 municipios que existen en México encontramos elemen-

tos para hacer una clasificación que responda a las cualidades de estas entidades. Así tenemos que los principales factores que inciden en esta forma de organizarlos son: sus principales actividades económicas, el número de habitantes, los presupuestos de ingresos y egresos, los servicios públicos que prestan y las características de los asentamientos humanos.

21. El Plan Nacional de Desarrollo Urbano otorga una mayor importancia al respecto demográfico y urbano, en virtud de que se atenderán acciones prioritarias en función del número de personas a quienes beneficia.
22. En los municipios metropolitanos se desarrollan principalmente actividades industriales, comerciales y de servicios, por lo que alcanzan elevados niveles de desarrollo económico.
23. Los principales municipios metropolitanos están asentados en Guadalajara, Monterrey y la denominada zona metropolitana de la ciudad de México, entre ellos destacan Zapopan, San Pedro Tlaquepaque y Tuxpan. En Nuevo León: Monterrey, Garza García. San Nicolás de los Garza. En el Estado de México: Tlalnepantla, Naucalpan, Netzahualcóyotl y Ecatepec.

24. Esta clase de municipios confrontan problemas muy severos para la dotación de servicios públicos, ya que por el desmedido incremento urbano y demográfico reciben asentamientos humanos irregulares, lo que viene a sobrecargar los planes de trabajo.
25. En los municipios urbanos se observa una característica especial: su dinámica demográfica y urbana es menos intensa que en los municipios metropolitanos.
26. Estos municipios concentran aparatos administrativos de elevada complejidad y tienen a su cargo tareas de planeación y programación de fomento económico.
27. Una característica muy generalizada en los municipios, urbanos consiste en que son mayores sus necesidades que sus recursos disponibles, porque enfrentan problemas de tipo financiero.
28. Para los municipios semiurbanos corresponde un esquema de transición que va de lo rural a lo urbano y sus actividades productivas son de carácter primario porque se basan en actividades tales como la artesanía, la pequeña industria y el comercio primario.
29. Las deficiencias que enfrentan estos núcleos de población se refieren a todos los órdenes: servicios públicos, viviendas, servi-

cios sociales, culturales, de salud, educativos y, sobre todo, su principal carencia son las fuentes de empleo.

30. Estos municipios son caldo de cultura de movimientos políticos muy intensos porque la atención por parte de los gobiernos estatales es mucho menor. Ostentan estructuras políticas, económicas y administrativas características de los países subdesarrollados.
31. Los llamados municipios rurales se encuentran en un estado deplorable, conforme a nuestra clasificación, ya que no cuentan con vías ni medios de comunicación entre sí. Sus principales actividades productivas son del sector primario: la agricultura y la ganadería.
32. Es muy notoria la falta casi total de infraestructura urbana, es decir, la carencia de instalaciones para servicios públicos tales como mercados, rastros, escuelas, calles pavimentadas, banquetas, alumbrado público, agua potable, drenaje, etc.
33. La estructura administrativa municipal se integra por funcionarios de elección popular. El ayuntamiento, como órgano máximo de gobierno municipal, se integra por el presidente municipal, el síndico procurador, los regidores, el secretario del Ayuntamiento y el tesorero municipal.

34. En algunos casos también cuentan con Oficina del Registro Civil y juzgados menores, también conocidos como municipales o de paz.
35. Los municipios rurales reflejan la más acentuada problemática económica, social, política y administrativa del país, ya que cuentan con los más bajos índices de ingresos per cápita.
36. El municipio más idóneo para alcanzar un grado auténtico de organización política y social será aquél en el cual todos los ciudadanos tuvieran coincidencia de la importancia que reviste la adecuada colaboración en los ámbitos en que cada uno de nosotros participemos en el desarrollo del proceso de descentralización.
37. El municipio como una realidad social está en continua transformación. Por ello se requieren clasificaciones precisas y concretas para acercarse a una metodología y a un objeto de estudio propio del municipio mexicano.
38. La planeación en los municipios constituye uno de los principales instrumentos para lograr un mejor aprovechamiento de sus recursos disponibles.
39. Tras el conocimiento de los municipios mexicanos y su problemática en general se hace necesario el manejo de diversas categorías

conceptuales que brinden soluciones viables, a los múltiples problemas y situaciones que obstaculicen el óptimo desarrollo municipal.

40. Como consecuencias de la centralización política tenemos la concentración excesiva de poder y el ejercicio desmedido del mismo por parte de quienes lo detentan.
41. Los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) requieren coordinar sus esfuerzos para evitar la duplicidad de funciones.
42. Queda manifiesta la voluntad del pueblo mexicano de organizarse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos; unidos en una federación establecida en base a la ley fundamental.
43. El municipio libre es la base de la división territorial así como de la organización política y administrativa de los estados, a su vez las instituciones estatales establecen la división de los municipios en un número determinado de regiones que reciben el nombre de distritos, los que han sido elegidos con fines electorales, de recaudación y justicia.
44. Existen, además pequeños poblados que reciben el nombre de delegaciones, comisarías, etc. que bajo la dependencia de las municipa

lidades que pierden importancia por la falta de atención que se les presta sobre todo en lo que se refiere a la organización administrativa. Es por esto la relevante importancia de la redistribución de competencias para reivindicar las atribuciones relacionadas con el gobierno directo de la comunidad básica.

45. En el aspecto económico es necesario reconocer el interés que existe por parte de la mayoría de las comunidades municipales, de participar en el mejoramiento económico. Interés que se ve en muchas ocasiones truncado por la apatía que existe por parte de los estados federados para cubrir los requerimientos municipales.
46. Una de las opciones para el desarrollo de los municipios es la cristalización de planes, proyectos y programas por parte de los estados que tendieran a diversificar la producción, evitando así, la emigración hacia las zonas urbanas.
47. En la medida de lo posible, es necesario recurrir a medidas drásticas de desconcentración de los medios de producción para lograr la distribución de bienes y servicios y evitar los fenómenos tan perjudiciales que implican la concentración en todos sus niveles ya que en el territorio existen 1644 municipios los cuales son:

1 municipio metropolitano

5 municipios urbanos

25 municipios semiurbanos

1613 municipios rurales

siendo estos últimos los que presentan la mayor marginación y la menor posibilidad de desarrollo económico.

48. La cultura se ve afectada porque existe una marcada falta de atención por parte de los organismos federales y estatales ya que una vez más advierte esa tendencia centralizadora, razón por la cual se han perdido verdaderas joyas culturales, ya que en muchas ocasiones los programas municipales no coinciden con los programas federales y estatales.
49. Se hace necesario una adecuada asesoría profesional, tanto técnica como económica y ayuda material por parte de la Federación, -- haciendo coincidir los intereses de cada comunidad con base a las últimas reformas a la Constitución , estimulando las iniciativas y políticas regionales para poder así en forma autónoma llevar a cabo y poder desarrollar sus potencialidades.
50. El resultado de la concentración de gran parte de la población en

espacios reducidos, en los cuales se hacían los centros de cultura, comunicación, de trabajo, etc. crea conflictos sociales. Por ello se reduce la posibilidad de lograr una sociedad con las mismas expectativas de realización en todos los niveles.

51. Esto nos lleva a aceptar las marcadas deficiencias con que cuentan la mayoría de los municipios en México. En todos los aspectos --nobles de la vida en sociedad creemos muy necesario que se tome conciencia de la urgencia de llevar a cabo la desconcentración en todos los órdenes. Así se dará fin a esa inadaptación en los municipios mexicanos al hacer realidad una política tendiente a la igualdad y al bienestar social en cada uno de los municipios. Se evitará de esa manera la oleada de gente de provincia que busca su radicación en las grandes urbes.
52. Derivada de la falta de respeto y reconocimiento por parte del gobierno estatal y federal el municipio se enfrenta a una gran problemática de tipo administrativo. Por la falta de personal calificado, por la limitación de sus recursos financieros y por la imposibilidad de aplicar un sistema generalizado, en virtud de su heterogeneidad los diferentes municipios en México se ven imposi

bilitados para responder a los requerimientos de los ciudadanos y muchas veces, incluso, quedan al margen de sus derechos consagrados en la legislación mexicana.

53. La falta de conocimiento de bases normativas por parte del municipio se ve reflejada en una actitud de desconfianza hacia las autoridades y esto acarrea grandes deficiencias en la prestación de los servicios públicos, por la limitada capacidad económica.
54. Por lo anterior, es necesario coordinar los tres niveles de gobierno para la planeación, construcción, operación y mantenimiento del esquema municipal que refuercen la continuidad y eficiencia en la estructura administrativa. Así mismo se requiere el respeto al ámbito de su competencia y la estabilidad en el empleo del servidor municipal, para fomentar el servicio de carrera.
55. El fortalecimiento municipal ha motivado que diversas instituciones nacionales hayan desarrollado algunos programas de asistencia técnica y de capacitación, donde se marcan como significativos los siguientes puntos:
  - 1 El Centro Nacional de Productividad con una labor pionera en la capacitación y formación de personal en numerosos municipios

- 2 El Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la U. N. A. M. realizó varios estudios y seminarios.
- 3 El Instituto Nacional de Administración Pública (I. N. A. P.) efectuó algunas investigaciones, seminarios y cursos sobre administración municipal en colaboración con entidades e instituciones de cultura superior. Por iniciativa de los gobnadores de los estados se desarrollaron los primeros programas de fortalecimiento municipal. Es en el Estado de México donde se impartieron los primeros programas de fortaleci-  
miento municipal. En 1976 se llevó a cabo la Reunión Nacio-  
nal de Administración Municipal. En ella participaron alcal  
des de toda la República. En ese foro se apunta la solución  
más viable a la problemática municipal o sea la creación de  
un Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal. En 1982,  
a instancia del Poder Ejecutivo Federal, surge una serie de  
medidas de carácter legal en el orden económico, fiscal y  
administrativo tendientes a sacar del abandono e ineficiencia  
en que se encontraban algunos municipios mexicanos.

56. El fortalecimiento municipal es un proceso largo y casi siempre difícil entendido como el conjunto de acciones que generan en forma continúa y permanente los ayuntamientos y las comunidades en su trabajo cotidiano.
57. El programa nacional de fortalecimiento deberá dar prioridad a la coordinación de los esfuerzos estatales con el fin de coordinar la colaboración de cada una de las entidades federativas las que adecuarían los programas de fortalecimiento municipal.
58. La planeación del desarrollo municipal deberá prever y adaptarse a las necesidades básicas de la comunidad tales como la educación, salud, asistencia social, servicios públicos, vivienda y el mejoramiento en general de las comunidades rurales . Con el fin de programar las acciones del gobierno estableciendo un orden de prioridades, procurando que el desarrollo municipal se realice de una manera equilibrada.
59. Entre las diferentes instituciones que realizan el magno esfuerzo de la capacitación a nivel nacional conviene señalar que todas estas actividades tendrán como principal propósito el de orientar la tarea económica para el logro del máximo beneficio social.

60. Indiscutible resulta el hecho de la necesidad de una reestructuración en el sector administrativo a nivel nacional. Por lo que debe dejarse a un lado la idea del centralismo y delimitar las responsabilidades y atribuciones en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), lo que traerá como resultado una auténtica participación del conjunto social.
61. En el proceso de descentralización tendrán prioridad todas las actividades que otorguen una mayor autonomía al municipio y las que fortalezcan a su economía. Así el municipio contará con una mayor capacidad recaudatoria, por lo que resultaría ser un verdadero promotor del desarrollo.
62. Conociendo de una manera directa las características físicas y -- sociales de su territorio, el municipio puede evitar el debilitamiento en el orden económico a nivel municipal y regional. Se mejoraría así el servicio que ofrece el catastro, con lo que se daría un mejor uso y aprovechamiento de sus riquezas naturales.
63. El municipio puede llegar a alcanzar su máximo desarrollo cuando se dé en forma real y auténtica la participación de la comunidad, encauzando los recursos financieros y de producción, atendiendo

a sus necesidades básicas y colaborando en las acciones que el gobierno municipal realiza, ya sea en forma directa o bien informando a su ayuntamiento sus inquietudes y necesidades.

64. La participación comunitaria municipal a nivel de barrios, manzanas y colonias y con base en los representantes de los concejos de colaboración de colonias quedará integrado el Concejo de Colaboración Municipal, el cual coordinará las acciones de participación de la comunidad en todo el municipio, como enlace entre ciudadanos y autoridades.
65. Resulta de gran importancia la opinión pública, puesto que acorde a la evaluación que derive de la misma, puede mejorar y adecuar los planes, proyectos y programas que realicen las autoridades para el desarrollo municipal, adecuándolos a sus necesidades reales.
66. No es el gobierno el que va a resolver todas las necesidades y carencias de las comunidades, sino que en un conjunto coordinado de esfuerzos debe darse solución a estos problemas, tratando de romper con la apatía que existe hacia los grupos oficialmente constituídos. También deberá apoyarse en los líderes naturales de zona --

para integrarlos a éstos, o bien crear nuevas formas organizadas que realmente atiendan el interés común.

67. El Convenio Unico de Desarrollo (C. U. D.) pretende, con base en soluciones paulatinas, lograr el mejoramiento municipal a través de acciones coordinadas con los gobiernos estatal y federal. De esta manera puede lograrse la autonomía económica municipal, con lo que se lograrían los fines y las metas a corto y largo plazo, con lo cual se da un gran impulso al desarrollo en los tres niveles.
68. Como necesidad básica municipal se señala la vivienda, cuya satisfacción condiciona la alimentación, la salud y la educación. Esta necesidad debe ser autofinanciable porque su finalidad es lograr un arraigo municipal. Para esto será necesario también la creación de fuentes de trabajo.
69. Con base en la experiencia adquirida en el siglo pasado se debe acabar con la práctica del centralismo financiero. Los estados, así como la federación, deben dar prioridad a que las contribuciones municipales sean utilizadas en las obras y servicios correspondientes en términos de equidad, acabando así con el paternalismo del gobierno federal. Simultáneamente debe procu --

rarse la autosuficiencia y con ello se podrá crear así su propia --  
infraestructura.

70. Es urgente promover la creación de núcleos habitacionales y adoptar algunas medidas como impulsores de desarrollo a nivel municipal , entre ellas destacan, las que conducen al miembro de la comunidad a concientizarse a fondo para poder cumplir con las obligaciones que contraigan ante las instituciones de vivienda.
71. Existen convenios y derechos delegados. vía Federación-Estados y Estados- Municipios con la finalidad básica de evitar la duplicidad de los mecanismos entre las tres instancias de gobierno.
72. De entre estos convenios, los más benéficos son aquéllos que marcan la percepción de las contribuciones, tasas adicionales sobre bienes de propiedad inmobiliaria y las que tienen por base el cambio de valor de los inmuebles.
73. El municipio mexicano actual es, no obstante las reformas constitucionales, una entidad vulnerable, deplorable y con marcadas deficiencias presupuestales políticas y sociales, por lo que se requiere la implementación del sistema nacional de planeación democrática para coordinar y equilibrar el gasto municipal.
74. La adecuación que se ha practicado en la Constitución Mexicana

para conceder a los municipios personalidad jurídica y patrimonio propio los facultas para traducir las leyes federales y las estatales en medidas administrativas adecuadas al municipio.

75. Las facultades que recibe el municipio mexicano a través de la fracción II del artículo 115 constitucional lo fortalece, en virtud de que elaborar y expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dotan a cada ayuntamiento de fuerza propia para aplicar sus leyes.
76. En el texto constitucional se plasma la forma en que el pueblo mexicano ha decidido gobernarse, república representativa popular, cuya base de la división territorial es el municipio libre.
77. La máxima autoridad del municipio es el ayuntamiento, órgano colegiado de gobierno. Entre éste y el gobierno estatal no habrá autoridad intermedia que se interponga. Así se eliminó la nefasta figura de las prefecturas.
78. El propio ordenamiento constitucional prescribe la inelegibilidad de los funcionarios que recién entregaron el puesto para periodos inmediatos.
79. Los ayuntamientos pueden ser declarados desaparecidos, así como

procede la suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley prevenga y sólo mediante acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de las legislaturas locales.

80. Los servicios públicos pueden ser prestados por los municipios con el concurso de los Estados respecto a: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, mercados y centrales de abasto, limpieza, panteones, rastro, calles parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y las demás que determinen las legislaturas locales.
81. Es muy significativo el contenido de la fracción VII del reformado artículo 115 constitucional, ya que deposita en el Ejecutivo Federal y en los gobernadores las facultades de mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.
82. Las relaciones laborales entre los ayuntamientos y sus trabajadores se rigen por las leyes que expiden cada una de las entidades federativas a través de sus legislaturas locales y con base a lo dispuesto en el artículo 123 constitucional.

83. De conformidad con el artículo transitorio segundo del decreto que reforma y adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios administran libremente su hacienda, percibirán las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, recibirán las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
84. Las características básicas del municipio en México de acuerdo a la Constitución Política son: Libertad de Administración (mediante normas jurídicas ordena los diferentes ámbitos de la vida local), Personalidad Jurídica (capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones).
85. La personalidad jurídica es la capacidad del municipio para ser sujeto de derechos y obligaciones, además de la facultad para manejar su patrimonio conforme a la ley.
86. El artículo 115 constitucional en su fracción IV dispone la libertad de los municipios para administrar libremente su hacienda. Asimismo les faculta para recibir las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

87. Igualmente, el artículo 73, en su fracción XXIX, señala facultades del Congreso para establecer impuestos o contribuciones sobre diversas materias.
88. A su vez la Constitución Mexicana expresa en su artículo 117 Constitucional fracción VIII que "los Estados y municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos, sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas", es decir, que estén dirigidos a producir un incremento en sus respectivos ingresos.
89. De vital importancia es la fracción IX del artículo 115 constitucional para la vida del municipio. A través de ella se regulan las relaciones laborales entre los Estados y sus trabajadores.
90. En materia de cultos corresponde al artículo 130 constitucional la regulación municipal consistente en aplicar los mecanismos de control para la apertura de nuevos templos y todo lo relacionado con las disposiciones.
91. La proporcionalidad y equidad en la contribución de los gastos públicos municipales es regulada por el artículo 31 constitucional en su fracción IV.
92. La función educativa que corresponde a los tres niveles de gobierno

- no está señalada en la fracción IX del artículo 3º constitucional.
93. La administración del municipio corresponde al cuerpo colegiado llamado ayuntamiento, que es el órgano máximo de gobierno municipal por medio del cual el pueblo lleva a cabo la gestión de sus intereses comunes.
94. Las reformas al artículo 115 constitucional facultan a los ayuntamientos para aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles. Tienen facultades para prestar servicios públicos tales como: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados, seguridad pública y tránsito así como aquéllos establecidos en las legislaturas locales.
95. Ser ciudadano de la entidad, vecino del municipio, tener un mínimo de 18 años a 23 (dependiendo de cada Estado), no desempeñar cargos en la Federación ni en el gobierno estatal y no ser ministro de ningún culto, son los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento.
96. Cada tres años se renuevan los ayuntamientos en función directa de lo que dispone la ley orgánica municipal y la ley electoral de cada entidad federativa de la República.

Esta periodicidad permite los cambios necesarios para evitar a través de prácticas democráticas el ejercicio del poder por un solo hombre

97. A efecto de lograr una administración más eficiente, las poblaciones que no tienen categoría política de cabeceras municipales, estarán a cargo de comisarías, delegaciones municipales, agencias u otras formas de división política territorial.
98. Para el asentamiento de un municipio de nueva creación es necesario ajustarse a los preceptos de las leyes orgánicas municipales, los cuales indican que debe contarse, entre otros rubros importantes, con los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal.
99. Es a través del ayuntamiento como el pueblo ejerce su voluntad política eligiendo a sus representantes para que éstos realicen la administración de los intereses de la comunidad.
100. Mediante las sesiones de cabildo los ayuntamientos procuran la resolución de asuntos de su competencia. Estas reuniones se celebran, cuando menos, una vez por semana. En caso de algún asunto de urgente resolución se convoca a una sesión extraordinaria del cuerpo edilicio.

101. Las comisiones municipales son órganos auxiliares de carácter permanente previstas en las leyes orgánicas municipales. Su función es resolver los problemas que se presenten al ayuntamiento o al presidente municipal en las diversas ramas tales como gobernación, policía, hacienda, educación, obras públicas, salubridad, comercio, planificación y desarrollo municipal, etc.
102. Para entender las necesidades municipales y regular el funcionamiento de la administración pública se dicta en cada municipio el Bando de Policía y Buen Gobierno.
103. Este Bando de Policía y Buen Gobierno es un importante instrumento jurídico que regula la vida pública municipal, garantiza el ejercicio de los derechos y obligaciones de los habitantes y prescribe las normas administrativas para dar tranquilidad y seguridad al municipio.
104. Su instrumentación como documento jurídico regulador del municipio señala, entre otros, rubros tan importantes como: integración del territorio, población, gobierno y administración, hacienda pública, desarrollo urbano y obras públicas, servicios públicos, actividades de los particulares, bienestar social, el orden, la seguridad

dad pública, infracciones y sanciones.

105. Además, los municipios cuentan con reglamentos municipales, que son conjuntos de normas jurídicas, de carácter administrativo y obligatorias para toda la comunidad, los cuales son expedidos por el ayuntamiento para garantizar el cumplimiento de la ley.
106. Existen cuatro tipos de reglamentos municipales: el que establece y regula la organización y funcionamiento interior del ayuntamiento, el que regula la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal, el que regula la organización y funcionamiento de los servicios públicos, y el que establece y regula las actividades de los particulares que afectan el desarrollo cotidiano de la vida comunitaria.
107. La estructura de los reglamentos que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos deben señalar qué tipo de servicio van a regular, así como los requisitos que debe cubrir el usuario para tener acceso a ellos.
108. Los reglamentos contemplan una parte que es de suyo muy importante: señalar las cantidades que deberá cobrarse por la prestación de los servicios públicos.

109. Por último haremos la siguiente reflexión:

El municipio es la célula básica del federalismo y como tal debe recibir el apoyo que las reformas al artículo 115 constitucional contemplan para su pleno desarrollo armónico, en proporción directa del trabajo y esfuerzo decidido que impriman los ciudadanos mexicanos en acciones coordinadas con sus autoridades.

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

- De la Madrid Hurtado, Miguel, Pensamiento político del licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, Ed. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Enero-Junio, 5-6, México, 1982, 232 pp.
- Faya Viesca Jacinto, Fortalecimiento del municipio, Ed. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Octubre 1984-Marzo 1985, 16-17, México, 1985, 280 pp.
- Faya Viesca Jacinto, La Vertiente regional de planeación, Ed. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Abril-Septiembre, 10-11, México, 1983, 269 pp.
- Jiménez-Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge, Los municipios de México, Ed. U. N. A. M., Instituto de Investigaciones Sociales, México, 1978, 215 pp.
- Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1985, 333 pp.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, La administración Pública municipal, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, Centro de Estudios de Administra-

ción Municipal, México, 1985, 23 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio, La reglamentación municipal, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica 2, México, 1985, 17 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio, La administración del personal municipal, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica 7, México, 1985, 23 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio, La administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica 8, México, 1985, 34 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio, La administración de los servicios públicos municipales, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica 9, México, 1985, 30 pp.

Pichardo Pagaza, Ignacio, La planeación del desarrollo municipal, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica 10, México, 1985, 34 pp.

Pichardo Pagaza Ignacio, Municipio libre y descentralización de la vida nacional, Ed. Instituto Nacional de la Administración Pública, Organó académico informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales, Octubre-Marzo, 12-13, México, 1984, 277 pp.

Texto constitucional vigente.