

201
792



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LAS REFORMAS AL ARTICULO 115
CONSTITUCIONAL EN LA PERSPECTIVA
JURIDICA DEL CENTRO NACIONAL DE
ESTUDIOS MUNICIPALES**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
MA. DEL ROSARIO VALENCIA SALCEDO



CIUDAD UNIVERSITARIA, MEXICO, D. F. 1986
FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES



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.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.	1
CAPÍTULO I. CONCEPTOS GENERALES SOBRE MUNICIPIO.	3
A. Naturaleza.	4
B. Elementos fundamentales.	17
C. Concepto.	37
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO EN MÉXICO.	39
A. Antecedentes históricos.	40
B. La Constitución de Cádiz de 1812.	45
C. La Constitución de 1824.	46
D. Las Bases Orgánicas de 1836.	47
E. La Constitución de 1857.	49
F. La Constitución de 1917.	51
1. El porfiriato.	51
2. El Congreso Constituyente de 1916-1917.	55
3. El artículo 115 en la Constitución de 1917.	64
CAPÍTULO III. LAS REFORMAS AL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.	66
A. La reforma del 20 de agosto de 1928.	67

B. El artículo 115 constitucional.	84
1. Primera reforma.	84
2. Segunda reforma.	86
3. Tercera reforma.	90
4. Cuarta reforma.	92
5. Quinta reforma.	97
6. Sexta reforma.	99
7. Séptima reforma.	103
8. Octava reforma.	108
C. Análisis del artículo 115 constitucional actual.	119
CAPÍTULO IV. EL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.	131
A. Antecedentes.	132
B. Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales. Decreto publicado en el Diario Oficial el 3 de mayo de 1984.	137
1. Análisis del Centro.	141
2. Estructura Administrativa.	144
3. Convenio de Coordinación (tipo).	153
C. Los Centros Estatales de Estudios Municipales.	160
D. Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal.	171
CONCLUSIONES GENERALES.	176
BIBLIOGRAFÍA.	182

INTRODUCCION

Uno de los principios bajo los cuales se inició la Revolución Mexicana, fue el que proclamó la autonomía municipal. A varias décadas del triunfo del movimiento social, y de la consagración definitiva del lema de "Municipio Libre" en el artículo 115 de la Constitución de 1917, la materia municipal vuelve a tener el auge que merece con la reforma de 1983, que modifica substancialmente la estructura del citado artículo constitucional.

El interés que despertó este acontecimiento, dio como resultado la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de coordinar las acciones tendientes a fomentar la reforma municipal.

Para hablar de la reforma municipal, resulta indispensable investigar qué es y cómo se conforma el Municipio. El proceso constitucional que ha tenido en la historia de México, lo cual justifica su importancia y el porqué se le considera como la célula social fundamental de nuestra organización política, administrativa y jurídica.

El estudio que hicimos de las reformas que se le han hecho al artículo 115 constitucional, demuestra que el Municipio a pesar del olvido en el que se le tenía, no dejaba de ser punto de partida -y en algunas ocasiones un centro de experimentación- para la toma de las grandes decisiones del país.

En el presente trabajo, no pretendemos cuestionar o justificar la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, ya que eso corresponde en todo caso a nuestras autoridades. Nuestro interés se encauza a determinar los alcances que puede tener la reforma municipal, con el apoyo de un órgano dedicado en su perspectiva jurídica a dicha función.

El Centro coordina sus actividades con el apoyo de los 31 Centros Estatales de Estudios Municipales. Cabe aclarar que en este estudio, se incluyen esquemas que concentran todos los datos que caracterizan a cada Centro estatal, aunque pueden perder actualidad por los constantes cambios, sirven para darnos un panorama general de la situación que predomina en cada entidad federativa respecto a la creación de dichos Centros.

Al Centro Nacional de Estudios Municipales corresponde integrar un archivo de información sobre nuestros municipios, y partiendo de una concepción real -no improvisada o impuesta- sobre la materia, impulsar el desarrollo de la vida municipal, su fortalecimiento, que como consecuencia haga realidad el lema revolucionario del "Municipio Libre"

Ciudad Universitaria, D. F., noviembre de 1985.

CAPITULO I
CONCEPTOS GENERALES SOBRE MUNICIPIO

Hay en todos los hombres por naturaleza, un instinto sociable; por eso el que fundó la primera polis, fue el mayor de los benefactores.

ARISTOTELES

A) Naturaleza

Para determinar la naturaleza del Municipio, los tratadistas han creado diversas doctrinas a través del tiempo. Los fundamentos que sustentan las tesis de las escuelas más importantes que han tratado este tema, son expuestos a continuación en un breve estudio.

Sin atender a un orden cronológico, la primera corriente es representada por las llamadas escuelas sociológicas, que definen al Municipio como una sociedad humana que precede al Estado, el cual sólo lo reconoce. Tanto el origen del Municipio como su desarrollo, se explican de manera casi paralela al nacimiento y progreso de la especie humana. Se considera a la comunidad municipal como una institución impuesta para satisfacer las necesidades humanas y hacer frente a los problemas de convivencia y conservación.

Desde los primeros vestigios de la humanidad se hace patente en el hombre el instinto de agruparse, de vivir en sociedad, de sentirse unido por ciertos hábitos de vida y una cultura común; de formar un grupo solidario y singular a los demás. El conjunto de costumbres homogéneas derivadas de la unidad que logran los hombres al integrarse a un grupo, dan origen a la comunidad, a la "reunión o agrupación primaria, instintiva y natural de los hombres".¹

¹ Arnaldo Schwerert Ferrer, Curso de Derecho Municipal (Maracaibo: Editorial Universitaria, 1967), p. 35.

La comunidad es una colectividad humana unida por lazos de sangre, de convivencia, de vecindad, de cultura, de simpatía; se forma independientemente de cualquier voluntad ajena o con el propósito de satisfacer fines determinados. Su integración obedece a una voluntad esencial, no planeada, originada por la necesidad de pertenecer a un grupo social.

La doctrina sociológica se basa primordialmente en las teorías de dos tratadistas: Ferdinand Toennies que en 1887 causó gran impacto en Alemania con su libro Principios de Sociología, y Gastón Richard en Francia. Ellos fundan la escuela que lleva por nombre "Teoría de las formas sociales". Los postulados de esta escuela se fundamentan en la concepción que se tiene de la palabra sociedad, que en sentido amplio es un género que encierra a dos especies: a la comunidad y a la sociedad desde un punto de vista restringido. Por lo tanto, la comunidad o cuerpo social es el todo integrado por individuos dotados de razón y que en cierta forma son posteriores a aquélla. La sociedad contemplada como una especie, es decir como una consecuencia de la voluntad, los intereses, los fines y los valores de los miembros que la integren y por lo tanto, el individuo existirá antes que ésta.

El tratadista Max Weber llama sociedad "a una relación social cuando y en la medida en que la actitud en la acción social se inspira en una comprensión de intereses por motivos racionales (de fines o valores), o también en una unión de intereses con igual motivación".²

En la doctrina se señalan generalmente dos clases o especies de sociedades: las necesarias o comunitarias y la voluntarias o contractuales. De acuerdo a lo expuesto anteriormente son sociedades necesarias: la familia, el Municipio, el estado; y son sociedades contractuales o voluntarias: las

² Max Weber, Economía y Sociedad, tomo I, trad. de J. Medina Echavarría (México: Fondo de Cultura Económica, 1965), p. 33.

de tipo comercial, las sindicales, las artísticas, etcétera. Así, el Municipio tiene su origen en una agrupación de individuos que se unen de manera natural e inconciente, me refiero a la comunidad.

En la comunidad tenemos la forma más incipiente de la agrupación humana, dentro de la cual se dan los llamados grupos primarios con una estructura espontánea y generalmente duradera. Sus miembros se agrupan por las relaciones personales que se producen, por coincidencia de las iniciativas y por los lazos de unión que en ellos existen. A estos grupos primarios pertenecen: la familia, los amigos, el grupo de juego, los vecinos, etcétera.

La primera agrupación humana es la familia, generada por los lazos de parentesco y que en las primeras épocas se le caracterizó por ser auténticos matriarcados. La unión de familias nómadas, sin organización, dedicadas a la caza y a la pesca integraron la horda. En cuanto estas familias dejan de ser nómadas e inician la vida sedentaria, surgen las agrupaciones llamadas clanes, a los que la lengua griega llamó "fratría" y la lengua latina "curia". Los clanes se integraron por individuos unidos por lazos de parentesco y normaban su vida con principios e ideas religiosas inalterables.

En la antigua Roma, al frente de cada curia había un jefe o curión patriarca que presidía los sacrificios en la fraternidad, la cual tenía "sus asambleas, sus deliberaciones, y podía dictar decretos. En ella como en la familia, había un dios, un culto, un sacerdocio, una justicia, un gobierno. Era una pequeña sociedad modelada exactamente sobre la familia".³

La agrupación de varios clanes afines formaron la tribu, que constitu

³ Fustel de Coulanges, La Ciudad Antigua (México: Editorial Porrúa, S.A., 1983), p. 85.

yó la unión y fuerza para poder hacer frente a las crecientes necesidades y problemas que se presentaron. Todo encaminado a lograr el bien común de la incipiente sociedad. Se buscó una mayor convivencia, mejor organización de la comunidad y del trabajo colectivo.

Las necesidades políticas se hacen cada vez más patentes y se basan éstas en un sistema totémico, al cual algunos tratadistas señalan como la justificación para que el hombre conservara su especie. La identificación de los ideales y principios religiosos, así como las necesidades preponderantes originan a estas sociedades llamadas "tribus". Generalmente tenían su culto especial y sus propias normas. "varias tribus pudieron asociarse entre sí, a condición de que se respetase el culto de cada cual. El día en que se celebró esta alianza, existió la ciudad".⁴

El proceso de formación de la ciudad-estado romana es importante conocerlo, por ser el antecedente más remoto que se tiene del Municipio actualmente, y se caracterizó por ser una sociedad organizada, establecida en un territorio determinado y reglamentada por sus propias leyes y tradiciones.

Para Francisco de la Garza, la familia es una sociedad imperfecta por no existir en sí, ni subsistir por sí, sino que se subordina a otra colectividad humana superior llamada Municipio, al que se le considera una agrupación más perfecta, y que a su vez es parte de una sociedad perfecta denominada Estado. El Derecho y el Estado reconocen la existencia del Municipio, pero de ninguna manera puede decirse que encuentre su origen o sea un derivado de aquéllos, ya que "en el orden del ser y en el orden del tiempo el Municipio es anterior al Estado".⁵

⁴ Coulanges, op. cit., p. 91.

⁵ Sergio F. de la Garza, El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno (México: Editorial Jus, 1947), p. 58.

Una vez que se crea el Municipio, se va a distinguir de cualquiera otra comunidad, por el fin para lo cual se ha organizado y éste se traduce en lograr el bien común específico de la localidad, determinado por la relación de vecindad que existe entre los habitantes. El bien común no sólo se refiere a la satisfacción de las necesidades humanas, sino las necesidades económicas, políticas, culturales, religiosas, administrativas, y todas las derivadas de la relación de vecindad.

El bien común se integra de dos elementos: la palabra bien, que abarca todos los medios materiales e inmateriales que satisfacen las necesidades de la localidad, en este caso; y la palabra común, que atiende no a un individuo en especial, sino al conjunto de individuos que integran la colectividad. Los intereses individuales se hacen a un lado para dar paso a las necesidades comunitarias locales que son satisfechas en forma proporcional a todos los integrantes y no de manera desproporcionada e individual o excluyendo a determinada persona. El bien común es para todos, es por eso que el Municipio no se considera una sociedad particularmente organizada, sino con fines colectivos que beneficien a todos sus miembros.

La escuela tomista consideraba que tratar de alcanzar el bien común encaminaba a la sociedad a su perfeccionamiento.

Cada comunidad tiene su propio bien común, así como cada individuo tiene el suyo. Pero en la organización municipal lo importante es que todos los miembros de la comunidad se identifiquen en un sólo bien común. El bien común de una localidad será diferente al bien común de cualquiera otra, pero todos conducen al perfeccionamiento de la comunidad.

Al tratar de satisfacer las necesidades colectivas de la localidad, se hace patente la creación de una organización socio-política, jurídica y

administrativa que ordene los medios con los que se cuenta para lograr el bien común, y es en este momento cuando nace el Municipio.

Los postulados de las escuelas sociológicas gozaron de gran difusión en Europa a fines del siglo pasado, en España se difunden a través de las obras de autores como Gumersindo Azcárate y Giner de los Ríos.

En América, el pensamiento sociológico se difunde gracias a la publicación de la obra de Tocqueville, "La democracia en América", estudio dedicado a las instituciones municipales en Norteamérica, en el cual expresa su célebre concepto ... "El hombre forma los reinos y establece las repúblicas; la comuna parece surgir de las manos de Dios..."⁶

Otros representantes de la doctrina sociológica son Ahrens, Savigni, Hostos, Carrera Jústiz, Capablanca, Angulo, Carmona Romay, García Oviedo y Costa.

Así, partiendo del postulado que señala al Municipio como consecuencia de un hecho social y natural, originado con anterioridad al Derecho y al Estado, la ley por lo tanto estará en un plano de subordinación al Municipio y su contexto sólo será un reflejo que interprete la realidad social que genere la vida municipal. Por lo tanto, el Municipio según las escuelas sociológicas, contará con una personalidad jurídica propia, un control judicial sobre órganos y actos, elegirá a sus autoridades en forma democrática y tendrá el derecho a otorgarse sus propias leyes.

Esta doctrina ha servido de base a varias legislaciones del mundo, a pesar de las críticas que hasta la fecha se le han hecho.

Si para las escuelas sociológicas el Municipio no es una creación del legislador ni del Estado, para las escuelas legalistas, el Municipio no na

⁶ "Municipio", Enciclopedia Jurídica OMEBA; Tomo XIX (Buenos Aires: Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., 1964), p. 962.

ce de la convivencia de los hombres, sino que es la ley la que le otorga su existencia.

En base a las afirmaciones que hace el maestro Quintana Roldán al respecto, las escuelas legalistas están representadas por las dos doctrinas ya tradicionales en el Derecho, la escuela naturalista y la escuela positivista.⁷

La tendencia jusnaturalista sustenta sus postulados en aquellos derechos que la propia naturaleza otorga. Así el Municipio obedece en cuanto a su origen a leyes o principios emanados de la naturaleza, pensamiento que predominó entre los griegos. Para otros autores es Dios el que otorga estos derechos; otros los definen como los principios derivados del orden de las cosas que caen dentro de lo jurídicamente justo. Esta entiende al derecho natural como "un conjunto de criterios y principios racionales -suyos, evidentes, universales- que presiden y rigen la organización verdaderamente humana de la vida social, que asigna al derecho su finalidad necesaria de acuerdo con las exigencias ontológicas del hombre, y establece las bases de selección de las reglas e instituciones técnicas adecuadas para realizar esta finalidad en un medio social histórico".⁸ Dentro de esta doctrina tenemos dos acepciones que la caracterizan, lo racional y lo teológico o también reconocida como la postura aristotélico-tomista.

Sobre estas bases, la acepción racional aristotélica nos dice que el hombre como ser racional tiene capacidad para entender lo que es justo y bueno, el hombre capta y razona los principios que originan al Municipio y es por ésto que existe.

⁷ Carlos Quintana, Derecho Municipal (apuntes del curso impartido en la Facultad de Derecho de la UNAM), México, segundo semestre académico, 1985.

⁸ Rafael Preciado Hernández, Lecciones de Filosofía del Derecho (México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1982), p. 235.

La acepción tomista es representada por Santo Tomás de Aquino, señala que Dios hizo que los hombres vivieran en sociedad (en municipios), y corresponde al Estado reconocer estos principios.

Dentro de la corriente positivista el derecho formalmente válido es el que emana de la voluntad del legislador, el que se obedece dentro de una sociedad en un momento dado. Esta escuela afirma que en las primeras épocas el hombre se agrupó en comunidades con el fin de satisfacer las necesidades naturales, pero que ésto no implica la creación del Municipio hasta que lo reconoce el Estado a través de normas jurídicas. El Municipio es por lo tanto, una institución político-administrativa, social y jurídica creada por el Derecho.

Se le llama escuela legalista francesa por ser la consecuencia directa de la Revolución francesa, después de la cual se estableció en Francia un sistema jerarquizado basado en la concepción centralizadora que prevaleció durante el Imperio de Napoleón Bonaparte. El primer antecedente legal se encuentra en el Decreto de la Asamblea Constituyente Francesa del 14 de diciembre de 1789, que suprime las municipalidades a una por población, bajo un régimen uniforme y simétrico.

Entre los representantes de esta escuela tenemos a Laurent, Kelsen, Félix Varela, Dillon y Albi.

Esta tendencia ha sido adoptada por varias legislaciones de países latinos e incluso europeos como es el caso de Bélgica, España, Holanda, Grecia e Italia.

En base a estos conceptos la existencia del Municipio queda supeditada a la voluntad del legislador, quien va a determinar las atribuciones de aquél, una vez otorgadas por el Estado.

Al respecto Francisco de la Garza señala que el tratamiento que otorga el Estado al Municipio "va desde la más absoluta centralización, hasta la autarquía, pasando por la simple descentralización".⁹

En la mayor parte de los países que adoptan esta postura, el Municipio se encuentra en un régimen político-administrativo de subordinación.

El Municipio bajo esta doctrina se caracteriza por tener un régimen de centralización administrativa, deficiente reconocimiento a la personalidad jurídica, una designación autocrática de autoridades locales y un pleno control legislativo y gubernativo sobre órganos y actos por parte de la ley.

En conclusión, el Municipio sólo será considerado como tal, cuando cumpla con los requisitos que marca la ley, instrumento que tiene el Estado para manifestar su voluntad.

La decadencia por la que pasa el Municipio a raíz de los acontecimientos que traen como consecuencia el desprestigio de los cargos municipales, la corrupción imperante entre los funcionarios y autoridades, la desconfianza por parte del pueblo, etcétera, hacen necesaria una reorganización del Municipio, etapa que llega a su apogeo en el siglo XIX, cuando el Municipio es regulado ya a nivel constitucional, como en el caso de las Cortes de Cádiz para España y la Constitución francesa del siglo pasado.

A partir de este momento el régimen municipal va a regularse de dos tipos. Por un lado el régimen que toma en cuenta al pueblo como unidad y uniformidad del territorio. Por otra parte el que caracteriza al régimen municipal anglosajón por su variedad y particularismo propio de cada comuna.

⁹ De la Garza, op. cit., p. 74.

Con estos antecedentes se establece la doctrina que dio lugar a una nueva escuela llamada histórica o anglogermánica, la cual basa sus postulados en la tradición histórica y costumbres semejantes que hacen que un conglomerado humano se organice independientemente de otros grupos. Las municipalidades inglesas no se encuentran contenidas en la ley como moldes inmutables y unificados, sino que van a estar esparcidas en forma irregular y variada por todo el territorio.

Este sistema predomina en los países escandinavos, en Alemania y en Inglaterra.

Otra doctrina es la que sustentan las escuelas administrativas, las cuales se fundamentan en el concepto de servicio público. Sus precursores son Alberto Demichelli y Gabino Fraga, basados en las tesis de Gastón Jezé y León Duguít. Sus postulados se sustentan en el sistema de descentralización por región de la administración pública, como una forma de que el gobierno ejerza sus atribuciones de una manera más eficaz en beneficio de la colectividad.

Se basan en la idea de gobierno y gobernados, es decir en las obligaciones que como servidores públicos tienen los integrantes del gobierno para con el pueblo.

Considerado así, el Municipio es creado como una forma de descentralización administrativa que va a auxiliar al Estado a través de las funciones que se le delegan en la prestación de los servicios públicos que requiere la población. El Municipio se origina como un medio para llevar a cabo un fin, en este caso la prestación de un servicio público.

Las escuelas administrativas determinan al Municipio como un medio de descentralización político-administrativa, ya que habrá un control gubernamental

tivo de sus órganos y actos, sus autoridades serán electas popularmente en su mayoría o por designación autocrática en una minoría; sus funciones consistirán en administrar el conjunto de servicios público vecinales.

Para algunos tratadistas la falta de autodeterminación legislativa y las características antes mencionadas hacen imposible hablar sobre Municipio.

Estas escuelas han tenido aceptación en algunas legislaciones del siglo pasado primordialmente.

Las escuelas económicas, por otra parte, conceptúan al Municipio como el resultado de la asociación de individuos que se agrupan motivados por la finalidad económica. Una comunidad económica se funda con dos finalidades: con el fin de satisfacer necesidades o con un fin lucrativo, es decir de los bienes escasos deseados se dispone y se obtiene una ganancia.

En estas escuelas se advierte que el Municipio sólo funcionará si tiene los recursos económicos para solventar sus gastos; se caracteriza por tener una personalidad jurídica propia, autonomía económica, un control judicial sobre órganos y actos, y la elección de las autoridades es de tipo calificada.

Entre los representantes de estas escuelas se encuentran Mitti, Salcedra, Wagner y Ferraris.

A esta teoría pertenecen las legislaciones de Polonia, Yugoslavia, Portugal, Ecuador y Colombia, entre otras.

Las escuelas culturales o étnicas plantean la creación de los municipios en base a los grupos étnicos existentes, como una forma de preservar la cultura de cada localidad.

Otras escuelas menos importantes pero que en un momento dado influyen

al determinar el origen del Municipio, son las siguientes.

Las escuelas religiosas, las cuales basan sus postulados en la división territorial de parroquias.

La escuela del corporativismo representada por Fleiner, quien determina a los municipios como asociación corporativa establecida sobre un territorio determinado.

Julio Storni se basa en Houriou y Renard, para determinar al Municipio como una institución. Entre las características que señala tenemos que el Municipio no depende de un acto voluntario, tiene una personalidad propia, las autoridades deben ser electas mediante el sufragio familiar, respecto al poder, éste debe agruparse en un sólo órgano, por carecer el municipio de naturaleza política.

De acuerdo a las doctrinas antes expuestas, algunas legislaciones del mundo han adoptado los postulados de una o de otra, así como algunos tratadistas han expuesto críticas a las mismas.

Respecto a las escuelas sociológicas se ha criticado que en sus postulados omitan el aspecto jurídico del Municipio, cuando algunas legislaciones que reconocen el origen natural del mismo, señalan en su contexto la existencia de ciertos requisitos artificiales que debe reunir la comunidad para ser declarada Municipio.

La tendencia legalista en su aspecto formal olvida que el Municipio no puede ser tal sin ciertos elementos fundamentales para su existencia, los cuales se originan en forma natural, derivados de la convivencia humana. No pocas veces se crea un Municipio legalmente y poco tiempo después pierde sus características, aunque el Municipio siga existiendo formalmente.

Las escuelas administrativas al referirse al Municipio como prototipo de descentralización por región, olvida que los estados de la Federación, al igual que el Municipio tienen características teóricas comunes y por lo tanto las entidades federativas pueden ser consideradas como una forma de descentralización por región. Es importante mencionar que el Municipio no sólo presta servicios públicos, como considera esta doctrina, sino que realiza otra clase de actividades sociales, culturales, políticas, administrativas, recreativas, etcétera.

Dentro de esta escuela se ha pretendido establecer una cierta jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República (me refiero a México) y los Ayuntamientos, al respecto el maestro Acosta Romero señala que "no existe jerarquía directa administrativa entre el Presidente de la República o el Gobernador y los Ayuntamientos, pues estos son de elección popular directa y gozan de la autonomía que les garantiza la Constitución Federal, de donde el Municipio es una célula político-administrativa que es la base de la organización y como tal, debe estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región".¹⁰

A juicio de algunos tratadistas el Municipio no debe ser considerado en cuanto a su naturaleza, sólo por los postulados de alguna de las escuelas, sino lo ideal es que cada una de éstas aporte lo que en un momento dado puede llegar a constituir un todo que determine la naturaleza del Municipio. El conjunto de algunos de los postulados de las escuelas, integran lo que se conoce como los elementos fundamentales que constituyen al Municipio.

¹⁰ Miguel Acosta Romero, Teoría General del Derecho Administrativo (México: Editorial Porrúa, S. A., 1984), p. 383.

B) Elementos fundamentales

El establecimiento de una agrupación humana en un territorio determinado, que con el paso del tiempo requiere de una autoridad propia e independiente que dirija las acciones encaminadas a lograr el bien común de la localidad, resultado de la convivencia que implican los lazos de vecindad existentes, determinan los elementos fundamentales del Municipio. La mayor parte de los tratadistas señalan a la población, el territorio, el gobierno, la autonomía y la relación de vecindad.

Los elementos municipales pueden ser estudiados desde tres planos: el geográfico, el demográfico y el gobernante. Dentro de estos planos ya se encuentran comprendidos todos los elementos que originan nuestro objeto de estudio.

El primero de los planos al cual me referiré es el geográfico, dentro de éste se encuentra el territorio.

El concepto de territorio ha tenido diversas acepciones a través de la historia. En las primeras épocas, el territorio no tenía importancia alguna, el hombre era nómada y cualquier lugar era bueno para establecerse siempre y cuando brindara las condiciones necesarias para sobrevivir. Con el inicio de la vida sedentaria, el concepto de territorio comprende no sólo el lugar en el que radica una comunidad, sino también el lugar que proporciona el sustento, la tierra en donde se encuentran enterrados los antepasados de esa población, es llamada la "terra-patrum".

A través de la historia de la humanidad vemos a pueblos errantes en busca de un lugar donde establecerse, los pueblos de Israel, los aztecas

en México y muchos pueblos más, son ejemplos de la importancia que tiene el territorio para el ser humano. No va a ser una elección precipitada, el lugar que se escoja para residir tendrá que reunir ciertos requisitos de carácter místico. En la antigua Roma la fundación de una ciudad implicaba la reunión de ciertas características, lo primero que cuidaba el fundador de una ciudad consistía en escoger adecuadamente el establecimiento de esta "esta elección, cosa grave y de la cual se cree que depende el destino del pueblo, se deja siempre a la decisión de los dioses...La religión prohibía abandonar la tierra donde se había establecido el hogar y donde reposaban los divinos antepasados".¹¹ Cada hombre al abandonar su tierra llevaba consigo un terrón, que simbolizaba el suelo que dejaba. Al instalarse en su nuevo hogar, depositaba en un hoyo ese terrón que representaba su antigua patria y con esto enterraba también las almas de sus antepasados al momento de decir: "esta es la tierra de mis padres, terra patrum, patria: ésta es mi patria, pues aquí están los manes de mi familia".¹² A los pueblos sin territorio se les consideró apátridas, huérfanos de la humanidad.

En el siglo XVI, nacen las grandes naciones europeas y desaparece prácticamente la "tierra de nadie". Con la aparición de las cartas geográficas se parcelan los territorios "y el hombre hace entrar a su vida afectiva y no sólo económica, aquel pedazo del planeta que él llama con emoción profunda su "patria".¹³

La doctrina del jurista Hans Kelsen viene a revolucionar el concepto de territorio, no sólo es el aspecto físico el que se debe tomar en cuenta

¹¹ Coulanges, *op. cit.*, p. 98.

¹² *Loc. cit.*

¹³ Andrés Serra Rojas, *Ciencia Política (México: Editorial Porrúa, S.A., 1980)*, p. 332.

sino el ámbito espacial de validez de las normas jurídicas de un sistema, de un Estado, referido al orden jurídico municipal.

La acepción de territorio abarca actualmente a la demarcación espacial donde se encuentra asentado un Municipio y sobre el cual ejerce su jurisdicción la autoridad municipal. El territorio se conceptúa como el término constitutivo del Municipio, el límite de competencia jurisdiccional del mismo, aquél en donde se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento. Algunos autores afirman que sin territorio no puede haber Municipio.

La doctrina ha establecido tres sistemas para la división territorial municipal que son los siguientes:

1. Sistema geométrico o francés. Basado en las necesidades de la administración pública y no en las formaciones naturales. Se eliminan las provincias como base de la división territorial existente, se establece una división por departamentos determinada de manera irrestricta por el Estado que hace prevalecer el centralismo originado por la Revolución francesa.

2. Sistema natural o suizo. El origen natural del Municipio, sus costumbres, tradiciones e historia sirven de base a la división territorial.

3. Sistema mixto o inglés. Conjuga los dos sistemas anteriores.

El artículo 27 constitucional establece que la propiedad originaria de tierras y aguas corresponde a la nación. La nación comprendida como un conjunto indiviso de la Federación, los estados y los municipios, faculta a éstos a través de la Constitución, para tener un patrimonio territorial aprovechable del cual no son dueños, ni gozan de la propiedad originaria por ser la nación la única que la detenta y es por medio de su representante la Federación que regula y establece las normas por las que se dis-

tribuyó el patrimonio territorial aprovechable entre estas tres esferas.

El territorio es la base real sobre la que el Estado ejerce su imperium. El artículo 42 constitucional señala que el territorio nacional comprende a todas las partes integrantes de la Federación, según la fracción I. En base a este artículo el territorio municipal es una de las partes que integran al territorio nacional.

Por otra parte el artículo 115 constitucional señala como base de la división territorial de los Estados de la Federación al Municipio Libre.

La Constitución mexicana no regula la creación de municipios, delega esta facultad a las constituciones de los Estados. Si una comunidad humana establecida en un territorio determinado, cumple con los requisitos de población mínima fijada, cuenta con los elementos suficientes para tener existencia política y el consentimiento de los ayuntamiento entre los cuales se encuentra localizada y como consecuencia de dicha creación resultarán afectados, puede ser declarada nueva municipalidad. Se debe contar con el acuerdo del ejecutivo local y la aprobación de las dos terceras partes del Congreso de la entidad federativa.

Un proceso semejante se sigue para la supresión de los municipios que pierden las características que motivaron su creación.

Los conflictos que se presenten respecto a los límites del Municipio los resolverán los respectivos Estados de la Federación. En el caso de los municipios pertenecientes a una misma entidad federativa, el problema se solucionará a través de un convenio de límites aprobados por la legislatura estatal correspondiente. En el caso de dos estados con problemas de límites territoriales entre sus respectivos municipios, los estados negociarán dichos límites.

Las alteraciones de los términos municipales pueden provocar la incorporación, segregación, fusión y la creación de nuevos municipios. Las causas de dichas alteraciones son los accidentes naturales, las contiendas bélicas, las causas biológicas, los problemas demográficos, la situación económica, las causas políticas y las de índole administrativas, entre otras.

Para efectos administrativos internos las leyes orgánicas municipales dividen al territorio de cada Municipio en: cabecera municipal, delegación, subdelegación, cuartel o barrio, sección o sector y manzanas.

Nuestro país carece de uniformidad en cuanto a su división territorial ya que existen algunos Estados de la Federación que son pequeños en cuanto a extensión territorial, pero sus municipios son numerosos; en cambio hay entidades federativas que cuentan con grandes dimensiones territoriales y sus municipios son pocos.

Algunos Estados de la República mexicana cuentan con una Ley de División Territorial.

Dentro del plano demográfico tenemos a la población municipal, entendida como el elemento humano del Municipio. La población es el "número de personas que conviven en un territorio para realizar sus fines sociales"¹⁴

Las apremiantes necesidades que se van presentando hacen que el hombre viva en sociedad, a la cual las circunstancias históricas han ido moldeando en cuanto a la mezcla de razas, de lenguaje, de costumbres, de tradiciones, de ideas religiosas y políticas, y de situaciones económicas. Ya determinados los caracteres de dicha sociedad, ésta integrará la población de una demarcación territorial denominada municipalidad.

¹⁴ Serra, op. cit., p. 358.

Para Hans Kelsen el elemento pueblo es el ámbito personal de validez del orden jurídico estatal. Al pueblo lo integran individuos cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico de un Estado. Esta tesis aplicada a la materia municipal da como resultado que la población del municipio sea un conjunto de personas con la característica de gobernados, es decir aquéllos a los que se va a dirigir el orden jurídico creado.

Los tratadistas dividen a la población municipal en dos categorías que son las siguientes:

1. Los residentes. Son aquéllos que viven habitualmente en el territorio municipal. Se clasifican a su vez en: cabezas de familia (jefes de casa, mayores de edad, bajo cuya dependencia viven en algún modo los integrantes de la familia), y los domiciliados (los que viven habitualmente en el término y forman parte de una casa o familia del pueblo). Ambas clasificaciones se encuadran dentro de la calidad de vecino, o sea aquellos habitantes del Municipio que tienen un determinado tiempo de radicar en el término municipal, el cual varía de 3 meses hasta un año. En nuestras legislaciones generalmente es de seis meses.

Al adquirir la calidad de vecino el habitante adquiere ciertas prerrogativas, así como al dejar de residir en la localidad pierde ciertos derechos.

2. Los transeúntes. Son aquellos habitantes que se encuentran accidental o temporalmente viviendo en la demarcación municipal.

Los habitantes del Municipio figuran en el padrón municipal y tienen por lo tanto, derechos y obligaciones en función de habitar o haber nacido en la localidad. Entre los derechos que tienen podemos mencionar los referentes a una eficiente prestación de los servicios públicos locales, el re

clamo del habitante a las autoridades municipales por las deficiencias en la administración municipal, y el de votar y ser electo en los comicios municipales. Aquí es importante mencionar que sólo podrán ejercer este derecho los ciudadanos del Municipio, es decir aquellos vecinos de la demarcación que tienen la edad y la capacidad legal para ejercer los derechos públicos. La edad ciudadana que señala el artículo 34 de nuestra Constitución Federal es de 18 años. La determinan también las constituciones estatales y las leyes electorales.

En México las calidades de vecino y ciudadano se encuentran definidas en las leyes orgánicas municipales, bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, etcétera.

Las obligaciones del ciudadano de la demarcación municipal son las que señala el artículo 36 constitucional en sus fracciones I y V específicamente, y éstas son: inscribirse en el catastro de la municipalidad, en el padrón electoral y desempeñar los cargos concejiles del municipio donde reside, las funciones electorales y las de jurado.

De las obligaciones de los habitantes quizá la más importante sea la contribución tributaria por parte de aquéllos al Municipio. El régimen municipal basa su autonomía principalmente en el renglón económico, entre más autosuficiente sea el Municipio en esta materia, mayor grado de autonomía tendrá.

Con frecuencia los tratadistas emplean los conceptos de pueblo y población como si fueran palabras sinónimas. El maestro Serra Rojas señala que "el pueblo comprende sólo a aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligadas a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero".¹⁵

¹⁵ Serra, op. cit., p. 358.

Entre las características que se encuentran al definir el elemento po
blación encontramos un concepto cuantitativo, estadístico del elemento
humano que integra al término municipal. A la aplicación de los métodos es
tadísticos a la población se le denomina Demografía.

Los estudios demográficos nos ofrecen una completa y casi exacta des-
cripción de la población municipal. Las estadísticas municipales son de
gran importancia, entre otras cosas, para la administración de los servi-
cios públicos que presta el Municipio.

Desde el punto de vista demográfico, al Municipio se le clasifica en:
municipios rurales (con una población de 30,000 habitantes), municipios se
miurbanos (entre 30,000 y 60,000 habitantes), municipios urbanos (entre --
los 60,000 y 150,000 habitantes), y municipios metropolitanos (más de --
los 150,000 habitantes).

De la convivencia de los habitantes determinada por la comunidad de
residencia del Municipio, nace la relación de vecindad.

Las familias se van asociando motivadas por la proximidad espacial,
por las necesidades insatisfechas por el núcleo familiar y por la conviven
cia, va a generarse la relación vecinal encaminada a satisfacer las caren
cias de toda la población a través de la ayuda mutua.

La relación vecinal no es privativa de una clase o esfera social, se
da en toda la población. Todos deben participar ya sea organizando y diri-
giendo o realizando el trabajo material.

A través de la convivencia directa e inmediata entre los habitantes
de un Municipio se genera la relación vecinal entre población y gobierno.
La satisfacción de las necesidades prioritarias estarán fundadas en dicha
relación vecinal.

Los integrantes de la comunidad sienten la necesidad de tener un sujeto gobernante que facilite la obtención de satisfactores de las necesidades, que de otra manera se logran pero de un modo imperfecto. Se trata de establecer un ordenamiento que regule la conducta de los habitantes o vecinos, un Poder público que les acerque a los servicios que presta el Estado para que éstos se extiendan hasta la localidad municipal.

Sobre la sociedad organizada impera una voluntad que dirige y constituye el poder de grupo orientado a cumplir con los fines deseados. El maestro Serra Rojas resume este proceso diciendo que "la insuficiencia de sus propios poderes naturales, la sociedad se vio obligada a crear; primero un orden espontáneo de fuerzas y coacciones sobre los que amenazan su subsistencia; en segundo lugar, y en largos siglos de experiencia, un orden político artificial amparado en las fuerzas materiales".¹⁶

El llamado tercer plano o plano gobernante del Municipio comprende a dos sujetos que integran la relación y se compone del sujeto que gobierna, cuyas funciones se orientan a la conservación y perfeccionamiento de los recursos con que cuenta la comunidad encaminados a lograr el bien común, y los sujetos gobernados, los cuales aportan al gobierno los recursos materiales y personales en base a sus posibilidades.

Debido a que no todos los órganos municipales son los mismos, a través del tiempo se han dado diversos sistemas para coordinarlos y establecer el gobierno municipal. Los sistemas de gobierno más importantes que han adoptado las legislaciones del mundo son los siguientes:

1. Sistema de Concejo Abierto. Este sistema predominó en el antiguo municipio español. El Municipio es gobernado y administrado por un grupo

¹⁶ Serra, op. cit., p. 387.

de jefes de familia vecinos de la localidad, encabezados por el alcalde electo en forma directa por los vecinos o por el monarca. Sus funciones duran un año y no pueden ser reelectos hasta dos años después de haber concluido su periodo. Al toque de campana se reúne el reducido número de habitantes en la plaza o en el atrio del templo.

2. Sistema de Concejo Cerrado. El cabildo o ayuntamiento se encarga del gobierno y administración del Municipio. Se integra por regidores, concejales y un alcalde electo en forma popular directa o por designación del monarca. También llamado sistema por órgano dual, el ejecutivo es el alcalde mayor o presidente y el concejo es el cabildo. El cabildo crea las normas y el ejecutivo las ejecuta. Aunque se practicó en el antiguo municipio español, los países anglosajones han adoptado el sistema con algunas modificaciones.

Los sistemas anteriormente enunciados van a servir de base a los sistemas de gobierno posteriores, de los cuales sobresalen:

3. Sistema de Gobierno por Comisión. Los antecedentes de este sistema se encuentran en la ciudad norteamericana de Galveston, en el año de 1901. Se impuso como freno a la política de dilapidación de fondos de esta ciudad. El sistema se integra por un órgano colegiado dotado de grandes poderes, integrado por un número variable de funcionarios, según la población de la ciudad. Dichos funcionarios son electos en forma directa por el pueblo y duran de uno a cuatro años en el puesto. En la Comisión todos los integrantes conservan el mismo status interno. Con frecuencia establece un Jefe o Presidente de la Comisión, que se da rotativamente y por periodos específicos de tiempo. Los miembros de la Comisión se distribuyen en los departamentos de la Administración Municipal de acuerdo a su capacidad y

experiencia. Este sistema reúne las facultades deliberantes, ejecutivas y administrativas en un sólo órgano, lo cual para muchos tratadistas significó el fracaso de dicho sistema, debido a la impotencia de controlar un trabajo en conjunto, con responsabilidades y acción repartida como se pretendió en él mismo. En cuanto a lo que debería ser y lo que fue el sistema, una infinidad de integrantes de la Comisión sólo la utilizaron como un trampolín político para llegar a las gubernaturas locales. Generalmente se integra de cinco miembros, no hay división de poderes y todos dependen de la Comisión.

4. Sistema de Gobierno por Gerente. También conocido como el "City - Manager Plan", tiene su antecedente en la ciudad norteamericana de Dayton, en el año de 1913. Sistema que se establece con el fin de aplacar la corrupción administrativa y política que imperaba. El sistema por gerente lleva la organización y estructura de la empresa privada al Municipio. El Concejo o Junta Directiva se nombra por elección directa y popularmente, la cual a su vez elige a un director o gerente especialista en administración urbana. El gerente tiene las facultades ejecutivas que le otorga el Concejo, administra la ciudad, selecciona a su personal y dirige el trabajo. El gerente o manager no responde de su administración ante el pueblo sino ante el Concejo, el cual responde ante el pueblo por haber sido elegido por éste. El Concejo determina la política a seguir y el manager se encarga de administrar de acuerdo a la política establecida, y de no cumplir satisfactoriamente sus funciones el Concejo lo puede sustituir. El gerente asiste a las asambleas con voz, pero sin voto.

Este sistema fue muy criticado por los tratadistas debido a la constante usurpación de funciones tanto por parte del gerente, como del Concejo.

jo, al no cumplirse satisfactoriamente los límites de competencia entre uno y otro. La implantación de éste sistema ha provocado que la estructura del gobierno municipal sea menos difícil de entenderse, ha producido administradores preparados, los métodos modernos de las grandes empresas se establecen en la administración municipal, hay grandes avances en el aspecto económico y sobre todo se tecnifica la administración municipal, al ser un técnico el encargado de administrar en base a la democracia y a la administración pública Federal, argumentos que podemos citar a su favor.

El City Manager Plan ha tenido gran difusión en los Estados Unidos desde su creación, sin embargo algunos municipios han renunciado a establecer este sistema por el fracaso que ha significado, debido a que se nombraba de gerente a políticos profesionales y no a técnicos especialistas en la administración municipal, los que sólo buscan un beneficio propio al ser designados como managers o gerentes.

5. Sistema Unipersonal. Esta forma de gobierno municipal es característica de los sistemas centralizados, de los países totalitaristas. Se designa a un representante del poder central al que se nombra delegado y responsable del gobierno municipal. En él se delegan todas las funciones de la administración municipal.

6. Sistema francés. Precede a los tres sistemas anteriores y es derivado del régimen centralista de la Francia del siglo pasado. Al igual que el sistema por órgano dual, se designan a dos órganos: la asamblea deliberante de elección popular y el alcalde o intendente elegido por la asamblea, ejecuta las funciones designadas y es el delegado del gobierno nacional.

7. Sistema presidencialista norteamericano. Presenta las mismas características que el anterior, la única diferencia fundamental entre éste y a-

qué es que en el sistema francés al alcalde lo elige la asamblea deliberante y en el sistema norteamericano el alcalde o presidente municipal es electo por el pueblo a través del voto directo. Sus atribuciones emanan de la ley y hay independencia entre ambos órganos. Los conflictos que produce esta dualidad de poderes hacen deficiente la rápida solución de los problemas urbanos.

7. Sistema tripartito europeo. Se compone por una asamblea de elección popular directa con facultades normativas, ésta nombra a otra asamblea más restringida con facultades administrativas; y el órgano ejecutor unipersonal que representa al municipio y preside a ambas asambleas.

En algunas legislaciones del mundo se han establecido medios de control democrático que propicien la participación del pueblo de manera activa en la administración municipal y la designación de sus funcionarios. Concretamente me refiero al referéndum (consistente en la ratificación o aprobación popular de los proyectos), la iniciativa (facultad para proponer a los órganos de gobierno ordenanzas que regulen la vida municipal, facultad que tienen determinado número de electores); y el control del gobernante o "recall" (la revocación o destitución popular de los funcionarios municipales).

Todos estos sistemas de gobierno, algunos ya superados, son los más importantes para este estudio en especial. Cada vez se hace más patente la necesidad de ideas renovadoras que den un giro a la ya tradicionalista administración municipal. Se necesitan sistemas que reflejen la realidad de la vida municipal en todos sus aspectos, es necesario y urgente que se dejen de aplicar formas de gobierno municipal impuestas por doctrinas extranjeras, las cuales en la mayoría de los casos no coinciden con la rea-

lidad social, política, jurídica y económica de nuestro país.

El sistema de gobierno adoptado por los municipios mexicanos es semejante al sistema por comisión con influencias del sistema por órgano dual, aunque con marcadas diferencias, ya que la legislación mexicana determina las funciones del Ayuntamiento y de sus integrantes, los cargos municipales no son rotativos sino que se designan cada tres años, la elección de los funcionarios municipales es popular directa. En general nuestro sistema de gobierno municipal se ha visto influenciado por los diversos sistemas que establecen las legislaciones extranjeras.

Con base en el artículo 115 constitucional, el gobierno municipal está a cargo de un cuerpo colegiado de elección popular directa, en cargo de la administración del municipio, llamado Ayuntamiento. Se integra de un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que determine la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa, mismas que regulan todo lo referente a la administración interna municipal.

Para la administración municipal el gobierno es representado por un órgano unipersonal o colegiado. En el Municipio mexicano es mixto. El presidente municipal es el encargado de ejecutar todo lo referente a la administración del Municipio, siguiendo el criterio establecido por el Ayuntamiento, desde un punto de vista teórico.

Los síndicos son los encargados de vigilar los intereses y aspectos financieros de los municipios y los representan jurídicamente. En caso de que no exista Ministerio Público en la localidad, los síndicos realizan las funciones auxiliares de éstos.

Los regidores tienen la función de vigilar la prestación de los servicios públicos a través de las comisiones designadas por los ayuntamientos.

El gobierno municipal se determina siempre tomando en cuenta el grado de autonomía que tiene el Municipio.

La insuficiencia de los medios con los que cuenta la localidad municipal para satisfacer las necesidades comunales, lo lleva a quedar comprendido dentro de una estructura superior que le auxilie en la prestación de los servicios que requiere. A esta estructura superior política llamada Estado, está supeditado el Municipio, mas eso no implica menoscabo en su personalidad jurídica, ni en su autonomía.

El concepto de autonomía se ha hecho presente a través de la historia de los pueblos. Ya en la antigua Grecia se manejaban los conceptos de libertad, autarquía o autosuficiencia y la autonomía o capacidad de regirse por sí misma. Pero es en Roma, en donde encontramos el antecedente remoto de la autonomía municipal.

En la etapa del Imperio el Municipio conserva su autonomía, las ciudades conquistadas gozaban de la facultad de organizarse, administrarse y resolver los problemas internos de la comunidad. Sus compromisos para con el Imperio consistieron en la obediencia política y el pago de tributos.

El aislamiento en ciudades tanto de Grecia como de Roma, en aquella época sólo es justificable como un afán de subsistencia del hombre, conservando la pureza de su religión, de sus costumbres, de sus normas e ideales comunes, evitando así las infiltraciones extranjeras y conservándose como sociedades completamente separadas, "entre dos ciudades vecinas había algo de más insuperable que una montaña, y era la serie de términos sagrados, era la diferencia de los cultos, era la barrera que cada ciudad elevaba entre los extranjeros y sus dioses".¹⁷

¹⁷ Adriano G. Carmona Romay, Notas sobre autonomía y autarquía, citado por Moisés Ochoa Campos, El Municipio su evolución institucional (México; Editorial Cuéllar Cavallari, 1981), p. 41.

Por lo tanto, en aquella época predominó una autonomía política y religiosa basada en las tradiciones de cada ciudad.

En la Edad Media, concretamente en la etapa del antiguo Municipio español, el Rey por conveniencia propia otorgó cartas a los municipios para dotarlos de gran autonomía, conocidas estas regulaciones como fueros municipales de León, Castilla, Navarra, Aragón, Cuenca, entre otros. Poco después el Rey comienza a intervenir en los asuntos municipales dando como resultado la merma de la autonomía municipal.

En México, el concepto de autonomía tiene sus raíces en la organización administrativa y religiosa de los aztecas; me refiero al "calpulli".

Los calpullis o barrios integraban una confederación de tribus, dentro de la cual cada región conservaba su autonomía desde el punto de vista administrativo, religioso, económico y judicial.

Actualmente la autonomía municipal se entiende como "el derecho del Municipio a darse sus propias normas, elegir libremente los gobernantes locales y resolver sin interferencias los asuntos propios de su comunidad".¹⁸

El Estado como ente superior reconoce la autonomía municipal otorgada expresamente por la Constitución Política Federal en nuestro país, pero a su vez ejerce sobre el Municipio un control especial en cuanto a sus derechos y facultades. Este control puede ir desde considerar al Municipio como ente autónomo hasta la más absoluta centralización.

La autonomía municipal se analiza desde diferentes planos como son el político, el administrativo y en gran medida el económico.

El Municipio no puede subsistir libremente si no tiene una autosufi-

¹⁸ Schwerert, op. cit., p. 109.

ciencia económica capaz de solventar sus gastos. Se puede decir que si el Estado interviene en la vida municipal se justifica algunas veces por la misma impotencia del Municipio para poder hacer frente a las necesidades financieras del mismo.

Con la autonomía municipal se busca actuar con libertad suficiente para poder llevar a cabo la administración general del Municipio. Anteriormente se han señalado los problemas o planes bajo los cuales se manifiesta la autonomía municipal, los cuales son los siguientes:

1º Problemas de índole político. Se encuentran sus raíces en el derecho anglosajón, basado en el "self government". Algunos autores confunden las palabras autonomía y el significado del "self government", es decir la autarquía, entendida ésta como suficiencia, independencia, estado del que se basta a sí mismo. Otros tratadistas la definen como la autosuficiencia del Municipio frente al Estado. La mayoría de los juristas aceptan el concepto derivado de los países anglosajones, es decir el derecho a elegir su propio gobierno, a tener un autogobierno.

El tratadista Adolfo Posada¹⁹ determina que en el concepto del "self government" intervienen tres relaciones capitales, en las que se basa:

a) La relación sociológica basada en la tradición histórica del origen de la comunidad local. Dentro de la colectividad va a existir una conciencia de grupo, cuyos ideales crean lazos de originalidad comunes, que integren una sociedad sólida caracterizada por la sustantividad. Sin esta cohesión, sin este sentir colectivo no existe el supuesto sociológico del "self government".

¹⁹ Adolfo Posada, Tratado de Derecho Administrativo (Madrid: Editorial Librería General de Victorino, 1923), p. 302.

b) La relación jurídica, determinada por la capacidad que tenga dicha sociedad de crear las normas que rigen la vida de la comunidad; la capacidad para que ese derecho interno se haga efectivo al normar la conducta social de los habitantes. Esta relación jurídica implica la capacidad para gobernarse, para crear un ordenamiento jurídico que regule la vida municipal, dentro de los límites que determina su posición respecto al Estado.

c) Una relación política vinculada al concepto de soberanía, a la facultad de mandar y de autodeterminarse libremente sin que exista poder superior a esta voluntad. La soberanía es la característica esencial del Estado independiente. El Poder soberano otorga a los miembros de la comunidad superior llamada Estado, la autonomía.

Para que en un Municipio exista el "self government" es necesario que ejerza un sistema de gobierno funcional, sin dependencia del gobierno central. La no dependencia municipal referida al Estado que reconoce las siguientes características en la localidad.

1. La esfera de competencia municipal determinada en la ley.
2. La facultad del Municipio para expedir sus propias leyes.
3. La facultad de elegir libremente a sus gobernantes.

El "self government" inglés fue trasplantado al régimen municipal norteamericano bajo el nombre de "Home-Rule" o derecho de la localidad para otorgarse sus propias normas.

La autarquía municipal implica que las autoridades propias de la localidad sean electas popularmente, porque sólo la gente natural o que habita en el Municipio conoce los problemas apremiantes a resolver del mismo.

La autonomía municipal debe tener sus límites basados en el bien co--

mún del Estado, en el no interferir el proceso de perfeccionamiento del mismo, porque viola la soberanía de ese ente superior. La competencia del Municipio se determina en una esfera de acción propia y en otra de acción delegada.

2º Los problemas de índole jurídico, que no son otra cosa que las garantías de orden jurídico y financiero señaladas por el Derecho Constitucional.

3º Los problemas de índole administrativo, referentes a la libertad que tiene la comunidad de resolver sus problemas sin interferencia de otras autoridades. Para el tratadista Agustín Montaño la autonomía municipal "se referirá a la administración de los servicios públicos que motivaron su creación y a la administración de los bienes que forman su patrimonio".²⁰

Resumiendo lo anteriormente expuesto, la autonomía municipal se fundamenta en los siguientes postulados:

1. El derecho a elegir sus propias autoridades.
2. El derecho a disponer de la Hacienda Municipal para satisfacer los servicios públicos.
3. El derecho de administrar las cuestiones locales sin interferencia de otras autoridades.
4. La libertad para darse un sistema de gobierno local autónomo.
5. La vida municipal debe estar contemplada en la Carta Magna.

Entre los problemas que causa el reconocerle la autonomía al Municipio, se encuentra la tesis que sustentan algunos tratadistas respecto a -

²⁰ Agustín Montaño, Manual de Administración Municipal (México: Editorial Trillas, 1982), p. 9.

que en un Estado Federal no puede otorgarse autonomía a dos órganos, concretamente los municipios y las entidades federativas, por lo tanto el Municipio sólo puede ser considerado como una entidad autárquica territorial o descentralizada por región. Esta tesis ha sido superada por eminentes juristas que fundamentan su opinión al respecto en el artículo 115 constitucional que consagra la libertad municipal. La autonomía municipal comprende un núcleo menor que la autonomía de las entidades federativas, "se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales".²¹

Este problema encuentra su antecedente en la propia soberanía del Estado, al ser cuestionada ininidad de veces la posibilidad de existencia de dos soberanías, la de las entidades federativas y la del Estado al que pertenecen. A esta posición jurídica se le llamó la tesis de la co-soberanía, expuesta por Calhoun y Seidel, y pone en duda la doctrina de la unidad del Estado. Afortunadamente esta tesis también ha sido superada, grandes tratadistas como el maestro Ignacio Burgoa han puesto punto final a esta contradicción al señalar que la soberanía es una e indivisible, y las entidades federativas cedieron su soberanía al celebrar el pacto federal. Lo que actualmente se reconoce tanto en los estados de la Federación como en los municipios es su autonomía.

²¹ Acosta, op. cit., p. 329.

C) Concepto

La comunidad natural humana que se asocia para tratar de lograr el bien común específico de la localidad, si bien se da naturalmente, no con esto determina su carácter de municipalidad. Se requiere que esta sociedad necesaria cumpla con los requisitos que poco a poco se hacen patentes dentro de la vida municipal; y es la voluntad del pueblo la que hace que se regulen a través de ordenamientos jurídicos.

De la relación de vecindad entre los habitantes de la localidad, surgen necesidades que sólo se satisfacen cuando la población se organiza para llevar a cabo ciertos fines administrativos, económicos, sociales, políticos y jurídicos.

El bien común del ente superior al cual pertenece el Municipio y el de las demás entidades que integran a dicho Estado, son el único límite de acción que tiene que respetar la municipalidad.

Por todo lo anteriormente expuesto y en base al concepto de Municipio que han dado cada una de las escuelas analizadas en este capítulo, la mayoría de los estudiosos de la materia han adoptado la definición que el municipalista Adriano Carmona Romay ha dado, la cual consiste en señalar al municipio como "...una sociedad humana, localizada con carácter de permanencia en un territorio determinado, dirigida por una autoridad local con el fin de lograr el bien común de sus integrantes y del Estado al que pertenece".

Esta definición es considerada como la clásica, aun cuando es incompleta, al no considerar dentro de su texto ciertos elementos del Municipio

que aunque no son fundamentales, son necesarios dentro de la vida municipal. El Municipio se constituye por un territorio, una población y una autoridad o gobierno local, elementos considerados como esenciales para que una municipalidad exista.

Algunos tratadistas señalan que para justificar dicha existencia es necesario tratar de lograr el bien común de la región, por lo tanto sólo se determinará cual es el bien común municipal, siempre y cuando se dentro de la comunidad la relación de vecindad derivada de la convivencia de los habitantes de la localidad.

La relación de vecindad determina el bien común a alcanzar, pero para llevar a cabo esta tarea, es necesario que la población municipal cuente con la libertad necesaria para elegir a sus autoridades y para la administración de sus propios recursos, además de contar con una autosuficiencia financiera que le permita la realización de sus programas.

La subordinación del Municipio con relación al Estado, no debe rebasar los límites después de los cuales den como consecuencia la merma de la autonomía municipal.

En resumen, un concepto de Municipio debe contener los elementos fundamentales de existencia del mismo, y determinar aquellos que justifiquen dicha existencia, es decir la relación de vecindad y la autonomía de la localidad.

CAPITULO II
EVOLUCION CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO
EN MEXICO

El Municipio Libre fue plasmado en nuestra Constitución; se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.

JORGE CARPIZO

A) Antecedentes históricos

En la antigua Roma imperial se encuentra el origen remoto del Municipio, denominación dada a aquellas ciudades conquistadas por el afán de expansión y dominio territorial de los romanos, a las cuales se les dotó de cierta autonomía para organizar y administrar las civitas siempre y cuando cumplieran con la obediencia política al César y el pago de tributos al Imperio.

Etimológicamente la palabra Municipio viene del latín "munera" o carga, y de "capere" o tomar. Por lo tanto los habitantes de los municipios romanos tenían cargos para atender las necesidades de la ciudad y cargas que pagar al Imperio Romano.

La influencia del Municipio romano, la implantación de las instituciones visigodas y la dominación árabe a la Península Ibérica determinan el origen de los municipios españoles. Instituciones como el cabildo abierto, el cabildo cerrado, las provincias mayores, los alcaldes, etcétera, hacen época y dejan hondas raíces en la concepción de la estructura municipal que posteriormente servirá como base a los municipios de América.

El Municipio en esta época, no sólo se consideró como organización ad

ministrativa, social, jurídica y económica; sino como arma política para lograr la reconquista de las grandes ciudades. Por esta razón los reyes otorgaron a los municipios españoles grandes prerrogativas a través de los llamados fueros municipales, que con el tiempo lograron que el Municipio se envistiera de gran poderío hasta el siglo XII o Siglo de Oro del Municipio Español.

Una vez lograda la reconquista de las provincias españolas, los reyes inician el proceso para restringir ese poderío alcanzado hasta entonces por los municipios españoles.

Bajo estas características de decadencia y sometimiento llega el Municipio a América.

Algunos tratadistas encuentran en el "calpulli" azteca el origen del Municipio en México. Este era considerado como la unidad territorial, el centro de convivencia militar, económica, política y religiosa de la sociedad; pero a diferencia del Municipio romano, la organización administrativa del "calpulli" obedeció a ideas de parentesco y religión, y no a ideas de carácter político. El "calpulli" era sólo una pequeña parte de una gran confederación de tribus.

El primer Municipio continental de América fue fundado por Hernán Cortés el 22 de abril de 1519, bajo el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz. Cortés en un acto de rebeldía y sublevación, sale de las costas de Cuba huyendo de la orden de aprehensión que contra él dictó Diego Velázquez, gobernador de ese lugar. Una vez fundada la Villa Rica, Cortés renuncia a su nombramiento de Jefe de la Armada y asume los cargos de Capitán General y Justicia Mayor de la Villa, lo cual le permitió tener el poder suficiente para continuar la conquista de México. Los primeros alcaldes fueron Alonso

Hernández Puertocarrero y Francisco Montejó.

Este acto es considerado de suma importancia para varios tratadistas, quienes encuentran el primer antecedente en nuestro país, para actuar legítimamente a nombre de los monarcas españoles en su ausencia. Siglos después los cabildos de la Colonia realizan un acto semejante posterior a las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII.

Tenochtitlan cayó definitivamente en manos de los españoles el 13 de agosto de 1521. Poco después Cortés fundó el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán.

El régimen municipal que rigió a la Colonia se basó en el centralismo y absolutismo impuesto por Carlos V, derivado del sistema de gobierno francés. En las colonias españolas se estableció a raíz del triunfo en Villar de la monarquía sobre los insurrectos comuneros defensores de la cada vez más mermada autonomía municipal, en el año de 1521.

Se consolidó el Virreinato en América bajo estas circunstancias. El régimen democrático municipal se quebrantó al limitar el derecho del pueblo a elegir libremente a sus autoridades locales, a excepción de los alcaldes ordinarios; la facultad legislativa se condicionó a la revisión que de cada ordenamiento hacía el gobierno central. La preponderancia de los virreyes determinó la incipiente participación del Municipio en el gobierno y en su propia administración.

El ayuntamiento o cabildo era presidido por el corregidor, el alcalde mayor, generalmente dos alcaldes ordinarios, regidores, alféres real, procurador general, un alguacil mayor, síndico y otros funcionarios menores.

Los reinos o provincias se sustituyeron por Intendencias (1786), y

Éstas se dividieron en Partidos, y éstos a su vez en Municipios. Los alcaldes mayores fueron desplazados por los subdelegados.

Su régimen económico, a diferencia del político y administrativo, gozó de gran autosuficiencia, basado en los arbitrios -sisas, derramas, reparti mientos, contribuciones, concesiones, pósitos y alhóndigas- y de ingresos provenientes de la explotación de sus propios bienes.

La vida de la Colonia fue regulada por las Ordenanzas de Cortés, las Ordenanzas de Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, las Ordenanzas de Intendentes y las Leyes de Recopilación de las Indias.

La inestable situación económica de la Corona española provocó la venta y arrendamiento de casi todos los cargos del Ayuntamiento. Esto permiti ó la entrada de los criollos al control de los ayuntamientos de las colo nias, y a través de éstos transmitir los ideales de independencia de la Nueva España.

Las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII a favor de Napoleón, quien a su vez abdica en favor de su hermano José Bonaparte, la organiza ción de las provincias españolas para desconocer al monarca y los momen tos de descontrol político que vivía la Península, repercutieron en las colonias . Al llegar la noticia del trono vacante de España y del pueblo luchando por su libertad para expulsar a los franceses, en la Nueva Espa ña se formaron dos partidos: el de los españoles peninsulares amparados por la Audiencia, el Arzobispado, la Inquisición y los comerciantes; y el partido de los criollos, quienes manejaban los ayuntamientos.

El Ayuntamiento de la Ciudad de México, con el apoyo de los ayunta mientos de otras ciudades como Querétaro y Jalapa, hizo entrega al virrey Iturrigaray del documento conocido como "La Representación del Ayuntamien

to de México", en el año de 1808, elaborado por el regidor Azcárate con la ayuda del síndico don Francisco Primo de Verdad. Los puntos más importantes de este testimonio son los siguientes.¹

-Ante la ausencia de los reyes de España, el poder recae en su poseedor originario, el pueblo. Todos los asuntos de deben consultar a los habitantes de los Ayuntamientos, los cuales participarán en las Juntas como representantes inmediatos de la voluntad del pueblo.

-Se desconocen las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII y a cualquier autoridad que venga de España. Los únicos sucesores legítimos al trono son todos los integrantes de la Real familia de Borbón ó de los parientes transversales de ésta. En este caso por ser una abdicación involuntaria, forzada y hecha en los momentos de conflicto, corresponderá a la Nación determinar el nuevo Rey.

-Se reconoce como representante del virreynato al entonces Virrey Iturrigaray, quien gobernará por la comisión del Ayuntamiento.

-Para evitar la entrada de los franceses y de su emperador a Ta Nueva España, proponen se dicten las medidas necesarias para la seguridad del Reino, a través de un estatuto provisional en tanto se definía la autoridad de España.

Este capítulo culmina con el inicio del movimiento emancipador en la Nueva España, a través de los ayuntamientos.

¹ Felipe Tena Ramírez, Leyes Fundamentales de México 1808-1979 (México: Editorial Porrúa S. A., 1980), págs. 4 a la 20.

B) La Constitución de Cádiz de 1812

Esta Constitución fue el producto del Congreso Constituyente reunido en la Isla de León (1810-1811), integrado incluso por representantes de las colonias españolas y caracterizado por sus tendencias liberales.

Los principales puntos que abordó la Constitución en materia municipal fueron encuadrados en el Título VI denominado "Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos".²

- El gobierno interior de los pueblos con una población de más de mil habitantes, se integró por un ayuntamiento, conformado por el alcalde, el regidor, el procurador y el síndico. Se determinó que las funciones concejiles tenían carácter obligatorio.
- Se crearon las nefastas jefaturas políticas en substitución de las intendencias, que van a presidir a los ayuntamientos.
- Se estableció un principio de igualdad y unidad respecto al número de habitantes en el Municipio; y un principio de proporcionalidad en el número de regidores en relación con el de habitantes y no en relación con los títulos nobiliarios que tuviera la población.
- El sistema de oficios perpetuos llegó a su fin al restaurarse el sistema de elección popular directa de todos los cargos municipales, con un sistema de reelección relativa.
- Determina las funciones específicas de los ayuntamientos, así

² Tena, op. cit., artículos 309 al 323, págs. 95 a 97.

como las restricciones.

-El manejo de la materia hacendaria se supeditó a la Corte.

La Constitución de Cádiz estuvo vigente hasta 1814. En 1820 con la sublevación del liberal Rafael del Riego, obligan a Fernando VII a restablecer su vigencia hasta la consumación de la independencia de México en 1824.

La Constitución de Apatzingán de 1814, que aunque no tuvo vigencia en esa época, señalaba en su artículo 211 la necesidad de dejar en vigor de una manera genérica todas las leyes anteriores a este decreto hasta que se integrara un Congreso Legislativo y las derogara.

Con Agustín de Iturbide se reiteró la vigencia de las leyes coloniales en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (1822), el cual nunca tuvo vigencia hasta la Constitución de 1824.

C) La Constitución de 1824

Una vez firmada el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que integró a todas las diputaciones provinciales en estados que forman parte de una Federación, el Congreso Constituyente se reúne para expedir la primera Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

Poco fue lo que se dijo respecto al Municipio, en el artículo 161 - fracción I, establece que el régimen de gobierno y administración interior de los municipios, corresponde en su regulación a los estados federados.

En el artículo 208 se determinó que en los pueblos, villas y ciudades

continuarán respectivamente los gobernadores, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema.

Subsisten las llamadas jefaturas política, los subjefes y se crean autoridades intermedias entre los gobernadores y los ayuntamientos.

"El municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales".³

D) Las Bases Orgánicas de 1836

La lucha ideológica entre liberales y centralistas se determinó a favor de éstos últimos, quienes desconocen la Constitución de 1824 y expiden las Siete Leyes en el período de 1835-36.

En la sexta ley se reglamentó de manera detallada la vida municipal. Las entidades federativas desaparecen y el territorio de la República se dividió en departamentos, encabezados por un gobernador designado por las autoridades centrales. Los departamentos se dividen en distritos al frente de los cuales estaba un prefecto designado por el gobernador. Cada distrito se integraba por un partido encabezado por un subprefecto designado por el prefecto. En cada subprefectura había un ayuntamiento designado popular

³ Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano (México: Editorial Porrúa, S. A., 1982), p. 861.

mente o jueces de paz..

Los ayuntamientos se establecieron en las capitales de los departamentos, en los lugares en donde los habfa en el año de 1808, en los puertos cuya población llegaba a cuatro mil habitantes, y en los pueblos que tenían ocho mil almas. En todos los demás eran jueces de paz.

Los cuerpos municipales en cada departamento se compusieron por no más de seis alcaldes, doce regidores y dos síndicos.

Las funciones del ayuntamiento abarcaron varios servicios públicos municipales como el de policía, salubridad, cuidado de cárceles y hospitales, beneficencia, escuelas públicas de primera enseñanza, construir puentes calzadas y caminos y la recaudación e inversión de propios y arbitrios. Además de la promoción de la agricultura, la industria y el comercio.

Los alcaldes eran los conciliadores en pequeños litigios y providencias muy urgentes a falta de Juez de Primera Instancia, cuidaba la conservación de la tranquilidad del orden público sujeto a los subprefectos y a las autoridades superiores.

Los cargos del ayuntamiento eran cargos concejiles obligatorios y no se podfan renunciar sino por causa legal, aprobación del gobernador o en caso de reelección.⁴

Las Bases Orgánicas de 1843 reglamentaron la vida política municipal a través de las Asambleas Departamentales, que se encargaban de establecer la división política de cada departamento.

La Ley de Desamortización de Bienes de las Corporaciones Civiles o Ley Lerdo de 1856, aunque fue un producto de la necesidad que imperaba para ha-

⁴ Tena, op. cit., págs. 239 a 244.

cer circular las tierras o bienes de manos muertas y así reestructurar económicamente al país, para el Municipio significó un duro golpe en su sistema financiero al perder gran parte de sus propiedades. Aun cuando no estaban destinadas a la prestación de un servicio público, producían a la municipalidad grandes ganancias económicas que le permitían solventar todos sus gastos y tener un fondo para cualquier imprevisto. "Las leyes de desamortización fueron un ataque dirigido al clero; sin embargo, nuestros legisladores fieles siempre al rigor silogístico de la ley y al lema de igualdad de personas y corporaciones, las aplicaron igualmente al Municipio...el sistema de frenos y vigilancia seguido por el Ayuntamiento virreinal dejó de existir en el México independiente, y una vez convertidos los bienes municipales en dinero; la tentación de las autoridades fue muy grande y las filtraciones de los fondos del Cabildo se sucedieron hasta que se agotaron".⁵

A consecuencia de ésto, el Municipio quedó a merced de las legislaturas estatales, siendo un simple interprete de las mismas, quedando de este modo coartada su independencia económica.

E) La Constitución de 1857

La Constitución de 1857 no dio referencia alguna sobre el régimen municipal, aun cuando dentro de la sesión de debates el diputado Castillo Velas

⁵ Julio D'Acosta y Esquivel O., El Fuero del Municipio (México: Editorial Jus, 1948), págs. 113 y 114.

co expuso en su proyecto lo siguiente: "1. Así como se reconoce la libertad a las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados, que son las municipalidades. 2. En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución: Que toda la municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, pueda decretar la medidas que crea convenientes al municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado".⁶

El proyecto no se tomó en cuenta y la Constitución de 1857 dejó a los Estados en plena libertad para organizar su régimen municipal. El artículo 109 señalaba que "los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular". Este y algunos otros artículos si se refieren al Municipio pero de una manera superficial e indirecta.

El Estatuto Provicional del Imperio Mexicano (1865), expedido por Maximiliano de Habsburgo, estableció un régimen de gobierno municipal basado en un sistema unitario, con funcionario remunerados. El territorio se dividió en departamentos administrados por un prefecto imperial y en distritos administrados por un subprefecto. De la administración municipal se encargaban los alcaldes, los ayuntamientos y los comisarios municipales. Los ayuntamientos eran electos popularmente y sus funciones se limitaban a las de un cuerpo deliberante y de inspección. Las contribuciones municipales se decretaban por el emperador en base a los proyectos que enviaba el

⁶ Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal* (México: Editorial Porrúa, S. A., 1985), p. 253.

Ayuntamiento.

F) La Constitución de 1917

Los antecedentes antes mencionados y la evidente ignorancia de la que fue objeto el Municipio por parte de la Constitución de 1857,⁷ provocaron el abandono de la municipalidad y el fortalecimiento de una de las figuras más nefastas en la historia de nuestro país, las jefaturas políticas.

1. El porfiriato

Los jefes políticos lograron con el paso del tiempo ampliar sus funciones de manera excesiva, y fue bajo la dictadura porfirista cuando se convirtió en una de las principales causas que motivaron la revolución de 1910.

La idea centralizadora del general Díaz originó la división territorial del país en partidos, distritos, prefecturas o cantones y ayuntamientos.

Los jefes políticos eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando los ayuntamientos de su circunscripción. Se les consideraba los intermediarios entre el gobernador y los

⁷ Así, algunos autores como Feliciano Calzada Padrón, explican dicha omisión del Constituyente del 57, afirmando que: "El principio liberal de "dejar hacer" y el concepto federalista de libertad de los estados para todo lo concerniente a su régimen interior, fueron la explicación del mutismo de la

municipios. Se les atribuye el ser ejecutores de las matanzas de Cananea y Río Blanco, así como un gran número de arbitrariedades y actos criminales. Entre sus funciones se encontraban las de controlar la voluntad de los ayuntamientos, a la vez que eran fieles agentes informadores del general Díaz, acerca de todo lo que ocurría en los municipios.

El tratadista Tena Ramírez señala al respecto que los jefes políticos eran autoridades que "no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran con frecuencia crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad".⁸

El Municipio bajo el régimen del general Díaz careció de una absoluta libertad de expresión democrática, administrativa y electoral. Las autoridades eran electas en forma escalonada, no por elección popular, ésto trajo como consecuencia todo un aparato gubernamental arbitrario, mediocre e ineficaz, controlado por el Presidente y sostenido por el erario público, mientras el país se encontraba en la miseria, la desorganización y las violaciones de los más elementales derechos humanos.

El descontento popular provocó levantamientos en todo el país, manifestaciones a través de planes que fundamentaban sus postulados en proclamar la protección al campesino, al obrero y a la libertad municipal.

Al respecto los planes más importantes que se unen al movimiento revolucionario de 1910 y que piden la libertad municipal, son los siguientes:

-El "Programa y manifiesto del Partido Liberal Mexicano" (1º de julio de 1906), emitido en San Luis Missouri, E.U.A., por los hermanos Flo-

Constitución de 1857 sobre el Gobierno Municipal" (Municipio Libre Fortalecimiento del Federalismo. Editado por la U.N.A.M., México, 1983. pp. 80-81).

⁸ Felipe Tena Ramírez, Derecho Constitucional Mexicano (México: Editorial Porrúa, S. A., 1984), p. 150.

res Magón, los hermanos Sarabia y Antonio I. Villarreal entre otros. En este Plan se propugnó por la supresión de los jefes políticos, por la reorganización de los municipios que han sido suprimidos y por el fortalecimiento del poder municipal.

-El "Plan de San Luis Potosí" (5 de octubre de 1912), elaborado por Francisco I. Madero, ataca la política totalitarista del dictador Díaz representante del Ejecutivo, bajo el cual se encuentran los demás poderes. "La soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos... sólo existen escritos en nuestra Carta Magna... Los Gobernadores de los Estados son designados por él (el Poder Ejecutivo), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales".⁹

-El "Pacto de Empacadora" (25 de marzo de 1912), emitido por Pascual Orozco Jr., propone la supresión de los jefes políticos y que los presidentes municipales realicen las funciones de éstos.

-En las adiciones al "Plan de Guadalupe" (12 de diciembre de 1914), expedido por don Venustiano Carranza en Veracruz, se transformó un plan que originariamente era político, en social. En el artículo 2º dictaminó que: "El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional".¹⁰ A raíz de este documento, don Venustiano Carranza expidió 19 proyectos, de los cuales 5 versaban sobre asuntos municipales. La Sección de Legislación Social

⁹ Los Derechos del Pueblo Mexicano (México: Editorial Porrúa, S.A., 1978), Tomo VII, p. 308.

¹⁰ Loc. cit.

dictaminó los siguientes proyectos:¹¹ "1. La Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República, consagrando el Municipio Libre. 2. Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios. 3. Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de terrenos en que establecer escuelas, mercados y cementerios. 4. Ley sobre organización municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California. 5. Ley sobre los procedimientos para la expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, etc"

En Veracruz don Venustiano Carranza expidió el decreto número 8 que reformaba el artículo 109 de la Constitución de 1857 (25 de diciembre de 1914). En este decreto se consagró el lema revolucionario del Municipio Libre y se fijaron las bases para el artículo 115 constitucional de 1917. "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, el Municipio Libre, administrado por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado...El ejecutivo y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente".¹² Otro dato importante es que se suprimieron definitivamente las jefaturas políticas, estableciendo una comunicación directa entre los estados de la República y los municipios.

¹¹ Moisés Ochoa Campos, La Reforma Municipal (México: Editorial Porrúa, S. A., 1985), p.

¹² Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p. 309.

2. El Congreso Constituyente de 1916-1917

A fines de 1916 se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro. El 1° de diciembre de ese año, el Primer Jefe don Venustiano Carranza, presentó al Congreso un Mensaje y un Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857.

En una parte del Mensaje se señalaba como una de las grandes conquistas de la revolución, el haber instituido el Municipio Libre con independencia no sólo política, sino también económica basada en autosuficiencia para satisfacer todas sus necesidades a través de fondos y recursos propios.

"El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del Gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".¹³

En el Título Quinto denominado De los Estados de la Federación, artículo 115 del Proyecto, se encuentran las base normativas que estructuraron al Municipio Libre:

"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, el Municipio Libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermediarias entre éste y el Gobierno del Estado.

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados ten-

drán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".¹⁴

Una vez presentado el Proyecto, en la Sesión Ordinaria del 20 de enero de 1917, la 2a. Comisión -integrada por Paulino Machorró Narváez, Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Agustín Garza González- emitió el siguiente dictamen que propuso ciertas modificaciones al Proyecto presentado por Carranza. Las características que observó dicho dictamen se resumen en las siguientes:

a) Se estableció como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio Libre.

b) A los ayuntamientos se les otorgaba independencia política y hacendaria, y personalidad jurídica para actuar.

c) Para proteger al Municipio contra ataques de autoridades más poderosas, se les amparaba por medio de disposiciones constitucionales que garantizaran su independencia económica. Por lo tanto, se otorgó competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver los conflictos que en materia hacendaria se susciten entre el Municipio y los poderes del Estado, y los tribunales locales resolverían las demás cuestiones.

d) En cada Municipio, el Ejecutivo local nombraría interventores que vigilaran la contabilidad municipal y se aseguraran de que los municipios entregaran a su Estado la parte de impuestos correspondiente a éstos.

"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 tres bases siguientes:

"I. Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad interme-

¹⁴ Loc. cit.

día entre éste y el Gobierno del Estado.

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la Legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

"Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

"El Ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".¹⁵

La Sesión Ordinaria celebrada el 24 de enero del mismo año, expuso la fracción I del dictamen, no habiendo objeciones al respecto. Enseguida se puso a consideración la fracción II, la cual a diferencia del Proyecto de Carranza, contenía en su texto un renglón referente a la hacienda municipal ya antes mencionado.

De los puntos más importantes que se expusieron en el debate de esta fracción que causó gran polémica, sobresalen los siguientes:

-El diputado Jara expuso al respecto, que este sistema hacendario era importante porque: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; la Sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los Gobiernos de los respectivos Estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una Entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes... Si damos por un lado la libertad política, si alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos consecuentes con nuestras ideas, no demos libertad por

¹⁵ Ibid., pp. 310 y 311.

una parte y la restringamos por la otra; no demos libertad política y restringamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado".¹⁶

Al finalizar su exposición, pidió a los diputados presentes que emitieran su voto a favor del dictamen, señalando que además este sistema hacendario reduciría los tardados trámites administrativos establecidos.

-El diputado Martínez de Escobar cuestionó los siguientes puntos ante la Comisión, referentes a la autonomía que supuestamente se estaba otorgando al Municipio: "Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio; yo, que soy completamente liberal, quiero la libertad del municipio, es decir, que se establezca efectivamente la libertad municipal, la autonomía del Ayuntamiento; pero parece que en cierta forma, señores diputados, va a subordinarse la libertad municipal del Estado, pues es una libertad aparente la que aquí se establece...esa actuación del Estado, nombrando inspectores y vigilantes en cuanto a la recaudación de impuestos, no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el municipio...¿Por qué centralizar? ¿Por qué una cuestión meramente del Estado va a ser resuelta por la Suprema Corte de Justicia, que es de carácter federal? ¿Por qué no ha de conocer, pregunto, de esos conflictos la Legislatura del Estado y el Supremo Tribunal de Justicia del Estado?...se ataca directamente eso que comúnmente llamamos la soberanía de los Estados y que no es más que la libertad y la autonomía de los mismos".¹⁷

El diputado Martínez de Escobar finalizó su intervención proponiendo que el Municipio para ser completamente libre debería ser escuchado ante las Legislaturas locales en todo lo referente a la materia de impuestos y no someterlo simplemente a lo que le señale la ley.

A estas opiniones vinieron unas a favor del dictamen y otras en contra del mismo, algunos de los diputados presentes objetaron la posibilidad

¹⁶ Ibid., pp. 314 a 316.

¹⁷ Ibid., pp. 318 a 320.

dad de que el Municipio manejara libremente su hacienda debido a la falta de preparación adecuada de los funcionarios que integraban la mayoría de los ayuntamientos de la República. Otros diputados señalaron la necesidad de vigilar el manejo de la Hacienda Municipal, por la falta de costumbre de los municipios para hacerse cargo de cuestiones tan importantes.

Respecto a la intervención de la Suprema Corte de Justicia en los conflictos hacendarios entre el Municipio y la entidad federativa, fue justificada con la tesis que sostenía la posibilidad de evitar cualquier tipo de parcialidad por parte de la legislaturas de los estados, al conocer de los asuntos.

Algunos de los diputados pidieron la suspensión del dictamen y que se volviera a poner a votación el Proyecto del Primer Jefe.

-Al respecto el diputado Medina expuso: " el Municipio va a ser la base de la organización política; del Municipio van a salir los diputados a la Legislatura local...las legislaturas locales constarán cuando menos de quince diputados; ese mayor número de diputados es una representación más genuina y natural de los intereses municipales; de tal manera, que la Legislatura local se va a encontrar, respecto a los asuntos locales, en la misma condición que nosotros nos encontramos aquí respecto de toda la República...Aquel Estado fija, una vez que se sacan esos presupuestos y se conoce el rendimiento total, el Estado aparta únicamente lo que le corresponde para atender a los gastos, y todo lo demás es para el mejoramiento del municipio. Este es el sistema...el interventor nada más ve que la parte que le toca al Estado y a la Federación se aparta, y todo lo demás queda al Municipio...no tiene ninguna intervención el Ejecutivo, sino nada más vigila para informar al Gobierno del Estado de los hechos que observe.....hemos conceptualado que entre los tres poderes del Estado hay una especie de solidaridad, y si es un Municipio el que está en la lucha con un Poder del Estado, seguramente que los otros poderes se encuentran interesados, aunque no fuera más que por un espíritu de corporación, y de esta manera, tal vez el Municipio no podría alcanzar justicia...Por esta razón, señores diputados, hemos querido que sea la Suprema Corte de Justicia, como un alto cuerpo desinteresado, la que resuelva las cuestiones hacendarias".¹⁸

¹⁸ Ibid., pp. 332 y 333.

La intervención del diputado Lizardi consistió en señalar que estaba de acuerdo con el establecimiento de la libertad económica municipal, pero que antes se debería definir que era lo que constituía la Hacienda Municipal.

-Así, estableció que: "Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la hacienda del Municipio. Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el Municipio recaudará todos los impuestos; si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la Legislatura del Estado determinará todo asunto municipal y otros asuntos del Estado. Entre estos dos extremos existe también un término medio: que los municipios administren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen su contribución o la parte proporcional o una cantidad fija anual... las necesidades de cada Estado vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son capaces para fijar sus arbitrios y el Estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los municipios deben fijar y el Estado exigirles determinada cantidad, o si el Estado debe reservarse determinados ramos y dar otros al Municipio, y en una Constitución federal que fije bases generales para todos los Estados...dejar al Estado, que conoce mejor que nadie sus recursos, mejor que nadie la manera de manejarlos, dejar al Estado la libertad de fijar un sistema municipal de hacienda, ya en un sentido o ya en otro...debemos dejar a los municipios la libertad administrativa de su hacienda, pero hay que dejarles también una ley secundaria a las que emanan de la Legislatura local, que fije a cuánto asciende la hacienda municipal... los Estados no sólo tienen el derecho de inspeccionar la contabilidad, sino también el derecho de impedir que el municipio se aleje de las leyes municipales, porque los municipios van a ser libres, pero van a ejercer su libertad dentro de la ley, y los municipios no dan las leyes, las leyes las dan las legislaturas locales".¹⁹

El 25 de enero de 1917 se pone a votación esta fracción II del dictamen, resultando 110 votos negativos, por 35 afirmativos.

El 29 de enero del mismo año, los diputados Hachorro y Méndez exponen un voto particular sobre la fracción II, que propone lo siguiente:

- "II. Los municipios tendrán el libre manejo de su hacienda, y

¹⁹ Ibid., pp. 336 a 338.

Ésta se formará de lo siguiente:

"1° Ingresos causados con motivo de servicios públicos, que tiendan a satisfacer una necesidad general de los habitantes de la circunscripción respectiva.

"2° Una suma que el Estado integrará al municipio, y que no será inferior al 10% del total de lo que el Estado recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate.

"3° Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que por la nueva organización municipal, pasen a ser del resorte del Ayuntamiento y no sean los establecidos en la base I de este inciso. Estos ingresos deberán ser bastantes a cubrir convenientemente todos los gastos de dichos servicios".20

Algunos autores consideran este proyecto como un antecedente de la reciente reforma al artículo 115, ya que determinaba los renglones que integrarían la Hacienda Municipal, aspecto que hasta antes de la actual reforma no había sido considerado.

En los párrafos finales se mencionaba la manera de resolver un posible conflicto entre el Municipio y el Poder Ejecutivo del Estado, señalando a la Legislatura respectiva de cada Estado, como el órgano que conocería del asunto, oyendo al ayuntamiento en cuestión, a través de sus representantes -hasta dos, se aclara en el texto- quienes concurrirían a las sesiones con voz informativa pero no con voto. Los conflictos entre la Legislatura y el Municipio serían resueltos por el Tribunal Superior del Estado.

A pesar de ser considerado como el mejor proyecto presentado ante la Comisión, no convenció a algunos miembros de la misma y por lo tanto fue necesario, con la presión del tiempo elaborar otro documento.

El mismo día fue presentado ante la Sesión Permanente otro proyecto creado por los diputados Jara y Medina, ambos miembros de la segunda Comisión, este voto particular proponía lo siguiente:

20 Ibid., pp. 363 y 364.

"II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley respectiva".²¹

La mayoría de los diputados presentes pidieron se retiraran todas las propuestas con el objeto de aceptar el proyecto de la Primera Jefatura de la Nación.

-El diputado Jara tomó la palabra y después de objetar los ya tradicionales sistemas hacendarios que algunos diputados se empeñaban en sostener, dijo: "Si van a estar los municipios sujetos a lo que imponga el Estado; si al decir el municipio puede gozar de libertad, no se le dice también que puede gozar de su libertad hacendaria, sino que de alguna manera deja al Estado que disponga de las rentas del municipio, dando le lo que quiera, los municipios quedarán en las mismas condiciones en que han estado hasta la fecha... cuando un Estado no quiera darle libertad a sus municipios, basta con que la Legislatura les ponga taxativas, basta con que el Ejecutivo inicie determinadas medidas, y que sean aprobadas por el Congreso Local, para quitar su libertad a sus municipios. No se puede obtener libertad política, libertad administrativa, ni ninguna clase de libertad a base de aire; se necesita tener esa libertad a base económica".²²

En la Sesión Permanente llevada a cabo los días 29, 30 y 31 de enero, se discutió el texto anterior y fue retirado, siendo la exposición final del diputado Ugarte la más importante al ser la definitiva.

-"Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio; pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía de los ayuntamientos, porque eso sería en términos claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado... Ahora que se creó el Municipio Libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de poderación que debe seguir existiendo entre el Municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan las legislaturas locales, y tienen que aceptarlas tam

²¹ Ibid., p. 364.

²² Ibid., p. 367.

bién el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados han querido de la mejor manera satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a la III, en que consta la inovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, y que, en todo caso, serán suficientes para atender a sus necesidades".²³

El voto particular de los diputados Jara y Medina, fue retirado y procedieron a la votación de la propuesta de Ugarte, quedando 88 votos a favor y 62 en contra. Así se determinó que este fuera el texto definitivo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

La fracción III y los demás párrafos ya habían sido aprobados en la Sesión Ordinaria del 25 de enero, siendo el párrafo 3° de la fracción III el único que levantó cierta polémica.

Este párrafo establecía que "el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios", algunos diputados argumentaron la imposibilidad de reunir dicha cantidad de representantes debido a que algunos estados como Colima, Tlaxcala y Nayarit, eran demasiado pequeños y con muy reducido número de habitantes, y por lo tanto era difícil dividir en más de seis distritos cada población.

Finalmente fue aprobado este párrafo, fundamentado en la posibilidad de que una ley secundaria estableciera la manera de reunir los quince representantes, ya que con ésto se lograría la perfecta representación de todas las clases sociales y evitarían los cacicazgos, el servilismo a tier-

²³ Ibid., p. 370.

tos intereses. En conclusión, con la aprobación de este párrafo se vió la posibilidad de crear mayor efervescencia y multiplicidad de opiniones entre los legisladores, dando como resultado leyes que reflejen la realidad social del país.

3. El artículo 115 en la Constitución de 1917

Una vez firmada la Constitución (31 de enero de 1917), se promulgó el 5 de febrero de 1917. Para muchos tratadistas como es el caso de Tena Ramírez, los vacíos y defectos que presentó el artículo 115 constitucional se debieron al cansancio de la asamblea, ya que por desgracia un asunto de su ma importancia para la vida del país se resolvió bajo la presión del tiempo que hizo imposible que los diputados prestaran toda su atención a ques tiones que más tarde mermaban la autonomía municipal.

Asumos como la autonomía financiera quedaron bajo el control de la legislatura y del ejecutivo de los estados. "Dos soluciones aparentemente opuestas (la del primer dictamen, que hacía partcipe al Estado de los ingresos del municipio, y la aprobada que hace partcipe al municipio de los ingresos del Estado) adolecieron del mismo defecto, consistente en no seña lar específicamente las fuentes impositivas que en todo caso corresponden al municipio. Nadie advirtió que el camino a seguir lo indicaba el segundo dictamen, que sus autores no acertaron a defender".²⁴

Nos se le otorgó al municipio un sistema de garantías para poder de-

²⁴ Tena, op. cit., p. 153.

fenderse frente al Estado.

Así, el texto original del artículo 115 aprobado por el Constituyente del 17, quedó redactado de la siguiente forma en materia municipal:

- "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;

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

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

"El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente... El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, el número de representantes de una Legislatura local no podrá ser menor de quince diputados propietarios".²⁵

A pesar de todas las circunstancias bajo las cuales fue aprobado este texto constitucional, se debe reconocer que es en la Constitución de 1917, en donde se otorga al Municipio la oportunidad de tener, a través del voto directo de sus habitantes, una vida democrática que cada día cobra más importancia. El porvenir de México se basa primordialmente, en el ejercicio de una auténtica vida democrática municipal. El jurista Tena Ramírez opina al respecto que: "Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para afrontar los problemas cívicos de cada entidad federativa y los del país en general, porque en los pueblos habrá despertado la conciencia de la propia responsabilidad".²⁶

²⁵ Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., pp. 370 y 371.

²⁶ Tena, op. cit., p. 154.

CAPITULO III
LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Cuando cambia la Constitución, con servando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios se degenera, el cambio es corrupción.

MONTESQUIEU

A) La reforma del 20 de agosto de 1928

Con la reforma constitucional del 20 de agosto de 1928 se suprimieron en el Distrito Federal los municipios, aun cuando no corresponde en el presente trabajo hacer un estudio sobre la materia, a través de una breve reseña histórica describo el régimen de gobierno que ha prevalecido en la capital de la República mexicana.

Los antecedentes de la ciudad de México se remontan al año de 1327, cuando en un lugar llamado Mechtli (México) o "lugar de los mexicanos" fue fundada por Tenoch, notable caudillo azteca, quien edificó el templo de Huitzilopochtli con el fin de conservar sus tradiciones políticas y religiosas.

Tenochtitlan, llamada así en memoria de su fundador, se erigió tras larga y penosa peregrinación del pueblo azteca para encontrar el lugar indicado por los dioses, según cuenta la leyenda.

A la llegada de los españoles, la ciudad indígena gozaba de una organización administrativa, política, jurídica y social característica de una gran metrópoli.

La caída de Tenochtitlan ocurrió el 13 de agosto de 1521, pocos días después ante la imposibilidad de seguir residiendo en las ruinas de lo que fue la civilización azteca, Cortés se trasladó a Coyoacán e instaló en es

te lugar el primer Ayuntamiento metropolitano.

En la Real Cédula del 4 de julio de 1523, el emperador Carlos V otorgó a la capital el título de "Muy noble insigne imperial ciudad", y su escudo de armas.

En 1524 ya funcionaba el Ayuntamiento en la ciudad de México con el nombre de México-Temixtitlán.

Por la Real Cédula del 24 de octubre de 1539, la jurisdicción de la ciudad de México se extiende a quince leguas con el título de "Muy noble, insigne y muy Leal Ciudad".

El sistema de gobierno virreinal que predominó en la época de la Colonia, se caracterizó por ser un régimen de centralización política y administrativa. La causa principal de preocupación de los virreyes de la Nueva España, fue la insuficiencia en cuanto a la prestación de los servicios públicos, debido a la creciente población indígena, hispánica y mestiza que habitaba en la Metrópoli. Otro de los graves problemas que se presentó bajo el sistema de intendencias, fue el poder determinar en la ciudad de México un régimen político y administrativo diferente al de las demás intendencias; ya que a partir de 1786 con la Ordenanza de Intendentes, la Intendencia de México quedó con capital y sede oficial de las más altas autoridades judiciales y administrativas de la Colonia. Su territorio abarcó los Estados de México, Querétaro, Hidalgo, Morelos y Guerrero, incluyendo al Distrito Federal.

Al frente de cada Intendencia estaba un Intendente Corregidor, en cada uno de los Partidos en los que se dividió la Intendencia, se encontraba un subdelegado. Cada Partido fue dividido en municipalidades al frente de las cuales estaba un alcalde.

Al finalizar la guerra de Independencia fue lógico designar a la ciudad de México como la capital del país, ya como una entidad político-administrativa denominada Distrito Federal.

En este proceso histórico, es conveniente hacer un paréntesis y señalar el antecedente inmediato que influyó en la naciente federación mexicana para crear un Distrito con territorio propio, en el cual residieran los Poderes Federales.

A fines del siglo XVIII, la asamblea constituyente establecida en Filadelfia, tuvo que abandonar la Métrópoli e instalarse en un territorio cedido por los estados de Maryland y Virginia, denominado por el Congreso "Distrito de Columbia", con fundamento en lo establecido por la reciente Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. El artículo 1º, sección VIII, fracción 17, señalaba "la facultad de aceptar un territorio no mayor de diez millas cuadradas cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él la residencia de las supremas autoridades federales y legislar, de modo exclusivo sobre todas las materias que a tal entidad conciernan".¹

Debido a la falta de protección al Congreso por parte de las autoridades locales y la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de la jurisdicción de cualquier Estado, hizo aceptar al Congreso el territorio antes descrito, sin tener la oportunidad de escoger el lugar de residencia de los Poderes Federales, ni de conceder derechos políticos a sus ciudadanos.

El Distrito de Columbia fue regido por tres comisionados, uno de los cuales era oficial del Ejército y los otros dos eran designados por el Pre

¹ Manuel Herrera y Lasso, Estudios Constitucionales (México: Editorial "Polis", 1940), p. 90.

sidenté y confirmados por el Senado. Desde 1967 el gobierno de dicho Distrito se ejerce por un comisionado a quien, sin importar su lugar de origen, designa el Presidente con la aprobación del Senado, auxiliado por un Concejo integrado por nueve residentes del Distrito, elegidos por el Presidente como representantes de la ciudad.

Con estos antecedentes, el Distrito Federal mexicano fue creado en la Constitución de 1824, la cual en el artículo 50, fracción XXVIII, otorgó al Congreso la facultad de "Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación y Ejercer en su Distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".

Se presentó el problema al precisar a la ciudad de México como el asiento de los poderes de la Federación. Algunos propusieron a la ciudad de Querétaro, pero la acertada intervención de Fray Servando Teresa de Mier, que con sus ideas conservadoras logró convencer al Congreso de que la ciudad de México era la indicada para que residieran dichos poderes, con argumentos de carácter histórico, geográfico y político.

En el decreto del 18 de noviembre de 1824, se declaró a la ciudad de México como el asiento de los poderes de la Federación, con un territorio que comprendía un círculo cuyo centro sería la plaza mayor de la ciudad y un radio de dos leguas. Los poderes ejecutivo y legislativo del Estado de México protestaron por la pérdida de su capital y la afectación del territorio. El problema se resolvió en el decreto del 16 de enero de 1827, que declaró a Texcoco como capital del Estado de México, quedando la ciudad de México como capital del estado federal.

El decreto del 11 de abril de 1826 concede al Distrito Federal el derecho de acreditar diputados a la Cámara respectiva del Congreso Federal.

La Constitución de 1836 incorporó el Distrito Federal al Departamento de México, conservando como capital a la misma ciudad de México. Cada Departamento se dividió en Distritos. Con las Bases Orgánicas de 1843 los Distritos se dividieron en Partidos y éstos a su vez en Municipalidades.

En la restauración de la vigencia de la Constitución de 1824, el Distrito Federal vuelve a ser considerado el lugar de residencia de los Poderes Federales. El artículo 6° del Acta constitutiva y de reformas, señaló que "mientras la ciudad de México, sea Distrito Federal tendrá voto en la elección de Presidente y nombrará dos senadores", característico del sistema federal de gobierno. Se restablecieron en la capital los ayuntamientos.

Por decreto del 16 de febrero de 1854, Santa Anna designó a la capital con el nombre de Distrito de México, integrando su territorio los poblados de: San Cristobal Ecatepec, Tlalnepantla, Los Remedios, San Bartolo, Santa Fe, Huixquilucan, Mixcoac, San Angel, Coyoacán, Tlalpan, Tepepa, Xochimilco, Ixtapalapa, el Peñón Viejo y la medianfa de las aguas de Texcoco. El Distrito Federal fue dividido en ocho Prefecturas centrales o interiores que correspondían a los ocho Cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México, y de tres Prefecturas exteriores: Tlalpan, Tacubaya y Tlalnepantla. Las Prefecturas y la Municipalidades fueron la división territorial.

El Constituyente del 56 tuvo grandes problemas para determinar la situación del Distrito Federal y los derechos políticos de sus habitantes. La cuestión fue largamente debatida una vez presentado el Proyecto constitucional el 16 de junio de 1856, que en el artículo 49 hace figurar al Valle de México entre los Estados de la Unión, integrado por los pueblos comprendidos en los límites de dicho Valle; no hace mención a la capital; y otorga al Congreso la facultad para designar el nuevo lugar de residencia de los

Supremos Poderes de la Unión y de cambiarlo, cuando lo juzgue necesario" (Artículo 64, fracción XVIII)..

En realidad las cuestiones a resolver eran: determinar si la residencia de los Poderes Federales debería fijarse de un modo definitivo o transitorio; y a cual de los dos poderes debería otorgarse esta facultad.

El debate consistió en las siguientes cuestiones: .."primera: ¿debía o no la ciudad de México seguir siendo el lugar de residencia de los Poderes Federales, es decir, la capital de la República?; segunda: en caso negativo, ¿a qué ciudad se debía otorgar este rango?; tercera: al efectuarse el traslado de dichos Poderes, ¿el Estado del Valle de México se formaría con sólo el territorio de lo que entonces era el Distrito de México o con parte del Estado de México?.."²

Al iniciarse el debate algunos de los diputados atacan la determinación de dejar como capital de la República a la ciudad de México; tres días después la "Gran Comisión" o "Comisión Territorial" (llamada así por estar compuesta de un representante por cada Estado y Territorio), retira el proyecto. El 25 de noviembre presentó un dictamen en el cual se propuso a la ciudad de Querétaro como Distrito Federal y la erección de la ciudad de México como Estado del Valle de México.

El dictamen fue aprobado en su segunda parte y se inicia el debate sobre el aplazamiento de esta medida hasta que hubieren salido de la ciudad de México los Poderes federales.

Se refleja en el debate iniciado el 10 de diciembre de 1856, la existente aversión contra la Metrópoli, así el diputado Moreno señaló a la ciu

² Ignacio Burgoa, Derecho Constitucional Mexicano (México: Editorial Porrúa, S. A., 1984), p. 912.

dad de México como "foco de corrupción que pervierte cuando existe". Zarco, aunque estaba conciente de la necesidad de establecer un régimen autónomo para la ciudad de México, independiente de la tutela federal, se opuso al cambio de residencia de los Poderes Federales y cuando se aprueba la segunda parte del artículo en cuestión, lo atribuye a la envidia que existe por parte de los diputados representantes de los Estados hacia los representantes del Distrito Federal, a quienes consideran superiores en poderío.

En la siguiente sesión se somete a consideración el artículo que proponía a la ciudad de Querétaro como nuevo lugar de residencia de los Poderes Federales, las razones que se dieron fueron que dicha ciudad era conservadora de las tradiciones y costumbres de nuestro pueblo, además de ser un sitio más céntrico. Se llegó a proponer incluso a Aguascalientes como Distrito, lugar al que no había llegado la corrupción existente en la capital, según dijo el diputado Moreno.

Posteriormente fue aprobado el voto particular de los diputados Mata, Villalobos y Zarco, en el que se atribuye a los congresos constituyentes la facultad de designar el lugar de residencia de los Supremos Poderes y de variar lo cuando lo juzgasen necesario (Art. 64, fracción XVIII del Proyecto); y finalmente, se inició el debate sobre los derechos políticos de los ciudadanos del Distrito Federal, los cuales se llevaron a cabo en las últimas sesiones del Congreso, del 28 al 31 de enero de 1857. Destacados personajes de aquella época figuran entre los diputados que pidieron la autonomía hacendaria de cada localidad y el derecho de los ciudadanos para elegir libremente a sus autoridades. Entre estos diputados se encontraban Ignacio Ramírez, Arriaga, Prieto, Mariscal, García Granados, entre otros.

Después de esto, fue aprobada la fracción VI, del artículo 72 de la

Constitución que señalaba la facultad del Congreso "para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales".³

Así, el Distrito Federal en la Constitución de 1857 quedó regulado de la siguiente manera, tomando como base el excelente resumen que de la materia hizo el tratadista Don Ignacio Burgoa al señalar:⁴

"...el artículo 46 de la Constitución de 1857 que disponía: "El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal; pero la erección sólo tendrá efecto cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar", incumbiendo al Congreso de la Unión la facultad de decretar este traslado, según se dispuso en el artículo 72, fracción V... en tanto los aludidos poderes radicaran en la ciudad de México, ésta representaría al Distrito Federal, cuyo órgano legislativo era el propio Congreso" según la antes mencionada fracción VI, del artículo 72, "...tal facultad no se extinguiría a consecuencia de que el Congreso dispusiese que la aludida residencia se estableciese en un lugar distinto de la ciudad de México ni de que, por ende, el Distrito Federal que representaba se convirtiese en el Estado del Valle de México..."

Por decreto del 6 de mayo de 1861, el territorio del Distrito Federal se dividió en las siguientes secciones: Municipalidad de México, y Partidos de Guadalupe Hidalgo, Xochimilco, Tlalpan y Tacubaya. En cada Partido había un Prefecto presidente del Ayuntamiento y Jefe de Policía. El Ayuntamiento de la capital se integraba por veinte regidores y dos procuradores. Al frente del gobierno del Distrito Federal estaba el Gobernador electo.

Durante el Imperio al territorio del Distrito Federal se le designó bajo el nombre de Departamento del Valle de México, administrado por un Prefecto Imperial; el Departamento se dividió en Distritos bajo la autoridad de Subprefectos; cada Distrito se dividió a su vez en Municipalidades cada una con un Ayuntamiento presidido por un Alcalde. El Alcalde de la

³ Herrera, op. cit., p. 88.

⁴ Burgoa, op. cit., p. 914

capital era nombrado y removido por el Emperador.

En 1874, una vez implantado el bicameralismo (al restablecerse el Senado), se le otorgó al Distrito Federal el derecho de enviar dos representantes a formar parte del Senado de la República.

Los límites del territorio del Distrito Federal se determinan en los decretos del 15 y 17 de diciembre de 1898, expedidos por el Congreso de la Unión.

En 1901 se reformó la fracción VI del artículo 72 constitucional, suprimiendo la parte final del artículo y quedando éste con el siguiente texto: "El Congreso tiene facultad para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios"

La Ley relativa que señalaba la Constitución, se expidió hasta el 1º de julio de 1903, con el nombre de Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal. Bajo esta ley, la capital quedaba supeditada al Congreso de la Unión, siendo este órgano su legislatura, y al gobierno federal. Se suprimió el derecho de los ciudadanos de la ciudad de México para elegir a sus autoridades. El Ejecutivo federal se encargó del gobierno político y administrativo del Distrito, a través de la Secretaría de Gobernación, la cual delegaba dichas funciones al Gobernador del Distrito, a excepción de las funciones encargadas a otras secretarías. El Gobernador era auxiliado en sus funciones por el Presidente del Consejo Superior de Salubridad y del Director General de Obras Públicas, los tres eran nombrados y removidos por el Presidente de la República. El Distrito Federal se dividió territorialmente en trece Municipalidades, a cargo cada una de un prefecto político, dependiente de las autoridades antes mencionadas.

Los Ayuntamientos fueron órganos de vigilancia, de consulta, con facul

tades de iniciativa y de veto en determinados asuntos; eran funcionarios electos popularmente mediante elección indirecta en primer grado. Se integra ban por concejales no remunerados, renovados por mitad cada dos años.

En el Constituyente de Querétaro, Don Venustiano Carranza presentó su proyecto de Constitución en el que se consideró al Distrito Federal como parte integrante de la Federación, suprimiendo el nombre de Estado del Valle de México (Art. 43 del Proyecto). Al territorio existente se le anexaron los Distritos de: Chalco, Amecameca, Texcoco, Otumba, Zumpango y Cuauh titlán y la parte de Tlalnepantla que queda en el Valle de México.

La fracción VI del artículo 73, otorgó al Congreso "la facultad de legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y territorios, debiendo dividirse éstos en municipalidades gobernadas por ayuntamientos de elección popular directa, a excepción de la Municipalidad de México, la cual estará bajo la autoridad del número de comisionados que determine la ley, nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República".

Por vez primera se otorgó rango constitucional al gobierno del Distrito Federal, dependiente del Ejecutivo Federal, quien nombraría a los comisionados y estaría a cargo de la administración de la capital.

El Congreso Constituyente pasó inadvertida la voluntad de Carranza de hacer del Valle de México la definitiva residencia del gobierno federal, y resuelve el problema determinando que: "En caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General" (Art. 44 constitucional).

El proyecto de Carranza respecto a la fracción VI del artículo 73, fue notoriamente modificado y finalmente estableció un régimen de gobierno

para el Distrito Federal basado en ayuntamientos de elección popular directa, al frente de cada una de las municipalidades en que se dividía la ciudad de México. Las funciones administrativas y políticas en general, las desarrollaba un gobernador nombrado y removido libremente por el Jefe del Ejecutivo.

Don Venustiano Carranza expidió la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales el 13 de abril de 1917, en la cual subsistió la división territorial existente para dichas entidades. El Ayuntamiento de la ciudad de México se renovaba cada año, se integraba de veinticinco concejales, y en los demás municipios del Distrito Federal había quince concejales. La primera autoridad política era el Presidente Municipal, auxiliado por los delegados que funcionaban en las poblaciones municipales donde no residía el Ayuntamiento. Del gobierno del Distrito Federal se encargaba un gobernador nombrado y removido por el Presidente de la República.

El 3 de octubre de 1918 Carranza presentó un proyecto de reformas a la fracción VI del artículo 73 constitucional, que propuso la existencia de un Ayuntamiento de elección popular directa en cada Municipalidad, a excepción del Municipio de la ciudad de México que se regiría por un Concejo cuyas funciones determinarfa una ley posterior. El Ayuntamiento defendió los derechos políticos de sus ciudadanos y la reforma fue rechazada en el Congreso.

Por iniciativa del Presidente general Alvaro Obregón fueron reformadas las bases 1a. y 4a. de la fracción VI del artículo 73 constitucional, suprimiendo definitivamente el régimen municipal en el Distrito Federal, dejando el gobierno a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerfa por conducto "del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

La reforma apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación el

20 de agosto de 1928.

La citada reforma ha provocado una serie de comentarios a favor y en contra por parte de algunos tratadistas.

Para el jurista Ignacio Burgoa: "La subsistencia de la actual estructura del propio Distrito, cuyo elemento humano asciende a quince millones de habitantes, es decir, a la quinta parte, aproximadamente, de la población total de país, implica un permanente signo de antidemocracia y una no toría incongruencia con el sistema federal que, al menos formal y teóricamente, se ha implantado en nuestra Constitución vigente"⁵

El tratadista Tena Ramírez opina: "La ausencia de autonomía del Distrito, que se manifiesta por el hecho de que dicha entidad no puede darse a sí misma su Constitución ni elegir a sus autoridades, es lo que engendra la diferencia sustancial del Distrito en relación con los Estados de la Federación"⁶

El maestro Jorge Carpizo señala: "La reforma política de 1928 fue en contra de la historia constitucional de México, de la que se desprende que los habitantes de la ciudad de México, habían siempre tenido el derecho político de nombrar a sus gobernantes. El sistema municipal había tenido una amplia trayectoria en la capital mexicana hasta que fue suprimido en 1928...A partir de 1928, los habitantes del Distrito Federal están privados de derechos políticos en cuanto a su régimen interior..."⁷

El diputado Heriberto Jara, constituyente de Querétaro, opinó años antes sobre este punto -en cierta forma se ha justificado señalando la im posibilidad de coexistencia de las autoridades federales y municipales en

⁵ Ibid., p. 926.

⁶ Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano* (México: Editorial Porrúa, S. A., 1984), p. 308.

⁷ Jorge Carpizo, *Estudios Constitucionales* (México: Editado por la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980), p. 142.

el mismo territorio- lo siguiente: "el gobierno municipal de la ciudad de México tiene con los poderes federales la misma relación que el gobierno municipal de cualquiera capital de Estado con los poderes generales del mismo. Si se admitiese la imposibilidad de la coexistencia del gobierno municipal y de los poderes federales en la ciudad de México, habría de admitirse también la imposibilidad del gobierno municipal en todas las capitales de Estado!"⁸

Con base en estas opiniones se puede concluir que si consideramos el hecho de que el Distrito Federal es la capital del país, en donde el desarrollo de los grandes conglomerados humanos dan como resultado que la ciudad se convierta en el centro de actividad desde cualquier punto de vista, por lógica su sistema político-administrativo de gobierno debe ser diferente al de las demás ciudades de la República.

A la ciudad dirigente también se le considera la Capital Política, llamada así por la doctrina cuando la ciudad es la "cabeza del Estado, por encontrarse en ella concentradas las superiores jerarquías de los poderes ejecutivos, legislativos, judiciales y administrativos de la nación".⁹ En otros países existen las llamadas capitales económicas, que se refieren a aquellas ciudades de un Estado, que son el centro comercial, industrial o agrícola de la Nación, y que por lo tanto realiza las más importantes actividades de tipo económico tanto nacional como internacionalmente. También existe la llamada Capital Cultural, es decir la ciudad en donde se llevan a cabo las principales actividades artísticas, científicas o intelectuales a nivel general.

En el Distrito Federal se concentran, por desgracia, todas las activi-

⁸ Herrera, op. cit., p. 83.

⁹ Schwerert, op. cit., p. 165.

dades antes mencionadas, siendo por lo tanto la porción más importante del país, centro de desarrollo económico, político, cultural y demográfico.

Respecto a este último punto cabe señalar que la densidad demográfica de la ciudad de México se encuentra considerada como una de las más grandes del mundo, en nuestro país abarca más de la décima parte del total de la población.

Al otorgarle la Constitución mexicana un régimen diferente a la ciudad de México, algunos autores han señalado como causas: la tradición histórica de la ciudad, la dificultad que existe para administrar una capital con grandes centros urbanos a diferencia de otras ciudades, o simplemente por cuestiones políticas. Respecto a esto último, se trata de evitar que las acciones del gobierno federal no se vean limitadas por las de ninguna otra autoridad local, ni por mandatos populares otorgados en comicios especiales.

Probablemente en el Distrito Federal fueron aspectos políticos -si tomamos en cuenta a la doctrina americana-, los que determinaron su situación aunque se encontró a través de la historia quienes defendieron su autonomía como entidad. Otras doctrinas europeas toman en cuenta también los aspectos económicos.

Aun cuando el Distrito Federal es el centro de desarrollo más importante de todo el país, sus ciudadanos, a diferencia de los que habitan en las entidades federativas, tienen derechos políticos subjetivos muy limitados.

El ejercicio del voto activo de dichos habitantes comprende la elección del Presidente de la República y la de los diputados y senadores que van a representarlos ante el Congreso de la Unión, pero no pueden elegir a sus propias autoridades.

Como consecuencia de la Reforma Política de 1977 se adicionó a la frac

ción VI del artículo 73 constitucional, el texto que creó las instituciones del referéndum y de la iniciativa popular en el Distrito Federal, señalando al respecto que "los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular conforme al procedimiento que la misma (ley respectiva) señale".

Con esta reforma se abría la posibilidad de dar mayor participación ciudadana en la vida democrática del Distrito Federal, al permitir a sus ciudadanos intervenir en la formación de los ordenamientos relativos al gobierno local y a la administración de los servicios públicos, y rechazar aquellos ordenamientos en los cuales la autoridad rebasara los límites de sus funciones, membrando los derechos de la ciudadanía. Lamentablemente estas dos instituciones son sumamente restringidas en nuestro derecho, aun cuando para establecerlas hubo audiencias públicas. Se consideran instituciones incompletas, ya que están en la Constitución mexicana, en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, pero falta complementarlas con la "ley de la materia", así el precepto constitucional quedó subordinado, en cuanto a su procedencia y efectividad, a una ley ordinaria.

. En la iniciativa de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, fechada el 6 de septiembre de 1978, no se mencionó ninguna reglamentación a la base segunda de la fracción VI del artículo 73 relativo al referéndum; fueron los diputados los que adicionaron el capítulo sexto a la ley mencionada, quedando bajo el rubro denominado "De la Participación Política de los Ciudadanos".

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1978, es la que actualmente se encuen-

tra vigente, con el respectivo Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial el 6 de febrero de 1979.

El régimen del Distrito Federal actual debe dar una mayor oportunidad de participación a sus habitantes, si bien no se puede reinstalar el régimen municipal en su territorio, sería conveniente que por lo menos sus habitantes pudieran elegir a las autoridades encargadas de la administración en cada una de las delegaciones que existen, de esta manera se daría oportunidad a personal especializado en asuntos urbanos para que formara parte de la administración. Algunos autores han propuesto diversas fórmulas para tratar de resolver este problema, es el caso del historiador Ochoa Campos que dice que "sería oportuno establecer una fórmula que permitiese la participación activa del organismo social en los asuntos comunes, de la incumbencia del vecindario, mediante la reinstalación de los Municipios en las delegaciones del Distrito Federal, regidos por Ayuntamientos de elección popular y un jefe del Departamento del Distrito Federal o gobernador, designado por el Presidente de la República".¹⁰

En la actualidad debido al crecimiento ilimitado de la capital, es necesario que se lleven a cabo una serie de reformas que reorganicen a la ciudad de México. Las autoridades deben tomar medidas de toda índole adecuadas a la gran metrópoli, y no esperar que sean los hechos los que obliguen a tomar decisiones de emergencia que muchas veces en nada benefician a los habitantes. Tenemos el caso del pasado terremoto acaecido en nuestra ciudad el día 19 de septiembre de este año, que si bien, por una parte un terremoto es consecuencia de un fenómeno provocado por la naturaleza no contemplado por el hombre, esto no justifica el que ni autoridades civiles, ni gubernamentales estuvieran preparadas para poder hacer frente ya no al terremoto

¹⁰ Ochoa, op. cit., p. 520.

sino a sus consecuencias. En una ciudad que rebasa los quince millones de habitantes, que viven en una gran aglomeración urbana consecuencia de la centralización en dicha capital de todas las oficinas de gobierno, advertidos innumerables veces sobre las terribles consecuencias que podría haber en caso de desastre, no se puede justificar la falta de previsión y protección en que viven los habitantes capitalinos.

Por varias horas la vida política, social, económica y jurídica del país se paralizó. La centralización ocasionó la falta de los servicios públicos fundamentales para la vida nacional, tal es el caso de la incomunicación que hubo de la gran urbe con el resto del país y el mundo entero; los tribunales suspendieron sus funciones; los Poderes Federales también se vieron afectados; la economía del país presenta en estos momentos un futuro incierto.

Muchos han aprovechado esta situación para proponer la descentralización de la administración pública federal, e incluso en estados como Nuevo León, en concreto la iniciativa privada, ha propuesto el cambio de sede de los Supremos Poderes, argumentando el riesgo que representa para el país, el que éstos residan en un lugar que por muchos ha sido considerado como peligroso por su ubicación geográfica, evitando de esta manera que en caso de desastre la capital del país vuelva a quedar incomunicada.

Finalmente cabe agregar que no es necesario un cambio de sede de residencia de los Poderes Federales, sino una mayor organización en la administración urbana de esta enorme ciudad. La descentralización administrativa pudiera ser una buena medida, pero no es la solución definitiva, en el Distrito Federal los ciudadanos tenemos derecho a elegir a nuestras autoridades, no podemos seguir bajo este paternalismo del gobierno federal.

8) EL artículo 115 constitucional

El artículo 115 constitucional establecido en la Constitución de 1917, ha sido reformado ocho veces, algunas de dichas reformas han afectado directamente a la materia municipal.

1. Primera reforma

La primera reforma hecha al mencionado artículo, se llevó a cabo en el año de 1928, cuando por iniciativa presidencial presentada por el general Alvaro Obregón el 16 de mayo del mismo año, ante la Cámara de Diputados se expuso que:¹¹

"Las reformas a que me vengo refiriendo se contraen a reducir el número de representantes populares en la H. Cámara de Diputados, de manera que resulte designado un diputado por cada cien mil habitantes o fracción mayor de cincuenta mil, y autorizar constitucionalmente a los Estados de la Federación para que ellos, a su vez, puedan reducir el número de los representantes de los Congresos Locales cuando lo estimen de interés público en sus Entidades respectivas"

Se señalaban como ventajas: la de integrar la Cámara de Diputados con hombres mejor preparados, más concientes de sus responsabilidades. Con una nueva Asamblea menos numerosa el proceso de labores se llevaría menos tiempo y como consecuencia se reduciría el presupuesto de egresos. La "Cámara Popular" quedaría constituida por 150 diputados, y se establecía de esta forma la proporcionalidad de diputados. La reforma a las constituciones de los Estados se haría de acuerdo a sus necesidades y a la capacidad económica

¹¹ Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p. 372.

ca de cada uno.

El 21 de mayo de ese año, se dio lectura al Dictamen de la Comisión, en Sesión Extraordinaria de la Cámara de Diputados. Se propuso reformar necesariamente los artículos 52 -que determina el número de habitantes necesario para la elección de cada diputado del Congreso- y el 115, párrafo cuarto, base tercera -que fija el número de representantes que como mínimo deben integrar las Legislaturas de los Estados de la Federación-. En el primer caso se hacía necesario aumentar el número de habitantes que se requiere para la elección de cada diputado; y en el segundo caso se tendrá que reducir el número fijado de quince diputados proporcionales en las legislaturas locales y establecerse no un sólo mínimo sino diversos, dejando en libertad a cada Estado para que según su capacidad económica, sus condiciones generales y la necesidad de la colectividad determinen el número de representantes que integren las legislaturas locales de acuerdo a los mínimos establecidos:¹²

"Según el censo general de la República que tenemos a la vista, existen diez y nueve Estados con una población que no llega a 400,000 habitantes; cuatro con una población que pasa de este número y no llega a 800,000; y ocho cuya población es superior a esta cifra..." Se propone un proyecto de ley que respecto al artículo 115 establecía en la fracción III, párrafo tercero: "El número de representantes en las Legislaturas de los de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra"

En el Debate hubieron intervenciones sobresalientes como es el caso del diputado Treviño, del Partido Laborista, quien dijo:¹³

"El hecho de que la supresión de los Ayuntamientos del Distrito Federal y los Territorios aumente la suma de influencia política y de poder del Poder Ejecutivo y que a esto se sume que el

¹² Ibid., pp. 375 y 376.

control que el Ejecutivo tendrá de la Suprema Corte de Justicia de la Nación significa que sólo quedan en pie prácticamente dos Poderes, el Ejecutivo y el Legislativo, cualquiera disminución en la representación y en la suma de influencia política de uno de éstos aumenta automáticamente el poder y la influencia del otro! De esta forma otorgaron voto negativo a dicha reforma.¹³

El diputado Díaz Soto y Gama defendió la postura obregonista señalando que dicha negativa se debía a la mina de oro que les había quitado de las manos el general Obregón a los laboristas, cuando fue suprimido el Municipio en el Distrito Federal, el error había sido tocar el Ayuntamiento, reducto financiero del Partido Laborista. Esta era la razón por la que se oponían a dicha reforma, la cual sólo tenía como fin, no la maquinación hacia la dictadura, sino la purificación del personal administrativo del Poder Legislativo.

El párrafo cuarto de la fracción III, del artículo 115 constitucional, fue aprobado por 167 votos a favor y 14 en contra.

El 22 de mayo de 1928 fue aprobado el proyecto en la Cámara de Senadores, por unanimidad de votos; el 30 de julio del mismo año se hizo el cómputo de la votación en las legislaturas de los Estados.

La reforma aprobada fue publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928, la cual se mencionó en el proyecto de ley propuesto por la Comisión.

2. Segunda reforma

El 16 de noviembre de 1932, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario presentó una iniciativa de reformas a varios artícu

¹³ Ibid., . 377.

los entre éstos el 115, todos observaban cierta relación con el principio que se postuló en la mencionada iniciativa, referente a la "no reelección" en cargos públicos, en este caso en particular en los ayuntamientos.

En la iniciativa, en la conclusión séptima se señalaba: "Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos, electos popularmente, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los miembros de los Consejos Municipales o de las Juntas de Administración Civil, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios municipales antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".¹⁴

Se expusieron como motivos, el evitar el continuismo de un hombre o de un grupo de hombres en el poder degenerando el gobierno en tiranías que van contra la democracia de un país; acabar con la pasividad de un gran número de mexicanos que habían perdido su "fe democrática" viviendo al margen de toda actividad política.

Una vez aceptada la iniciativa se hicieron algunas modificaciones y el 9 de diciembre de ese año, se dio lectura al Dictamen emitido por las comisiones respectivas que en particular determinó que aunque el artículo 115 se reformara en lo relativo a la "no reelección", subsistiría la reforma hecha en 1928.

En el Debate celebrado el 15 de diciembre de 1932, la mayoría de los diputados se oponen al establecimiento de las Juntas Civiles, calificando-las como substitutas de las jefaturas políticas.

¹⁴ Los Derechos del Pueblo Mexicano (México: Editado por la XLVI de la Cámara de Diputados, S. A., 1967), Tomo V, p. 756 y 757.

Al respecto, el diputado Rodríguez presentó una proposición para cambiar el texto del inciso I del artículo 115, y evitar las Juntas Civiles. Así: "Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Sólo pueden ser electos para los cargos de autoridades municipales los ciudadanos oriundos del propio Municipio o quienes tengan cuando menos dos años de residencia efectiva en el mismo, inmediatos al día de la elección. Las elecciones municipales se resolverán y calificarán por los ciudadanos electos, dando aviso de su instalación a la Legislatura y Gobernador del Estado, el cual únicamente podrá nombrar una junta civil en caso de guerra y ocupación militar del Municipio!"¹⁵

El diputado León opinó que la anterior proposición lesionaría algunos intereses políticos creados en los Estados, y por lo tanto se opondrían a ésta, proponiendo que sólo se debata la ponencia del Partido.

No obstante, se leyó otro Dictamen relativo al párrafo segundo, del inciso primero, del artículo 115, y fundamentó sus postulados en el clamor de la Asamblea, al admitir que efectivamente las Juntas de Administración Civil o Concejos Municipales contrarían los principios de la Revolución, sometiendo a la consideración de la Asamblea lo siguiente:¹⁶

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

¹⁵ Los Derechos del Pueblo Mexicano, ed. 1978, op. cit., p. 387.

¹⁶ Ibid., p. 394.

suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio!"

También se debatió la cuestión de si los congresos locales deben o no intervenir en las elecciones de los ayuntamientos, el diputado Leñero señaló al respecto:¹⁷

"Debemos igualmente tomar en cuenta que no es precisamente conociendo los Ayuntamientos de sus propias elecciones, como se asegura la efectividad del sufragio, puesto que renovándose los Ayuntamientos por mitad, en la mayoría de los Estados, puede darse el caso de que los municipios que quedan, que son precisamente aquéllos que van a conocer de las elecciones municipales, constituyan una amenaza para la efectividad del Sufragio, puesto que por intereses de grupo o por intereses de partido, pueden hacer nugatorio el triunfo de elementos que efectivamente hayan triunfado en los comicios!"

Finalmente el artículo fue aprobado por noventa votos a favor contra dos de la negativa. El 26 de diciembre del mismo año fue aprobada la reforma por unanimidad en la Cámara de Senadores. El 20 de marzo de 1933 se hizo el cómputo de la votación de las legislaturas de los Estados y se declaró reformado el artículo 115 constitucional, en las siguientes cuestiones relativas al Municipio y a los Estados de la Federación:¹⁸

"Los estados adoptarán...I.- Cada Municipio... Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los Ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período 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 electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio...II. Los municipios...III. Los municipios...El Ejecutivo Federal...Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años...la elección

¹⁷ Ibid., p. 399.

¹⁸ Ibid., pp. 400 y 401.

de 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 aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho... Nunca podrán ser electos para el período inmediato: a).- El Gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga 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 en los dos últimos años del período... Solo podrá ser... El número de representantes... Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el período inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes.

La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1933.

3. Tercera reforma

En esta reforma no se afectó la materia municipal, pero indirectamente se relaciona con ésta al reformarse entre otros artículos el 115, fracción III, párrafo tercero, la cual establecía que: "Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años."

La Iniciativa del Presidente Manuel Avila Camacho presentada en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 1940, señalaba la necesidad de ampliar el período de los ejecutivos locales de 4 a 6 años, equivalente al del mandato presidencial, ya que se consideraba insuficiente el tiempo de gestiones para que los gobiernos de los Estados lleven a cabo una planificación de actividades en coordinación con el programa nacional de gobierno

el cual no se puede llevar a cabo sin la colaboración de las autoridades locales, cuyos titulares deberían disponer de un plazo adecuado para dejar a sus sucesores las obras concluidas y como consecuencia un menor número de responsabilidades por afrontar. Se decía que el plazo establecido de 4 años era inadecuado para los fines que se proponía cada gobierno local:¹⁹

"...puesto que permite que las agitaciones inherentes a las campañas electorales se repitan con una frecuencia perjudicial a los intereses de la sociedad, los cuales reclaman tranquilidad en el ambiente político, condiciones firmes y duraderas en el gobierno y aplicación de esfuerzos a fines útiles, lo mismo en la esfera de las actividades particulares que en el campo de la vida pública!"

Así, en dicha iniciativa se puso a consideración la ampliación del plazo de gestiones de los Gobernadores de los Estados. El 3 de octubre de 1941 se dio lectura al Dictamen emitido por las comisiones, al que junto con el proyecto de reformas fueron dispensados de todos los trámites, siendo aprobados por unanimidad de votos.

El 7 de noviembre de 1941 se dio lectura al Dictamen emitido por la Cámara de Senadores, que concluyó apoyando los motivos expuestos anteriormente para llevar a cabo esta reforma, y fue aprobado por unanimidad.

El cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados se llevó a cabo el 29 de septiembre de ese año, quedando reformado el párrafo tercero, fracción III, del artículo 115 constitucional, en los términos que siguen: "Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años!"

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1943.

¹⁹ Los Derechos del Pueblo Mexicano, ed. 1967, Tomo VII, op. cit., p. 249.

4. Cuarta reforma

Desde 1937 la mayoría de las legislaturas locales habían aprobado el principio que otorgaba el voto activo y pasivo a la mujer mexicana, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de votos de dichas legislaturas, aun cuando las cámaras federales aprobaron el principio.

No obstante que en países como Inglaterra, Austria, Suiza, Nueva Zelanda, Irlanda, Estados Unidos, Cuba, Brasil, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Bolivia, entre otros, la mujer ya participaba activamente en la vida política de esos países muchos años atrás. En algunos Estados de la República Mexicana como Chiapas, Yucatán, Campeche, San Luis Potosí, Hidalgo y Morelos, la mujer mexicana ya participaba en la vida democrática de su Estado, y en algunos casos fue electa para desempeñar los cargos de diputadas locales, presidentas municipales, regidoras, etcétera.

En esta reforma se otorgó el derecho a participar, en las elecciones municipales, a la mujer mexicana.

El 6 de diciembre de 1946 se dio lectura a la Iniciativa del Presidente Miguel Alemán en la Cámara de Senadores, en los términos siguientes:²⁰

"ARTICULO UNICO: Se adiciona la Fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...

"ARTICULO 115.- Los Estados adoptarán ...I.- Cada Municipio... En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas."

Entre otros motivos se expusieron la necesidad de que la mujer interviera en la vida política del Municipio, por ser ella parte importante en el desarrollo de las actividades que en ese lugar se llevan a cabo.

²⁰ Los Derechos del Pueblo Mexicano, ed. 1978, op. cit., p. 402.

Esta Iniciativa, así como el Dictamen a la misma, provocaron debates que fueron desde lo más acertado hasta caer algunos en lo ridículo y primitivo en cuanto a la concepción que se tenía sobre la capacidad de la mujer para intervenir en la política de nuestro país.

El 10 de diciembre de 1946, se dio lectura al Dictamen emitido por la Comisión respectiva, en el cual se apoya la iniciativa al señalar:²¹

"Los Ayuntamientos, por las funciones que les son propias, están en contacto más directo con el elemento básico de nuestra organización social: la familia, en cuyo seno la mujer tiene un preponderante papel en virtud de que le corresponde, casi exclusivamente, la educación de los hijos en sus primeros pasos por la vida, de donde resulta que su colaboración para seleccionar las personas o en el desempeño de cargos concejiles, se traducirá en una mejoría positiva respecto a la integración de estas corporaciones...no es aventurado afirmar que, en cuanto a preparación, hay muchas mujeres que la poseen en igual grado que los varones...es indudable que en la mayoría de los casos conoce más a fondo las necesidades del grupo social en que vive, factor de primerísima importancia para la adecuada solución de los problemas que competen los Ayuntamientos!"

Se hace sumamente notorio a través de todos los debates que se suscitaban, que si bien se le estaba otorgando a la mujer el derecho a votar y a ser votada, no se le otorgaba junto con dicho derecho la confianza y la oportunidad de desarrollarse plenamente en el campo político. En las sesiones que se llevaron a cabo con motivo de esta reforma, estaban algunos senadores que dieron la impresión de no querer dar la plena capacidad de voto a la mujer, como si se tratara de un niño al que había que llevarlo de la mano y enseñarle lo que se debería hacer. Algunos opinaban que la Constitución no comprendía a la mujer como ciudadano mexicano. El entonces senador Díaz Ordaz dijo que no era posible que se le otorgara a la mujer la capacidad política integral:²²

²¹ Ibid., p. 403.

²² Ibid., p. 406.

"¡Qué más quisiéramos nosotros para la mujer mexicana, llena de abnegación y virtudes; qué más quisiéramos que colocarla en el más elevado altar de nuestra veneración y respeto; qué más quisiéramos que pudiera impregnar, con la ternura que dedica al hijo, la cosa social! Pero se impone la necesidad, en cuanto a los experimentos sociales, de ir con mucha cautela, de caminar paso a paso para no dar rienda suelta a fenómenos muchas veces imprevisibles y, por regla general incontrolables!"

El senador Moreyra Carrasco, quien tuvo una brillante intervención en el Senado expuso:²³

"Es por esto por lo que el Congreso Mexicano da un paso más en orden a la civilización, en orden a la responsabilidad, en orden a la consagración del derecho, entendiendo al individuo como lo entienden los juristas puros: como una individualidad metafísica que va más allá de un hombre en orden a unidad nacional, a unidad humana que comparte con los problemas del mundo, con los dolores del mundo y con los dolores nacionales, con las ansias nacionales, lo mismo que un hombre, las ansias de progreso, los momentos de fatiga, los días de gloria y de responsabilidad!"

Por su parte el senador Guzmán Araujo señaló lo siguiente:²⁴

"...una democracia en que no entra la mujer como parte activa, es una democracia coja, es una democracia hemipléjica; y no se concibe con sentido democrático, donde la mujer forma más de la mitad de la población, que no tenga voto. Es, por ello, que yo entiendo esta reforma como un paso inicial para, más tarde, con ceder el voto a la mujer en "tesidum federaræ!"

El proyecto fue aprobado por unanimidad en la Cámara de Senadores y pasó a la Cámara de Diputados, en donde el 20 de diciembre se dio lectura al Dictamen correspondiente a la mencionada Iniciativa del Ejecutivo de la Unión, que determinaba:²⁵

"...desechados los prejuicios seculares sobre la inferioridad mental de la mujer, sobre su capacidad como elemento activo en la vida civil y en la lucha social, como coronamiento de este proceso de integración jurídica determinado por las doctrinas igualitarias, lógico es que lleguemos al día en que tengamos que reconocerla como factor necesario al igual que el hombre en -

23 Ibid., p. 406.

24 Ibid., p. 409.

25 Ibid., p. 411.

nuestra organización social y política, dándole no tan sólo una participación directa en los negocios públicos, sino el otorgamiento de los derechos de la ciudadanía!"

En el Debate, algunos diputados como el señor Aquiles Elorduy se opusieron a la citada reforma, se trataba de evitar que los hogares mexicanos se desintegraran y las costumbres se desquiciaran, como estaba ocurriendo en otras partes del mundo. La idiosincracia de la mujer mexicana, según ellos, no era apta para la política, y se hacía patente la influencia que el hombre tenía sobre la mujer, quien por ignorancia o sumisión podría, en un momento dado, dejar sus ideales, y hacerse llevar por voluntades ajenas con intereses propios, como en el caso del clero al que las mujeres profesaban obediencia y favoritismo, en caso de elecciones influiría esta situación y provocarfa un caos político.

Sin embargo, también hubo hombres inteligentes que señalaron que la mujer ya no sólo estaba en el hogar, sino en otros sitios tales como las fábricas, las escuelas, el campo, las universidades, las oficinas, los mítines, el comercio y por si fuera poco en la guerra. El entonces diputado don Carlos Sansores Pérez, defendió esta postura y dijo:²⁶

"El viejo mito de la superioridad del hombre sobre la mujer se está derrumbando con gran estrépito y no es difícil que a la postre resulte que la debilidad es fortaleza y la fortaleza es debilidad; o lo que es lo mismo, que la mujer sea el verdadero hombre de la humanidad. Cuando esta hora llegue, se nos pedirán cuentas de lo que hemos hecho por el género humano en tantos años de dominio en que nos hemos considerado superiores a la mujer sin haberla sabido orientar, y no podremos rendirlas sin un gran desfalco...posteriormente agregé...Y aunque parezca contradictorio, debo decir que la fortaleza de los pueblos puede medirse por el grado de libertad de sus mujeres. Un pueblo es más fuerte mientras más participen sus mujeres en su destino...finalizó su intervención diciendo...Tal vez así, la frase que dice

²⁶ Ibid., pp. 421 a 423.

que la patria es una ancha cobija para todos, sea una realidad, pues hasta ahora, en el gobierno del hombre, la cobija no es tan ancha como dicen, o hay quienes se tapan con pedazos que no les corresponden!"

Algunos otros diputados sólo intervinieron para recalcar lo que según ellos, era la postura del señor Presidente de la República, ésto es el otorgar el voto activo y pasivo a la mujer a nivel municipal, por ser esta esfera política en donde participaba al mujer activamente, ya que en los municipios se encontraban los servicios públicos que más interesaban a la mujer mexicana, como era el caso de los jardines, las escuelas, los mercados, etcétera. Por lo tanto era necesario que la mujer opinara para mejorar los. Así, el diputado Gutiérrez Lascuráin estableció:²⁷

"Nadie más capacitada que la mujer con su visión del hogar, con su visión de limpieza y de servicio dentro de nuestras casas; nadie más capacitada que ella, digo, para llevar a la casa gran de (en este caso el Municipio) la misma impresión de servicio y de limpieza!"

Y culmina enunciando una serie de actividades que por muchos años sólo correspondía hacerlas al sexo femenino, y que a partir de ese momento mejoraban por la participación de la mujer al opinar sobre los servicios públicos municipales.

La reforma fue aprobada por 78 votos a favor y 2 en contra. El 30 de diciembre de 1946 se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados. El 31 de diciembre de ese año, declaran reformada la fracción I, párrafo segundo, del artículo 115 constitucional, en los términos antes mencionados.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1947.

²⁷ Ibid., p. 425.

5. Quinta reforma

El 9 de diciembre de 1952 se dio lectura a la Iniciativa del Presidente don Adolfo Ruíz Cortines, misma que propone reformar los artículos 34 y 115, fracción I. A través de esta Iniciativa se pretendía dar plena capacidad a la mujer para participar en las elecciones a nivel municipal, estatal y federal. Se fundamentaba en los beneficios obtenidos de la participación de la mujer en las elecciones municipales.

Respecto al artículo 115 constitucional, sólo se pretende suprimir de la fracción I, el párrafo segundo establecido en la anterior reforma a dicho artículo en 1947.

Algunos partidos de oposición proponen ya no llevar a cabo esta reforma, puesto que el artículo ya había sido reformado desde 1937 y se dice que lo único que tienen que hacer es ponerla en vigor.

El 18 de diciembre del mismo año, se dio lectura al Dictamen emitido por la comisiones respectivas, en el cual se apoya la Iniciativa presidencial en todos sus puntos.

En el Debate se culpa a las legislaturas de años anteriores el haber permitido que se llevara a cabo la reforma al artículo 115 y adicionara ese "pegoste" que muchos han interpretado como mero pretexto del legislador para poder restringir la vigencia del artículo anteriormente aprobado. Se inician una serie de discusiones en las cuales algunos partidos tratan de aparecer como los iniciadores de esta reforma. Se vuelven a señalar las desventajas y las ventajas otorgando el voto a la mujer a nivel federal. Entre otras se mencionan la impreparación femenina, el desquiciamiento familiar, el libertinaje femenino que se desataría al entrar la mujer en el me

dio político.

Finalmente el proyecto de reforma es aprobado por 138 votos a favor y 1 en contra, pasando a la Cámara de Senadores en donde se dio lectura al Dictamen el 24 de diciembre de ese año, y en la cual se apoya nuevamente la Iniciativa del ejecutivo federal y se señala que esta reforma es la culminación de un movimiento iniciado precisamente en 1937, apoyado por la reforma al artículo 115 en 1947.

De lo nuevo que se discute sobresale la intervención del senador Pedro de Alba, quien señala la imposibilidad de que nuestro país siga al margen de las grandes legislaciones del mundo. En las Asambleas Internacionales, en los Congresos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en todas se habla de la igualdad del hombre y de la mujer, de los derechos del sexo femenino, etcétera; y en una legislación que se considera de las mejores del mundo, como es la mexicana, la mujer se mantiene al margen de toda actividad política a nivel federal. Incluso la delegación mexicana de la Sexta Asamblea que tuvo lugar en París, propone cambiar el nombre de "Derechos del Hombre" por "Declaración Universal de Derechos Humanos" para la lengua castellana, comprendiendo así a las mujeres y evitar cualquier tipo de discriminación racial o de sexo.

Finalmente la Iniciativa es aprobada por 47 votos a favor y 1 en contra, emitido este último por el ahora senador Aquiles Elourdy, quien en su afán de hacerse notar vuelve a señalar a la mujer como un ser que no es apto para la política.

El 24 de septiembre de 1953 se hizo el cómputo de los votos de las legislaturas de los Estados, y el 6 de octubre del mismo año se publicó la reforma en el Diario Oficial de la Federación.

6. Sexta reforma

El 14 de noviembre de 1975, se dio lectura en la Cámara de Diputados a la Iniciativa del Presidente Lic. Luis Echeverría Álvarez, que proponía la reforma constitucional de los artículos 27, 73 y 115, a través de los cuales se reglamentaría la planeación y ordenación de los centros urbanos de población, y su integración al desarrollo económico y social del país. Los motivos de esta reforma consistían en obtener un máximo de aprovechamiento de los recursos del país y lograr una convivencia más humana en las grandes urbes.

En la Iniciativa se pretende llenar el vacío que existía en la Constitución de 1917, que no contenía ninguna norma reguladora de la materia urbana. Se propuso por lo tanto, la adición de dos fracciones al artículo 115; la primera tiene estrecha relación con la reforma al párrafo tercero del artículo 27 constitucional, reafirmando la facultad de los Estados y de los Municipios para que dentro del ámbito de sus competencias expidan las leyes, los reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal Reglamentaria de la materia; la segunda va a regular el fenómeno de la conurbación, a través del trabajo coordinado entre la Federación, los Estados y los Municipios, planeando y regulando de manera conjunta el desarrollo de los centros urbanos de población que "estando situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica.

Así, con la reforma que se proponía al párrafo tercero del artículo 27 constitucional que trataba de regular el mejor aprovechamiento y distribución de los recursos naturales, y al artículo 73 que facultaba al Congreso

de la Unión para expedir las leyes que regularan la correcta concurrencia de las entidades federativas, de los Municipios y de la Federación en asuntos urbanos. Este es el antecedente de la Ley de Asentamientos Humanos de 1976. Las reformas propuestas en la Iniciativa son las siguientes:²⁸

"Artículo primero. Se reforma el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.....
La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento, en beneficio social, de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. Con este objeto, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para fraccionamiento de los latifundios; para determinar, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.....

"Artículo segundo. Se adiciona el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la fracción XXIX-C para quedar como sigue:....Para expedir las leyes que establezcan la adecuada concurrencia de las Entidades Federativas, de los Municipios y de la propia Federación, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 y de conformidad con las fracciones IV y V del Artículo 115 de esta Constitución.....

"Artículo tercero. Se adiciona el artículo 115 de la Constitu-

²⁸ Iniciativa a la Cámara de Diputados de 14 de noviembre de 1975. Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, XLIX Legislatura, T. III, N° 25.

ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, con las fracciones IV y V para quedar como sigue:.....

IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, y para los efectos del párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos, expedirán las leyes, reglamentos y las disposiciones administrativas que correspondan a la observancia de la Ley Federal de la materia, y

V. 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".

El 17 de diciembre de ese año se dio lectura al Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Asuntos Agrarios y de Estudios Legislativos, las cuales apoyan la Iniciativa fundamentandose en la problemática mundial que existía respecto a los asentamientos humanos. Así, se señalan las diversas conferencias celebradas por la Organización de las Naciones Unidas: en 1972, la "Conferencia sobre el Medio Humano", en Estocolmo; en 1974, la "Conferencia Mundial de Población", en Bucarest, y la "Conferencia Mundial de Alimentación", en Roma; y en Vancouver estaba por celebrarse (1976), la "Conferencia Mundial sobre Asentamientos Humanos". Se expuso que en 1917 la regulación de este problema fue reservado a los gobiernos de las entidades federativas, porque la mayoría de la población habitaba en el medio rural y por lo tanto el desarrollo de las grandes ciudades era incipiente, sólo se facultó al gobierno del Distrito Federal el regular su desarrollo urbano. Ante el inminente crecimiento de las comunidades de nuestro territorio se hizo necesario llevar a cabo la presente Iniciativa de reformas y con las adiciones al 115 constitucional poder coordinar en los tres niveles de la Federación la reglamentación de esta materia y afrentar eficazmente el problema de la metrópoli. Respecto a la Iniciativa sólo se hacen algu

nas modificaciones en cuanto a la redacción de los artículos reformados.

El 23 de diciembre del mismo año, se inició el Debate en el que se discutió primordialmente la cuestión de un posible conflicto jurisdiccional entre la Federación y los Estados, ya que estos últimos tenían la competencia para regular los asentamientos humanos y estaban sujetos a determinadas disposiciones reglamentarias municipales. Se dijo que al concurrir la Federación en la regulación de esta materia, probablemente se invadiría la jurisdicción local o se limitaría la autonomía municipal. El diputado González Hinojosa expuso que si se aprobaba dicha reforma, esta sería un instrumento más de la centralización, al sujetar todos los planes de los centros de población a la voluntad de las leyes federales. Otros diputados opinaron, entre ellos el Lic. Rufz de Chávez, que al aspirar a una redistribución demográfica se tienen que coordinar los esfuerzos por la vía del federalismo, entendido éste como un concepto moderno, como una gran alianza económica y social. Por lo tanto con la mencionada reforma no se pretendía en ningún momento que la Federación invadiera los campos competenciales de los Estados y los Municipios.

Finalmente se llega a la conclusión que, de hecho se estaba incidiendo la Federación en el desarrollo urbano, al manejar cuestiones de: energía eléctrica, política educativa, la política de descentralización industrial, la distribución de la tierra, etcétera; porque todas estas actividades del Gobierno Federal incumben a los centros de población. En este caso es necesario que se establezca la concurrencia entre los tres niveles competenciales para afrontar el problema de desarrollo urbano.

El proyecto de Decreto fue aprobado por ambas Cámaras y una vez declarada la reforma constitucional, fue publicada en el Diario Oficial de la Fe

deración el 6 de febrero de 1976:

"ARTICULO 115.-.....I a III.....
 IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.
 V.- 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."

7. Séptima reforma

La Iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el entonces Presidente Lic. José López Portillo, a la cual se le dio lectura en la Cámara de Diputados el 6 de octubre de 1977, propuso la modificación a los artículos 6º, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de nuestra Ley Suprema.

Esta reforma a la que se le ha dado el nombre de "Reforma Política", señaló en la exposición de motivos de dicha Iniciativa, la necesidad de evitar que el gobierno de las mayorías cometa abusos, aun cuando es necesario que éstas gobiernen, y por lo tanto dar posibilidades de participación a las minorías. Se propuso adoptar un sistema mixto con dominante mayoritario en el que se incluyó el principio de la representación proporcional, y de esta manera lograr la pluralidad ideológica en la Cámara de Diputados. De los 400 diputados, 300 serían electos por votación mayoritaria simple en el mismo número de distritos electorales uninominales, y 100 diputados según

el principio de la representación proporcional, votados en listas regionales que formulen los partidos políticos, para cada una de las circunscripciones plurinominales en que se dividirá al país.

Respecto al artículo 115 constitucional, se expuso lo siguiente:²⁹

"Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los Congresos estatales resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución, para establecer un sistema de elección en el cual.....
 sin que deje de dominar la elección mayoritaria, permita el acceso de los diputados de minoría. En algunas entidades federativas rigen ya fórmulas para la integración de las Legislaturas, parecidas a la que ahora se propone, cuyo perfeccionamiento y generalización se logrará de aprobarse esta Iniciativa... En la adición que se prevé para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes o que por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea relativamente numeroso, de tal manera que las fórmulas electorales de la representación proporcional tenga viabilidad"

Cabe aclarar que el sistema de municipales o concejales de minoría que estableció esta reforma, no fue una novedad, en el estado de Nuevo León, en la reforma hecha a su constitución el 28 de septiembre de 1976, se estableció por primera vez en México, el principio de los regidores de partido y desde ese año 6 de los municipios del estado contaron con ellos.

El 18 de octubre se dio lectura al Dictamen emitido por las "Comisiones Unidas de Estudios Legislativos y Primera de Puntos Constitucionales", en el que se apoyó la Iniciativa Presidencial, haciendo una modificación en la redacción gramatical al final del párrafo que decía "Ayuntamientos y Municipios", por "ayuntamientos de los Municipios".

²⁹ Iniciativa a la Cámara de Diputados del 4 de octubre de 1977. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, I Legislatura, T. II, N°. 14.

Se aclaró que era conveniente que sólo en los municipios con más de 300000 habitantes operara este sistema, ya que por su densidad de población, ésta sería seguramente más politizada.

Esta cuestión fue ampliamente discutida en el Debate iniciado el 19 de octubre de ese año, algunos de los diputados señalaron que los que más necesitaban de la representación proporcional eran los municipios pequeños, mejorados por los caciques "quienes ponen y quitan a las autoridades municipales en el momento que les viene en gana".

La práctica demostró que no sólo la veintena de municipios que tenían 300 000 o más habitantes incorporaron dicho sistema, sino todos los Estados de la República, aun cuando su población fuera menor de la señalada.

El diputado Fausto Alarcón Escalona, en representación del Partido de Acción Nacional, rechazó el proyecto de reformas por considerar que éste no atendía a fondo los problemas políticos de los ayuntamientos. Apoyaron el sistema de diputados de Partido, entonces vigente en algunos Estados, al cual sólo le faltó una verdadera reforma política de fondo tendiente a garantizar la efectividad del sufragio popular y se expuso que dicho sistema se vició desde su origen por la concesión graciosa de diputados de Partido a Partidos que no alcanzaban el porcentaje mínimo de votación, y concluye:

"El llamado sistema de representación proporcional, que ahora se quiere aplicar en el ámbito municipal sin haberse experimentado previamente en el campo federal y estatal, es en rigor un sistema híbrido, merced al cual se sustituye el sistema de mayorías en una cuarta parte en el ámbito federal y en una menor proporción en los organismos municipales, que nace con los mismos vicios de origen de los dos sistemas anteriormente anotados, con el agravante de que si encontró graves obstáculos tal sistema para su funcionamiento en países de mayor desarrollo político y cultural que el nuestro, son de imaginarse las dificultades que encontrarán al pretender trasladarse a nuestras elecciones municipales, pues muchos de nuestros conciudadanos por no decir la mayoría, apenas cursaron, aunado a la falta de autenticidad de

esas elecciones municipales en las que intervienen de hecho y en contra del texto constitucional en la mayoría de los casos, el Gobernador del Estado, los funcionarios municipales salientes, el cacique del lugar, los líderes campesinos de los ejidatarios y parvifundistas!" 30

Otros diputados propusieron que las opiniones de los diputados de la minoría deberfan ser tomadas en cuenta , y no acabar con ellas la mayoría parlamentaria como siempre sucedía, todo ésto si se quería que la representación proporcional funcionara adecuadamente tanto a nivel federal, estatal como municipal.

El diputado Eduardo Andrade, debatió la postura del Partido de Acción Nacional y expuso las siguientes razones:³¹

"El hecho de que no se haya experimentado previamente el sistema proporcional, no es un argumento contra el sistema proporcional, es al contrario, un argumento a favor de la reforma y el hecho de que se haya experimentado, primero por el mandato obligatorio de la Constitución en los ayuntamientos de más de trescientos mil habitantes, en los municipios de más de trescientos mil habitantes, habrá de conciliar estos dos aspectos, vamos a involucrar con la precaución necesaria, vamos a abrir los cauces de manifestación democrática en los ayuntamientos, en los municipios de más de trescientos mil habitantes, obligatoriamente, pero como ya también lo dijo aquí el diputado Montes, si de esta experiencia, si del avance de algunos Estados ya han tenido en materia de representación minoritaria, el Estado de Nuevo León, el Estado de México, el Estado de Veracruz, que acaba de aprobar la reforma de diputados de partido, si estos Estados que han avanzado más en la representación de las minorías sienten, piensan que es posible introducir el sistema proporcional, incluso en ayuntamientos de municipios de menor población, lo podrán hacer con absoluta libertad en uso de su autonomía legislativa local!"

Y efectivamente sólo ocho de los Estados de la República se apegaron a la cifra, dos de los Estados incorporaron el principio en base al número de integrantes del ayuntamiento; los demás Estados establecieron dicho principio en municipios con una menor población de la estipulada.

³⁰ Debate en la Cámara de Diputados del 25 de octubre de 1977. Diario de Debates de la Cámara de Diputados, L Legislatura, T. II, N° 22.

³¹ Loc., cit.

El proyecto de decreto fue aprobado por unanimidad y pasó a la Cámara de Senadores para su discusión. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977.

Aun cuando la representación proporcional pudo aplicarse en la elección de toda la lista regional o planilla, los estados se limitaron a la elección de los regidores.

En 1978 se inició el proceso de reforma en las constituciones de los Estados, para incorporar el sistema de representación proporcional. Se establecieron diversos sistemas para la asignación de regidores de minoría o de representación proporcional, que fueron desde los que establecieron un sólo regidor de minoría que representaba al partido político que obtuvo el segundo lugar en la votación del Municipio, hasta los que aplicaron el principio de representación proporcional en la elección de la totalidad de las regidurías.

Para finalizar, esta reforma significó un avance en el sistema político mexicano, a pesar de las desventajas que pudo haber tenido, en nuestro país se inició una mayor pluralidad de partidos políticos, y a nivel municipal significa hasta la fecha, una esperanza para iniciar desde esta esfera una verdadera vida democrática y que ésta no quede recluida en el ámbito de la Federación. El doctor Jorge Madrazo opina al respecto: "El principio general es por demás justificado, pues no puede pensarse en un intento democratizador que no parte de los órganos primarios y elementales de gobierno del Estado Federal mexicano!"³²

³² Jorge Madrazo, "Un panorama de la Reforma Electoral en los Estados y Municipios de la República Mexicana (México: Ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, 1980).

8. Octava reforma

A partir de 1917, año en que fue promulgado el artículo 115 constitucional, se han presentado diversas iniciativas para reformarlo, tratando de llenar las lagunas que dejara el Constituyente de Querétaro. Algunas de las iniciativas, como ya hemos visto, culminaron en reformas al mencionado artículo, otras no menos importantes fueron rechazadas.

Cabe señalar que todas constituyen un claro antecedente de la reforma llevada a cabo en 1983.

Ya dentro del Constituyente de 1917, se palpaba la inquietud por regular aquellas materias -como la autonomía financiera y el campo competencial delimitado, para conocer de los conflictos entre los estados de la Federación y sus municipios- que se habían omitido y se estaban dejando al azar. El 29 de enero de ese año, en la última sesión permanente del Constituyente los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, propusieron el proyecto que ya fue estudiado en el capítulo II del presente trabajo.

El 3 de octubre de 1922, la Unión de Ayuntamientos de la República Mexicana presentó un proyecto ante la Cámara de Diputados, que proponía reformar los aspectos económicos del Municipio y determinaba que servicios públicos se debían prestar:³³

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, una forma de Gobierno republicano y democrático que corresponda a la del Gobierno federal, y darán a los municipios de que se compongan, una forma de Gobierno semejante, para que funcionen con arreglo a los principios contenidos en las fracciones siguientes:

"I. El número de los municipios y la extensión y cabecera que cada uno deba tener, serán fijados por la Constitución particular del Estado, y no podrán ser alterados sino con los requisitos

³³ Los Derechos del Pueblo Mexicano, ed. 1978, op. cit., pp. 426 a 430.

y con las circunstancias que exija dicha Constitución para sus adiciones y reformas."

Se señalaron entre otras cosas: que la población mínima para integrar un Municipio debería ser de cinco mil habitantes; se propuso la existencia de tribunales populares de justicia, necesarios para imponer las penas a las personas o funcionarios que violaran las disposiciones del Ayuntamiento; que los jueces municipales podían ser de elección popular y fungir como funcionarios del Municipio; que la designación de los funcionarios municipales sería por elección popular directa y que se formaría un Congreso Nacional de Ayuntamientos, integrado por un delegado de cada corporación municipal, que se reuniría cada año y nombraría a una delegación de tres miembros para cada Estado, Distrito o Territorios, la cual tenía como función resolver todas las controversias que se suscitaban sobre la validez de las elecciones municipales; que los funcionarios municipales responderían de los delitos que resultaren con arreglo a las leyes penales vigentes de la Federación y del Estado correspondiente.

Respecto a los servicios urbanos municipales, se enunciaron y se dijo que podrían ser prestados por personas, sociedades o empresas particulares cuando así conviniera, pero cuando el Ayuntamiento decidiera expropiarlos se haría con base en el artículo 27 constitucional; que los costos de recaudación de los ingresos municipales no deberían exceder del 10 por ciento, ni los sueldos y gastos por servicios administrativos del 20 por ciento, y en todo caso serían responsables los miembros del Ayuntamiento con sus bienes, por las cantidades que resultaron gastadas en exceso "y con menos del 70 por ciento restante de los ingresos que como mínimo se aplicará a los servicios públicos"; que los gobiernos municipales administra-

rían los fondos que recaudaran, con la más absoluta independencia de los poderes del gobierno del Estado.

"X. La Hacienda pública de los municipios se formará:

a) Con los productos rentas y réditos de los bienes y capitales propios que les corresponden con arreglo a las leyes.

b) Con los productos de los servicios públicos que tenga a su cargo.

c) Con los productos de un impuesto predial urbano hasta un dos por ciento sobre el valor de los predios urbanos o terrenos comprendidos dentro de la superficie urbanizada, estén edificados o no, sin tener en cuenta el valor de los edificios, pudiendo recargar el impuesto de que se trata el Gobierno del Estado, hasta con un veinticinco por ciento la Federación, sin que puedan imponer o tras contribuciones de carácter predial sobre los predios urbanos o sobre las construcciones de ellos, ni sobre las rentas que produzcan unos y otros, ni el Estado, ni la Federación.

d) Con los productos de un impuesto predial rústico sobre la propiedad rural cuya extensión no exceda del límite mínimo marcado a la pequeña propiedad por las leyes del Estado, o en su defecto sobre la propiedad rural, cuya extensión no exceda de cincuenta hectáreas, de acuerdo con lo dispuesto en la fracción XI de este artículo.

e) Con los productos del impuesto de transmisión de la propiedad de que tratan los incisos (c) y (d) de esta fracción.

f) Con el producto del impuesto de un uno por ciento en las herencias y donaciones directas de un tres por ciento en las transversales sobre el valor de los bienes a que se refieren los incisos (c) y (d) de esta fracción.

g) Con los productos de un medio por ciento en las herencias y donaciones directas, y de uno y medio por ciento de las transversales, sobre el valor de los bienes raíces no comprendidos en los incisos (c) y (d) de esta fracción y que se encuentran dentro del territorio del municipio, y

h) Con los productos de cualesquiera otros impuestos y arbitrios que el Ayuntamiento decrete; en la inteligencia de que respecto de éstos será indispensable que las sancione la Legislatura del Estado, requisito que no será necesario tratándose de los que expresan los incisos precedentes;

"XI. Para los efectos del inciso (d) de la fracción anterior, las legislaturas de los Estados señalarán el límite mínimo de la pequeña propiedad y sobre todos los predios rústicos o no comprendidos dentro de las superficies urbanizadas, estén edificados o no, que no pasen de ese límite o de cincuenta hectáreas, en tanto dicho límite no sea señalado, los ayuntamientos podrán decretar un impuesto hasta de uno por ciento sobre dicho valor del terreno, sin tener en cuenta las construcciones, pudiendo ese impuesto ser recargado con un veinticinco por ciento por el Estado y con otro veinticinco por ciento por la Federación, sin que ni la Federación ni el Estado puedan imponer contribución alguna más, de carácter predial, sobre los expresados predios:"

- "XII. Los ayuntamientos podrán decretar sobre el valor de todas las operaciones de transmisión de propiedad que se efectúen con los predios de que tratan los incisos (c) y (d) de la fracción X, un impuesto hasta de un uno por ciento, que podrá ser recargado hasta en un veinticinco por ciento por el Estado y hasta en un veinticinco por ciento por la Federación, sin que por este mismo concepto puedan imponer sobre las referidas operaciones, impuesto alguno más, ni el Estado ni la Federación;
- "XIII. Las tierras ejidales de los pueblos comprendidos dentro del territorio del municipio, pagarán los impuestos que determinen las leyes y disposiciones federales que se dicten sobre el particular.....
- "XVIII. Las legislaturas de los Estados por cada municipio, si es posible, o por grupos distritales que concuerden con los distritos rentísticos establecidos para el cobro de los impuestos de dicho Estado, nombrarán un contador de glosa que revise y glose las cuentas municipales, que extienda en su caso los finiquitos correspondientes, y en caso necesario haga las consignaciones que procedan. Las legislaturas nombrarán un contador público en cada Estado, cuya función única será de sistematizar y ordenar los trabajos de los contadores de glosa municipales;
- "XIX. Todos los funcionarios o empleados de los municipios, están obligados a prestar a la Federación y a los Estados los servicios que las leyes indiquen en auxilio de la administración pública nacional, bajo las penas que las leyes penales imponen a los delitos oficiales de omisión".

Esta Iniciativa ha sido considerada como una de las más completas en cuanto a que regula detalladamente la administración municipal, fue un buen intento, pero desafortunadamente no fue aprobada.

Otras iniciativas rechazadas fueron: la del 30 de noviembre de 1924, presentada por el diputado J.T. Luna Enríquez, que pedía la libertad hacendaria, en la cual no habría impuestos municipales, sino que se integraría por los productos obtenidos de los bienes del Municipio, más un tanto por ciento de las rentas públicas recaudadas en municipios y Estados.

La iniciativa del 22 de diciembre de 1933, presentada por el diputado Manuel M. Moreno, entre otros, que propuso que el Ayuntamiento conociera libremente de sus elecciones.

La iniciativa del 26 de noviembre de 1936, presentada por el diputado

Mayés Navarro, dispuso la inviolabilidad de los miembros del Ayuntamiento y imposibilidad de ser acusados durante el período de su encargo, salvo por delitos graves o traición a la patria.

Se presentaron otras iniciativas que al igual que las anteriores pidieron se hicieran explícitos los renglones económicos y se integrara de esta manera la Hacienda Municipal, por ejemplo las de 1959 y la de 1964, presentada por el Partido Popular Socialista, encabezado por Don Vicente Lombardo Toledano.

La adición hecha al último párrafo de la fracción XXIX del artículo 73 que señala: "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica", dio como consecuencia que los miembros del Partido de Acción Nacional presentaron el 28 de diciembre de 1970 ante la Cámara de Diputados, la iniciativa de reformas a varios artículos entre ellos el 115 constitucional, en la que se otorgaba autonomía a los municipios basada primordialmente en el renglón hacendario y disminuyendo así, la restricción a la autonomía municipal hecha por la mencionada reforma.

La necesidad de reestructurar la administración municipal se hizo imperiosa, y desde el año de 1976 los programas de fortalecimiento municipal iniciados por el gobierno federal, comenzaron a dar frutos.

Durante la campaña presidencial del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, el IEPES celebró 71 reuniones en la que se presentaron más de 600 ponencias que más tarde sirvieron como acervo de información para llevar a cabo las reformas constitucionales.

Entre los ponentes se encontraba gente especializada en el ramo de la administración municipal, abogados, economistas, sociólogos, autoridades mu

nicipales, etcétera. La mayoría de las ponencias abordaron primordialmente la materia hacendaria y patrimonial del Municipio mexicano, debido a la precaria situación de la mayoría de los municipios mexicanos.

Las consultas populares celebradas en todo el país y los antecedentes de reformas realizadas al artículo 115, motivaron al Presidente Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, para presentar el 6 de diciembre de 1982, ante el Senado de la República la "Iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución". Esta reforma es considerada como la más importante que se haya hecho en materia municipal.

En la exposición de motivos de dicha Iniciativa, se dijo entre otras cosas que la institución del Municipio Libre es considerada indispensable para la vida política de México, que no se había podido llevar a cabo la completa efectividad de este principio por la dinámica centralizadora que había tenido que practicar el federalismo para tratar de multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos, por lo tanto:³⁴

"La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios: proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del gobierno constitucional"

Por esos motivos se hizo necesario fortalecer el sistema federal y revertir la tendencia centralizadora, devolviendo al Municipio las atribuciones relacionadas con sus funciones propias de una institución, llevando a cabo la descentralización política hacia la comunidad, dejando que los ciudadanos de cada una de las comunidades tomen las decisiones correspon-

³⁴ Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (México: Editado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1983), p. 8.

dientes a su localidad, así:³⁵

"...el fortalecimiento municipal no sólo es de considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, sino también para resolver simultáneamente los cada vez más graves problemas que enfrentan las concentraciones urbano-industriales. El fortalecimiento municipal no es una cuestión meramente municipal sino nacional, en toda la extensión del vocablo. A este respecto, ha sido una verdad reiteradamente sustentada en todos los rincones de nuestro territorio, que el Municipio, aun cuando teóricamente constituye una fórmula de descentralización, en nuestra realidad es más en el sentido administrativo que en el político, por lo que como meta inmediata de la vigorización de nuestro federalismo, nos planteamos la revisión de las estructuras diseñadas al amparo de la Constitución vigente a fin de instrumentar un proceso de cambio que haga efectiva en el federalismo, la célula municipal tanto en autonomía económica como política"

Como consecuencia de los estudios realizados sobre la realidad sociológica y económica de los municipios del país y los informes derivados de las consultas populares se propusieron las reformas al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y administrativa, con el objeto de fortalecer el desarrollo municipal que tenga como consecuencia el arraigo de los ciudadanos a sus territorios naturales y se evite la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y al Distrito Federal. Se pensó establecer un precepto en la Constitución, con las bases mínimas de la estructura municipal y otro con las relativas a los Estados, pero por tradición se determinó que en el mismo precepto se continuara regulando a ambas materias en fracciones correspondientes a cada una, por ello:³⁶

"En el precepto se consignan aquellos principios que deban ser comunes como reglas básicas a todos los Municipios del país. En congruencia con el principio constitucional de los regímenes interiores de los Estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, demográficas y económicas que sean propias a cada una de las entidades federativas"

³⁵ Ibid., p. 9.

³⁶ Ibid., p. 12.

En la presente Iniciativa -con el fin de no repetir el texto de las reformas y adiciones en este estudio- sólo dos de los apartados fueron modificado en el dictamen de la Cámara de Senadores en cuanto a su contenido, y hubo otras modificaciones de carácter gramatical.

Los apartados modificados corresponden a la última parte de la fracción I, que señalaba:³⁷

"Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituido por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la Ley!"

Y a la fracción IX que establecía la regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, sobre las bases siguientes:³⁸

"...para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral consagrados en el Artículo 123 de la Constitución Federal, deben estar igualmente protegidos, y consecuentemente se sugiere que a fin de que tales trabajadores cuenten con protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, se regulen sus relaciones en las constituciones locales y en las leyes estatales, mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo, el acceso a la función pública, la protección al salario, la seguridad social, la inclusión de normas que garanticen la eficacia de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, y el establecimiento de procedimientos y autoridades adecuados para la solución jurisdiccional de controversias!"

Con esta reforma se proponía evitar que a cada cambio de administración en los ayuntamientos, se renovara todo el personal administrativo y se pasaran por alto los derechos laborales de los trabajadores, no existiendo la posibilidad de tener un empleo estable, en el cual se pudiera hacer carrera como servidor público municipal. Por ello se establece la siguiente reforma:³⁹

³⁷ Ibid., p. 20.

³⁸ Ibid., p. 17.

³⁹ Ibid., pp. 23 y 24.

"IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus Constituciones expidan sus Legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de estos, a la implantación de sistemas de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores.

Los Municipios podrán celebrar convenios para que instituciones federales o estatales presten los servicios de seguridad social a sus trabajadores.."

La Iniciativa fue aprobada casi en su totalidad por el Senado de la República, sobre los motivos que fundaban dicho documento, es decir sobre las bases de lograr una auténtica descentralización nacional, fortaleciendo al Municipio tanto administrativa, fiscal, como políticamente, a través de una democratización integral de dichas comunidades.

Las únicas modificaciones de texto que hicieron las Comisiones Unidas Primera de Puntos Constitucionales, Segunda de Gobernación y Primera de Planeación Desarrollo Económico y Social, se refirieron a la fracción I en su parte final, que en el Dictamen del Senado emitido el 27 de diciembre del año de 1982, se señaló la necesidad de suprimir la parte correspondiente a la convocación a elecciones, ya que en el caso de faltar uno o varios que no constituyan la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, no debe forzarse desde el orden constitucional federal a elecciones, con que se hiciera sólo una remisión a las disposiciones de las leyes locales, era suficiente.

Respecto a la fracción IX, ante la imposibilidad de agregarle un apartado al artículo 123 de la Ley Suprema, y no existiendo la probabilidad de incorporar a los servidores de los Estados y de los Municipios en ninguno de los dos apartados actuales, se resolvió que las Legislaturas locales ha

rían expeditas las normas que regulen las relaciones entre los gobiernos estatales y municipales y sus servidores, con base en el artículo 123 de la Constitución y sus Leyes reglamentarias.

Así, el texto aprobado de esta reforma es prácticamente el publicado en el Diario Oficial, y que se analiza en el inciso correspondiente.

El Dictamen es aprobado en la Cámara de Senadores y enviada la Minuta de Proyecto de Decreto a la Cámara de Diputados, en donde las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, emitieron el Dictamen correspondiente el 28 de diciembre de 1982, en la cual se apoyó la Iniciativa presidencial, destacando principalmente la cuestión hacendaría y laboral, por lo cual se dijo:⁴⁰

"a esta Cámara de Diputados se presentaron con antelación Inicativas de los Congresos de los estados de Tlaxcala, México, Baja California Sur y Michoacán, solicitando que las Legislaturas de los estados expidieran las leyes laborales para regular tal relación con sus trabajadores...Es su convicción, la de los sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado...mantener su condición laboral y la vigencia de sus derechos sindicales, como lo preserva en forma irrestricta el apartado B) del Artículo -123 Constitucional!"

En el Debate iniciado el 29 de diciembre, algunos de los puntos más importantes que se discutieron, fueron los siguientes: se debería señalar con precisión qué servicios públicos deberían prestar los ayuntamientos, es decir abarcar todos los servicios y no dejar que las Legislaturas locales atribuyan, como acontece, a otras instituciones estas funciones; tampoco deberían ser las Legislaturas locales las que tuvieran el derecho para desintegrar a los ayuntamientos, y que deberían ser éstos los que calificaran sus propias elecciones; referente a la materia laboral, se señaló que era ilusorio pensar que las Legislaturas locales regularan la materia municipal ya que en otros campos se les había otorgado la facultad de legislar y no

⁴⁰ Ibid., pp. 46 y 47.

lo hicieron. Se criticó el hecho de que las Legislaturas establecieran las bases para que los ayuntamientos pudieran expedir sus reglamentos, cuando antes "chueco o derecho" los municipios lo hacían sin atender a bases generales de ninguna índole. Respecto a la Hacienda de los municipios, se expuso que no existiría la ansiada autonomía financiera mientras la Constitución le otorgara facultades a las Legislaturas locales para revisar las cuentas públicas, determinara el monto de las participaciones federales, y aprobaran las leyes de ingresos de los ayuntamientos. Finalmente se dijo que de nada valía que la Constitución consagrara el principio de representación proporcional de los miembros del Ayuntamiento, si el origen de la autoridad se debía a elecciones fraudulentas.

Se propusieron algunos votos particulares, de los cuales destaca el propuesto por el Partido de Acción Nacional, representado por el diputado Lic. Cicero Mackinney:⁴¹

"Los ayuntamientos tienen el derecho de recurrir al juicio constitucional de amparo para proteger su patrimonio y personalidad, y asimismo el ejercicio de sus atribuciones y la ejecución de sus tareas frente a cualquier acto de autoridad que afecte o tratase de afectar a su buen gobierno, y de disminuir o suprimir su calidad de primera autoridad del municipio... la segunda consistió en que... las tesorerías de los ayuntamientos se mantendrán abiertas a auditorías permanentes e independientes que permitan, cualquiera ciudadano u organismos y en todo momento, conocer de la situación financiera municipal, de quiénes y cuántos son proveedores, a qué costos paga sus adquisiciones y retribuye en sus trabajos a sus integrantes; a sus demás servidores públicos y al personal que contrata; con qué instituciones bancarias y de crédito opera y a qué montos y en qué forma lo hace, así como conocer de todos y cada uno de sus renglones hacendarios".

El Dictamen de las comisiones fue apoyado por la mayoría de los diputados, y finalmente se emitieron 293 votos a favor por 19 en contra.

⁴¹ Ibid., p. 88.

Se turnó el proyecto de reformas y adiciones a las Legislaturas de los Estados, el cual fue aprobado por: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Guerrero, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Finalmente fue aprobado dicho proyecto por la Asamblea, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983.

C) Análisis del artículo 115 constitucional actual

Con base en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, el artículo 115 constitucional presenta el siguiente texto:

"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 municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período 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 período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

"Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras par-

tes 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 a legatos que a su juicio convengan.

"En caso de declararse-desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebrasen nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales 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".

La primera parte de la fracción I de este artículo, conservó el texto anterior al señalar como base de la organización política, administrativa y territorial de los Estados de la Federación, al Municipio Libre, el cual es tará administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, sin la existencia de autoridades intermedias entre el Municipio y su Estado. Todos estos preceptos fueron los principios por los cuales se luchó en la Revolución Mexicana. Se conserva el derecho para reelegirse las autoridades municipales, siempre y cuando no sea para periodos inmediatos.

La reforma se inicia en el segundo párrafo de la fracción I, en la que se otorga facultad a los Estados para suspender o decretar la desaparición de un ayuntamiento, y la suspensión o revocación de algunos de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley, a través de un quórum de vota ciones calificada, es decir las dos terceras partes del total de integrantes en cada Legislatura local. Se concede una garantía -no individual, por ser derecho político- para los miembros del Ayuntamiento, decía una garantía de audiencia y de defensa para ellos, cuando se encuentren en algunas de las causas graves señaladas por las Legislaturas locales; y un procedimiento a seguir por parte de los gobernados, en caso de que se presente lo

dispuesto en dicho párrafo.

Anteriormente esta facultad era discrecional del gobernador del Estado con la reforma se deja fuera al ejecutivo local y se otorga la facultad a las Legislaturas estatales.

Así, toca a las Legislaturas determinar quiénes están legitimados para ejercitar esta acción, si los propios municipios, sus habitantes -algunos autores han propuesto la iniciativa popular como medio de hacerlo-, o a los poderes estatales.

La Ley Orgánica Municipal definirá las causas graves que den como consecuencia el procedimiento, las características de éste y el proceso de integración de los Concejos Municipales.

"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"

La fracción II reafirma la personalidad jurídica del Municipio, otorga da con anterioridad en la Ley Suprema, pero ahora los municipios manejarán su patrimonio de acuerdo a las leyes que expidan las Legislaturas locales.

Se especifica el ámbito legislativo de los ayuntamientos, que más bien es facultad reglamentaria que norma determinadas áreas de la vida municipal dentro del límite de sus competencias, respetando lo establecido por la ley local. Esto puede significar un avance, ya que con este precepto han sido actualizados algunos bandos municipales que se venían aplicando desde el siglo pasado. Se otorga además, cierta libertad al Municipio para expedir sus disposiciones de acuerdo a su realidad social, sin necesidad de que éstas sean copias fieles de la Constitución general, o de las leyes locales.

En la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa, se deben establecer las reglas sobre el patrimonio municipal -altas y bajas de inmuebles, donaciones, ocupación de la propiedad municipal, adquisiciones, etcétera-, y las normas en las que se base el Ayuntamiento para expedir sus reglamentos.

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

- a).- Agua potable y alcantarillado.
 - b).- Alumbrado público.
 - c).- Limpia.
 - d).- Mercados y centrales de abasto.
 - e).- Panteones.
 - f).- Rastro.
 - g).- Calles y jardines.
 - h).- Seguridad pública y tránsito.
 - i).- Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas 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 asíarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda."

Por primera vez y poniendo fin a los problemas que se presentaban para determinar que servicios públicos le correspondían al Municipio, se define la competencia municipal para la atención de los servicios públicos, pudiendo ampliar esta competencia las Legislaturas locales. La mayoría de los servicios públicos que se reglamentaron en esta reforma, ya los prestaba el Municipio.

En caso de ser ampliada esta competencia en algunos municipios, se deberán tomar en cuenta las condiciones socio-económicas, administrativas y financieras de cada Municipio. Por esta razón la doctrina ha clasificado a los municipios bajo una tipología, tomando en cuenta los servicios públicos que se prestan. Por ejemplo, en un Municipio metropolitano se paga más en derechos generados por la prestación de los servicios, que en un Municipio rural

o de apoyo. En los municipios urbanos o de desarrollo se dan facilidades para el fomento fiscal y los estímulos a la industria, a fin de que se presenten mejor los servicios públicos y en poco tiempo puedan ser considerados como municipios metropolitanos..

El párrafo tercero de esta fracción, establece la institución de origen francés llamada "sindicato de comunas", "asociación administrativa de municipios" o "mancomunidades municipales". Cabe aclarar que en Francia un grupo de comunas integrarían un Municipio mexicano. Esta adición se considera como una posible solución para aquellos municipios rurales, con un aparato administrativo ineficaz y que por sus escasos recursos carecen de vida propia, y por lo tanto es casi imposible que presten servicios públicos en forma directa. Si los municipios se asocian y en forma coordinada prestan los servicios públicos necesarios en sus comunidades, ésta puede ser una alternativa de sobrevivencia para dichos municipios.

La Ley Orgánica Municipal debe señalar las bases de obligatoriedad para la prestación de los servicios públicos municipales, los cuales pueden ser ampliados, pero no disminuídos; así como, establecer las normas que rijan la celebración de los convenios entre municipios de un mismo Estado, o con Estados colindantes con autorización de las Legislaturas Locales.

"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 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 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 egreso serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles."

Se determinan por primera vez en la Constitución las fuentes de ingreso mínimas propias de los municipios, que integran la Hacienda Municipal. Las Legislaturas locales podrán dictar otras fuentes, pero no disminuir las ya contenidas en el precepto constitucional.

El Municipio mexicano tiene plena libertad para el manejo de su Hacienda. En caso de que los municipios no puedan recaudar o administrar las contribuciones señaladas por la Constitución, se preve la posibilidad de celebrar convenios con los Estados, para que ellos se hagan cargo de esas funciones. A algunos Estados les conviene hacerlo, sobre todo respecto al impuesto predial, ya que si representa ventajas económicas, pero a otras entidades federativas industrializadas no les conviene administrarlos.

Se señala la prohibición a las leyes federales para que establezcan límites a la facultad de los Estados para determinar las contribuciones sobre la propiedad inmueble y los derechos por la prestación de servicios públicos; así como, para el establecimiento de exenciones o subsidios sobre esas contribuciones. Esto es muy importante, ya que había Estados sumamente ricos a los cuales se les otorgaban algunas exenciones sin ser necesario.

El Municipio no tiene facultad para aprobar su ley de ingresos, pero

si tiene la facultad de aprobar su presupuesto de egresos y aplicarlo de manera discrecional, sólo se necesita cuidar que éste sea manejado por hombres honrados, con capacidad para saber aplicarlo racional y adecuadamente.

"V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y 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."

Esta reforma amplió la de 1976, en cuanto a que especifica la competencia de los municipios respecto al desarrollo urbano y evitar así confusiones respecto a qué deben hacer los Estados y qué los municipios.

Se señala la facultad de los municipios para formular planes de desarrollo urbano que permitan el uso adecuado de las reservas territoriales, ecológicas y del suelo, logrando un mejor aprovechamiento y fortalecer la economía de cada comunidad.

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

En esta fracción se vuelve a reiterar la facultad de los municipios para integrar el fenómeno de la conurbación, con la única finalidad de ayudar se mutuamente en la prestación de los servicios públicos municipales y tratar de resolver los problemas que se presenten. No basta que exista geográficamente, sino que debe haber una interdependencia económica y social. Se regula dicho fenómeno en la Ley General de Asentamientos Humanos (Art. 18).

"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.

"VII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

"La elección de 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, substitutos o encargados del despacho.

"Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

a).- El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun 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 no 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 en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en 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 hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter 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!

Las fracciones VII y VIII reproducen el texto anterior a la reforma,

que estaba contenido en la fracción III. La única modificación es el establecimiento del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, pero ya sin el límite poblacional contemplado antes de

la reforma de 1983.

Algunos tratadistas han hecho la observación al inconveniente que representa el establecer este sistema en municipios pequeños, en donde la con tienda política es mínima o no existe, y hay poca posibilidad o ninguna de que exista la representación minoritaria.

"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 dis posiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

Los burócratas locales y municipales han vivido desde 1917 en una situ ción muy inferior en cuanto a derechos laborales, la mayoría de las leyes del servicio civil no se apegaban a lo señalado por el artículo 123 constitu cional. Para ellos no existía ninguna clase de garantía social, no se toma- ban en cuenta los años de servicio, la jornada de trabajo a veces era inhu mana, no se contaba con la protección a las mujeres en materia laboral, ni la posibilidad de que algún tribunal defendiera sus derechos por no encon trarse dentro de ninguno de los apartados del artículo 123.

Por lo tanto, esta reforma benefició a miles de servidores públicos de los Estados y de los municipios. Sólo se ha criticado el hecho de que la men cionada reforma no esclareciera de una vez por todas qué apartado regularía dichas relaciones laborales. Algunos autores han dicho que correspondería al Apartado B regular la materia, por ser el que habla del servicio público. Otros han argumentado que sólo se debe a una falla técnica, que puede ser corre gida colocando el precepto del artículo 115, en el Apartado B del artículo 123 de nuestra Constitución, ya que las entidades federativas y los muni cipios no son empresas comunes y corrientes, ni mucho menos empresas públi cas.

En el Dictamen de las comisiones del Senado, que se emitió respecto a la Iniciativa presidencial, ya se mencionaba esta cuestión y de manera muy superficial fue tocado este tema, pero se dejó entrever la posibilidad de que la relación laboral que se ha estado estudiando, quedara comprendida en el Apartado B, y todo ha hecho suponer que las Legislaturas locales se han estado basando, al reformar sus constituciones en el mencionado precepto.

"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"

Esta fracción es considerada como una de las adiciones más importantes hechas al artículo 115 en la pasada reforma, ya que por fin se eleva a nivel constitucional la práctica de celebrar Convenios Unicos de Coordinación entre la Federación y los Estados. Incluso algunos consideraban ilícito e inconstitucional el que se llevaran a cabo.

En la Iniciativa se determinaron como un medio de apoyar el federalismo y la idea de descentralizar y desconcentrar los recursos hacia todas las regiones del país.

Actualmente cada año se celebran los Convenios Unicos de Desarrollo entre la Federación y los Estados, y éstos con los municipios. Estos convenios tienen como finalidad ejercer ciertas funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos.

Finalmente se hace necesario la especificación del campo competencial que corresponde a dichos convenios, con el objeto de evitar problemas.

El Convenio incluye compromisos para que el Ejecutivo Estatal establezca un sistema de planeación democrática, acorde con el sistema nacional, facultando al Comité de Planeación para el Desarrollo de cada Estado (COPLADE), para que sea el conductor de comunicación entre ambos sistemas. Se introduce un capítulo que señala la necesidad de "promover la creación y fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las del COPLADE y del Municipio correspondiente, así como apoyar técnica y financieramente su operación, propiciando su vinculación con el sistema estatal de planeación democrática".

A raíz de la reforma municipal de 1983, se han criticado los siguientes puntos.

La concepción que según algunos tratadistas se hace del municipio mexicano en dicha reforma, al considerarlo como un ente administrativo descentralizado regionalmente y no darle su carácter de nivel de gobierno autónomo, como lo ha consagrado nuestra Constitución con el lema de Municipio Libre.

Al respecto, el tratadista Moisés Ochoa Campos⁴² señala: "Los neo-municipalistas de ese falso cuño, olvidaron que dentro de un Estado Federal como el nuestro, no cabe la descentralización municipal dentro del ámbito político constitucional, sino solamente en la vertiente administrativa. Era, por lo tanto, un error medular plantear la reforma municipal en el artículo 115, sobre la base de la concepción descentralizada, propia de un Estado Unitario y no sobre la tesis de la autonomía municipal, propia de un Estado Federal o Compuesto".

⁴² Ochoa, op. cit., p. 523.

Yá en capítulos anteriores se había abordado este tema, y apoyamos la conclusión a la que llega el maestro Miguel Acosta Romero, que entre otros conceptos señala que al Municipio se le debe considerar como la célula político-administrativa, que es la base de la organización de las entidades federativas, haciendo a un lado el concepto "anticuado" de descentralización por región, ya que el Municipio no sólo tiene funciones administrativas sino también políticas, al constituir en sí mismo una persona jurídica de Derecho Público.⁴³

Los que sustentan la tesis que considera al Municipio como forma de descentralización por región, o incluso como ente administrativo descentralizado en la reciente reforma, en mi opinión han confundido las palabras del Lic. Miguel de la Madrid, quien señaló que el fortalecimiento municipal se llevaría a cabo a través de la descentralización de la vida nacional, realizando una justa redistribución de competencias entre la Federación, los Estados y los Municipios, utilizando la descentralización como un medio de otorgar esas competencias y no como forma de conceptualizar al Municipio.

La tesis contraria a la descentralización es la centralización, y este concepto también se ha aplicado a la mencionada reforma municipal, se ha dicho que ésta en vez de descentralizar, ha centralizado las funciones del Municipio, que se hizo más dependiente al Ayuntamiento de los gobiernos estatales, pero si tomamos en cuenta la situación real del Municipio mexicano, nos damos cuenta de que la mayoría se encuentra en un estado verdaderamente alarmante, en donde no existen recursos materiales y mucho menos humanos para poder hacer frente a las nuevas atribuciones que les confiere el artículo 115 constitucional.

⁴³ Acosta, op. cit., p. 326.

CAPITULO IV
EL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES

Si concebimos a la nación como la suma dinámica de sus partes, hemos de preocuparnos por el buen funcionamiento del municipio, que constituye el núcleo primario del poder político y la institución más cercana a los intereses de los ciudadanos. Hemos de procurar que el municipio desempeñe plenamente el papel que le asignan nuestras leyes impulsando su desarrollo.

MIGUEL DE LA MADRID

A) Antecedentes

La consulta popular realizada en la campaña presidencial de 1982, se tradujo en un conjunto de opiniones que fueron tomadas en cuenta por el Lic. Miguel de la Madrid, quien respondiendo a dichas peticiones sometió al Congreso de la Unión un conjunto de leyes, entre éstas las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, publicadas en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983.

El 11 de octubre de 1983, se celebró la Consulta Popular para la Reforma Municipal, dentro de la reunión de trabajo sobre Democratización Integral de la Reforma Municipal convocada por la Secretaría de Gobernación, en colaboración con los gobiernos de las entidades federativas. En esta reunión participaron los representantes de los partidos políticos, diversas organizaciones, instituciones, investigadores, servidores públicos y la ciudadanía en general, quienes en su conjunto aportaron ideas para impulsar el desarrollo municipal propuesto por la reciente reforma.

En ese momento, se presentó la necesidad de crear un organismo encargado de elaborar un programa que contribuyera al desarrollo de la administra

ción pública municipal dentro de los objetivos de descentralización de la vida nacional -a través de una redistribución de competencias entre Federación, Estados y Municipios-, democratización y fortalecimiento municipal. Así, se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales, como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En otros países del mundo ya encontramos antecedentes de instituciones semejantes, entre las más importantes tenemos: un Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), en España, en Francia, en Alemania, en Corea, así como, un gran número de organizaciones dedicadas al estudio de los municipios.

Con respecto a América Latina, en Venezuela se encuentra la Fundación para el Fomento Municipal y Desarrollo de la Comunidad, creada en 1962, cuyas funciones son: asesorar técnicamente a los empleados municipales para llevar a cabo proyectos concretos de desarrollo de la comunidad, de asistencia social y de fomento municipal. Cinco años más tarde se fundó la Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, con el objeto de defender los "intereses materiales, jurídicos y morales" de los municipios de ese país. Sus fines son: promover el desarrollo comunal, la descentralización administrativa, la superación técnica y moral de los servidores públicos municipales y la actualización de las leyes que rigen al municipio.

Sin duda alguna uno de los centros más importantes en el mundo, es el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), creado en 1952, al frente del cual se encuentra, desde hace 29 años, el Dr. Diogo Lordello D' Mello. La planilla de trabajadores se integra por 135 funcionarios, de los cuales 50 son técnicos en administración local. Su organización se basa en 6 Centros y una Escuela Nacional de Servicios Urbanos, donde se imparten

cursos de postgrado sobre desarrollo urbano. Se envían cursos por correspondencia a más de 10 mil alumnos. El Centro de Desarrollo Cívico Nacional asesora telefónicamente a los funcionarios municipales de todo el país afiliados al Centro, pagando una pequeña cuota. El Centro de Proyectos Internacionales, cuenta hasta la fecha con 22 proyectos que se realizan en Latinoamérica y África, financiados por la Agencia Internacional de Desarrollo, el Banco Interamericano, y una agencia de desarrollo alemana. Entre los proyectos más importantes sobresalen: el de modernización de los sistemas administrativos internos del gobierno local; descentralización de los servicios locales y urbanos; establecimiento o perfeccionamiento de los métodos de enseñanza en las escuelas de capacitación o institutos para funcionarios municipales; guías para simplificación de trámites de municipalidades grandes e intermedias. Completan este programa un gran número de publicaciones tales como boletines, folletos, revistas, programas de radio y televisión, etcétera. Además de la inmensa bibliografía que integra la Biblioteca del Centro, la mayoría de las obras son ediciones publicadas por el Centro, producto de los trabajos de investigación que se llevan a cabo sobre los municipios brasileños.

En México, existen diversas instituciones que desde hace algunos años se dedicaron a prestar asesoría a nuestros municipios, por ejemplo: el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC), en Jalisco; el Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México; el Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México (CEFNM). En el Distrito Federal son dos los antecedentes que tiene el CNEM, y que a continuación mencionamos brevemente.

El Centro de Estudios, Documentación y Asistencia para el Desarrollo

Municipal (CEDADEM), creado el 31 de mayo de 1983, a raíz de la reforma municipal de ese año. Anteriormente operó bajo el nombre de Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal. Siempre ha dependido del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. (BANOBTRAS), y actualmente a través de la Subdirección "B", brinda asistencia a las autoridades locales en sus solicitudes, en sus gestiones y en el aseguramiento de la eficiencia de los recursos asignados; evitando por lo tanto, los riesgos de la burocratización -dilación en el curso de solicitudes, dispendios, deformaciones, deterioros e incumplimiento de las obligaciones políticas, sociales y económicas de los ayuntamientos-, y logrando así, la disminución en los costos de operación, la supresión de duplicidades y contradicciones en la información, la vinculación con los municipios generadores de necesidades crediticias y el asesoramiento financiero a los mismos. Se realizan dentro de este Centro, investigaciones que ayudan al desarrollo económico, social, político y cultural de los municipios del país, congresos, cursos de capacitación de personal que asiste a los funcionarios municipales, etcétera.

El 16 de junio del mismo año, fue creado el Centro de Estudios de Administración Municipal (CEDAM), dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública, A. C. (INAP). La estructura administrativa, el funcionamiento y la organización del Centro, resulta semejante a la que observa el CNEM. Sus objetivos básicos consisten en: realizar investigaciones, cursos de capacitación, conferencias, brindar servicios de asistencia técnica a los gobiernos estatales y municipales cuando éstos lo soliciten, etcétera. Todas las actividades se realizan en colaboración estrecha con los Institutos de Administración Pública locales, las universidades de provincia y los organismos estatales de asistencia al Municipio. Cuenta con un grupo de expertos inves-

tigadores y docentes en materia de administración municipal, y con un Consejo Consultivo cuyos integrantes han dedicado gran parte de su experiencia académica y administrativa al estudio y ejecución de las tareas locales. El Centro cuenta con un grupo de especialistas en diversas materias, encargados de capacitar al personal encargado del fortalecimiento municipal. Este personal es auxiliado por las Unidades Especializadas de Apoyo y Fortalecimiento Municipal, establecidas en 21 Estados de la República Mexicana, las cuales operan en coordinación con sus respectivos Institutos de Administración Pública locales y apoyan al gobierno estatal cuando se les solicita. El CEDAM es asesorado por un Centro de Documentación Especializado, encargado de informar y orientar a los municipios mexicanos, y realiza un intercambio informativo a nivel internacional a través del Boletín Municipal, que opera como órgano de difusión, con una periodicidad mensual y es enviado a todos los ayuntamientos del país y a entidades municipalistas de más de 80 países del mundo. A través de este medio, los funcionarios municipales exponen sus dudas y reciben solución a las mismas. Se editan en este Centro, las Gacetas de orientación, las Guías y Manuales Técnicos auxiliares para la administración municipal y las obras básicas sobre este tema. Algunos de los funcionarios que actualmente colaboran en el CNEM, pertenecen al Consejo Consultivo del CEDAM, es importante señalar esto porque la experiencia adquirida en dicho Centro puede ayudar al mejor desarrollo y organización del Centro Nacional y de los Centros Estatales de Estudios Municipales.

Todas estas asociaciones, fundaciones, organizaciones, etcétera, encargadas del estudio de los asuntos locales, se encuentran integradas a la Unión Internacional de Gobiernos Locales (IULA), entidad con status consultivo ante la Organización de las Naciones Unidas, con sede en La Haya, Holanda.

B) Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales

Con estos antecedentes y buscando dar un firme impulso a la reforma municipal de 1983, se creó un organismo encargado de ello. Así, el C. Presidente Lic. Miguel de la Madrid firmó el 27 de abril de 1984, el Decreto por el cual se establece el Centro Nacional de Estudios Municipales, siendo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de ese año, bajo los siguientes términos:¹

"PODER EJECUTIVO:

SECRETARIA DE GOBERNACION:

Decreto por el que se crea el Organó Administrativo Desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Estudios Municipales.....
 MIGUEL DE LA MADRID H., Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la Fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los Artículos 17 y 27 Fracción VII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y

CONSIDERANDO

Que el municipio es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir la conducción de su desarrollo integral;
 Que el fortalecimiento municipal es una tarea nacional porque además de, mejorar las condiciones de vida de los Municipios poco desarrollados, resuelve los graves problemas que tienen las concentraciones urbano-industriales;
 Que el fortalecimiento municipal requiere de un decidido apoyo a los gobiernos estatales y a los ayuntamientos, observando de manera indeclinable el respeto pleno por los principios de libertad y auto determinación de las entidades federativas y de los municipios;
 Que existe la firme voluntad política de promover y realizar la necesaria descentralización de la vida nacional fundamentada en el ejercicio pleno del Municipio Libre;
 Que para avanzar en el perfeccionamiento del municipalismo es necesaria la realización de estudios de los sistemas legales que rigen su organización y funcionamiento;
 Que la reforma del Artículo 115 Constitucional y la legislación expedida por las legislaturas de las entidades federativas en la materia, así como la marcada heterogeneidad entre los municipios del

¹ Diario Oficial de la Federación, de 3 de mayo de 1984.

país, plantean la exigencia de impulsar el proceso de reforma de la institución municipal, mediante la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la coordinación de las acciones del Gobierno Federal dentro de un esquema de participación y responsabilidad compartida; Que se hace necesario perfeccionar los mecanismos de promoción, con certación y coordinación para crear el sistema institucional que contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de la reforma municipal;

Que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal preve que los órganos que la integran concurren en instancias de coordinación cuando el despacho de los asuntos así lo requiera;

Que para coordinar, promover y realizar los estudios mencionados se requiere de un órgano específico que tenga a su cargo labores de coordinación y promoción de estudios; recopilación de información y realización y publicación de investigaciones;

Que es obligación del Ejecutivo vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades del país y dic tar las medidas que requiera ese cumplimiento;

Que dentro de la Administración Pública la descentración es una forma de organización que facilita la integración de funciones, en virtud de la cual el Estado asigna autonomía técnica a un ente adm nistrativo, dotado de competencia e investido de responsabilidades que permiten el cumplimiento ágil y oportuno de las tareas que les son encomendadas;

Que se considera necesario elaborar programas y realizar cursos de capacitación municipal, así como establecer órganos asesores de los servidores públicos municipales para coadyuvar en el buen éxito de su gestión en el cumplimiento del Artículo 115 Constitucional y de las reformas constitucionales y legales locales así como de las nue vas normas necesarias, todo en el ámbito del respeto por la autono mía municipal y con apoyo en lo que dispone en Convenio Único de De sarrollo, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ORGANISMO ADMINISTRATIVO DESCENTRADO, DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. DENOMINADO CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES.

Artículo 1º.- Se crea el Centro Nacional de Estudios Municipales con el carácter de órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Gobernación y tendrá como objetivo el fomento para el desa rrollo de la reforma municipal, en el marco de la democratización integral y de la descentralización de la vida nacional.

Artículo 2º.- El Centro Nacional de Estudios Municipales realizará las siguientes funciones:

I.- Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito muni cipal;

II.- Integrar un acervo de información y documentación que facili te a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito muni cipal;

III.- Difundir, a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de

recopilación de información, documentación e intercambio que realice;

IV.- Sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias;

V.- Operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal que proporcione a las autoridades municipales:

a) Servicios de información, documentación y difusión que les permita mantenerse debidamente actualizados en la materia.

b) Tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en materia de reforma municipal, con énfasis en los asuntos relacionados con la democratización integral.

VI.- Hacer el seguimiento de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relacionadas con la reforma municipal;

VII.- Asesorar al Secretario de Gobernación en cuanto a las relaciones con los gobiernos estatales y las autoridades municipales;

VIII.- Servir de foro para que las autoridades municipales examinen libremente problemas comunes y experiencias particulares cuyo conocimiento auspicie la solidaridad entre ellas y permita un desarrollo armonioso de la vida municipal en el país;

IX.- Apoyar la creación, desarrollo y consolidación de los centros estatales de estudios municipales, y

X.- Las demás que este decreto, el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieran para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 3º.- Los recursos del Centro Nacional de Estudios Municipales se integrarán con:

I.- El presupuesto que le otorgue el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación;

II.- Las aportaciones que reciba y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Estados de la Unión y con los municipios, y

III.- Los demás ingresos o bienes que adquiera por cualquier otro medio legal.

Artículo 4º.- El Centro Nacional de Estudios Municipales contará con los siguientes órganos:

I.- Comisión Consultiva;

II.- Consejo Asesor, y

III.- Vocal Ejecutivo.

Artículo 5º.- La Comisión Consultiva estará presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por los miembros que acuerde el Jefe del Ejecutivo.

Artículo 6º.- Serán funciones de la Comisión Consultiva:

I.- Conocer anualmente los informes que rinda el Vocal Ejecutivo, y

II.- Opinar sobre los programas que realice el Centro.

Artículo 7º.- El Consejo Asesor estará integrado por profesionales de reconocido prestigio, con experiencia en materias de administración municipal, y tendrá como función asesorar, al Vocal Ejecutivo

del Centro en lo concerniente a los programas y proyectos correspondientes. Los miembros del Consejo Asesor serán designados por el Secretario de Gobernación.

Artículo 8º.- El Vocal Ejecutivo del Centro, quien fungirá como Secretario Técnico de la Comisión Consultiva y como Presidente del Consejo Asesor, será designado y removido por el Secretario de Gobernación y tendrá las siguientes funciones:

- I.- Representar al Centro en los asuntos que se deriven de las funciones del mismo;
- II.- Elaborar los programas del Centro y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación, y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones que dicte el Secretario de Gobernación;
- III.- Proponer al Secretario de Gobernación el nombramiento de los servidores públicos del Centro y nombrar y remover a los mismos, así como determinar sus atribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones legales aplicables;
- IV.- Dirigir técnica y administrativamente al Centro;
- V.- Proponer al Secretario de Gobernación las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del Centro;
- VI.- Establecer, previo acuerdo con el Secretario de Gobernación, los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades del Instituto;
- VII.- Formular el anteproyecto de presupuesto anual del Centro y someterlo a la consideración del Secretario de Gobernación;
- VIII.- Realizar tareas editoriales y de difusión relacionadas con el objeto del Centro;
- IX.- Suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las Entidades Federativas y con los Municipios en materia de las competencias del Centro;
- X.- Suscribir convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas;
- XI.- Presentar un informe anual de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, acompañando los informes específicos que se le requieran, y
- XII.- Las demás que este Decreto y otras disposiciones le confieran.

TRANSITORIO

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

Dado en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los veintisiete días del mes de abril de mil novecientos ochenta y cuatro.- Miguel de la Madrid H.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Manuel Bartlett Díaz.- Rúbrica.- El Secretario de Programación y Presupuesto, Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.

El Centro Nacional de Estudios Municipales se encuentra instalado en el segundo piso de la Secretaría de Gobernación.

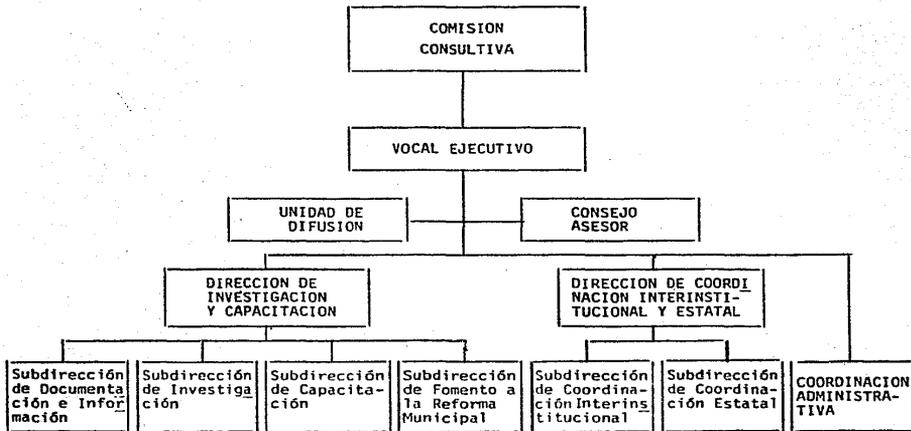
1. Análisis del Centro

De acuerdo a los preceptos que señala el Decreto de creación del Centro éste observa las siguientes características:

Se le clasifica dentro de los órganos administrativos desconcentrados, en este caso de la Secretaría de Gobernación. El fundamento constitucional de dicho precepto se encuentra en la fracción I del artículo 89 de nuestra Ley Suprema, que señala dentro de las llamadas facultades implícitas del Presidente, la de: "Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia" Algunos autores consideran de dudosa aplicación este fundamento constitucional a la figura de la desconcentración.

La base legal del órgano desconcentrado la tenemos el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que dice: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables" En el Decreto se hace mención al artículo 27, fracción VII del mismo ordenamiento legal, que establece como una de las funciones de la Secretaría de Gobernación la de: "Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los gobiernos de los Estados y con las autoridades municipales; ante estos dos últimos, impulsar y orientar la creación y el funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material"

ESTRUCTURA DICTAMINADA
DEL
CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES



Dado que se considera a la desconcentración como una figura jurídica relativamente joven, en pleno proceso de evolución doctrinal y legal, su reconocimiento jurídico pleno no se ha definido del todo. Desde los años sesenta ya existían organismos creados por el Gobierno Federal, dependientes de alguna Secretaría de Estado, sin autonomía plena y sin poder ser considerados organismos centralizados o descentralizados.

Antes de 1970 no se había establecido ningún ordenamiento legal que hiciera referencia a los órganos desconcentrados. En el sexenio del Lic. Luis Echeverría Álvarez, es cuando se comienza a manejar en forma organizada la figura de la desconcentración, y en el 2 de junio de 1972 se publica en el Diario Oficial de la Federación el reglamento que crea y reconoce legalmente al primer órgano desconcentrado denominado Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo. Con la creación oficial de estos órganos, se persiguen dos ideales:

- a) Llevar el mismo servicio y actividad administrativa que se prestaba en la ciudad de México, a los centros y lugares que se requiera.
- b) Que ese servicio o actividad se realice con un costo menor y más ágil para ambas partes.

Por su parte el Licenciado Nava Negrete,² señala al órgano desconcentrado como "un organismo público que depende de alguna secretaria u organismo descentralizado, pero con cierta independencia o autonomía técnica; entendiéndola ésta como una facultad de decisión limitada y si se trata de algo trascendental, debe tener la aprobación del órgano del que depende.

Así, la desconcentración la define el maestro Miguel Acosta Romero, como "una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano des

² Alfonso Nava Negrete, Derecho Administrativo II (apuntes del curso impartido en la Facultad de Derecho de la UNAM), México, primer semestre académico de 1982-1983.

concentrado, por medio de un acto materialmente legislativo (ley o reglamento), determinadas facultades de decisión y ejecución limitadas, que le permite actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, sin dejar de existir el nexo de jerarquía con el órgano superior".³

Con base en lo anteriormente expuesto, el Centro Nacional de Estudios Municipales (CNEM), es un órgano administrativo desconcentrado en estricto sentido, dependiente de la Secretaría de Gobernación, creado por Decreto del Ejecutivo de la Unión, con competencia derivada de la administración central. Su presupuesto anual es el que le otorgue el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Gobernación, más "las aportaciones que reciba y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Estados de la Unión y con los municipios, y los demás ingresos y bienes que adquiera por cualquier otro medio legal". Goza de autonomía financiera, técnica y administrativa, siempre y cuando vaya de acuerdo con los lineamientos que determine el Secretario de Gobernación. Al respecto, según se ha dicho el CNEM, así como los CEEM, más que aparatos autónomos son organismos orientadores de acciones que la propia Secretaría de Gobernación y los gobiernos estatales señalen, y en la toma de decisiones importantes se debe contar con la aprobación del órgano superior mencionado. Tiene una personalidad jurídica propia, aunque sus actuaciones son en representación de la Secretaría de Gobernación.

La estructura administrativa del Centro, así como las funciones de los órganos y direcciones que la integran corresponden al siguiente estudio.

³ Acosta, op. cit., p. 169.

2. Estructura Administrativa

El CNEM contribuye en el proceso de la Reforma Municipal, por medio de un sistema eficiente basado en el funcionamiento de la siguiente estructura administrativa:

-La Comisión Consultiva. Órgano presidido por el Secretario de Gobernación C. Lic. Manuel Bartlett Díaz, e integrada por los miembros que acuerde el Jefe del Ejecutivo. Sus funciones son: el conocer anualmente los informes que presente el Vocal Ejecutivo, y opinar colegiadamente sobre los programas que realice el Centro. Desafortunadamente esta Comisión no se ha integrado hasta la fecha.

-El Vocal Ejecutivo. Es el Secretario Técnico de la Comisión Consultiva y como Presidente del Consejo Asesor, designado y removido por el Secretario de Gobernación. Entre sus funciones más importantes se encuentra la de dirigir técnica y administrativamente al Centro.

-El Consejo Asesor. Órgano que realiza como función principal, la de asesorar al Vocal Ejecutivo en lo concerniente a los programas y proyectos del Centro y en todas las actividades que dicho funcionario realice. Se integra por un número de profesionales de reconocido prestigio, con experiencia en materias de administración municipal, designados por el Secretario de Gobernación. Este Órgano no ha sido integrado todavía.

El Vocal Ejecutivo del CNEM es actualmente el Dr. Raúl Olmedo Carranza, quien realiza las funciones señaladas con la ayuda y coordinación de las siguientes áreas administrativas:

a. La Unidad de Difusión. Considerada como una de las áreas más importantes del Centro, ya que su labor ha sido fundamental al promover e impulsar la

Reforma Municipal. Su actividad se dividió en tres niveles de ejecución:

Primero. Consistió en hacer del conocimiento de la dependencias federales, estatales y municipales, las investigaciones sobre atribuciones y recursos de los municipios.

Segundo. Brindar a las autoridades municipales un análisis detallado del artículo 115 constitucional, elaborando este trabajo en forma comprensible y sencilla, con el fin de que las autoridades municipales conozcan sus atribuciones y responsabilidades, así como establecer un medio de comunicación entre las autoridades municipales con las estatales y federales. Siempre con el objetivo de resolver juntos los problemas de las comunidades del país.

Tercero. Se busca actualmente que los habitantes de los municipios conozcan sus obligaciones y sus derechos, con el fin de que participen en la vida política, económica, cultural y administrativa de su localidad, no dejando que todo lo resuelvan las autoridades.

Los resultados de las actividades del Centro han sido difundidas a través de la edición de libros, folletos, boletines, revistas, todo tipo de publicaciones y actos académicos. Se han utilizado medios de difusión como:

-Boletines de prensa. Para la difusión de los foros realizados en los 31 Estados de la República, en coordinación con las áreas de comunicación social o difusión de los Gobiernos de las entidades federativas.

-Convocatorias o Gráficas enfocadas a los mismo.

-Memorias. Trabajos que unifican las conclusiones de los foros realizados en colaboración con los Colegios de profesionistas participantes.

-Programas televisivos en coordinación con la Dirección General de Radio, Televisión y Cinematografía.

-La publicación de diversos estudios como el "Análisis de las atribucio-

nes del artículo 115 constitucional; enviado a todos los Centros Estatales de Estudios Municipales, y el libro "El Desafío Municipal"; producto de la investigación que se hizo de la campaña presidencial de 1982, ha sido entregado a todos los presidentes municipales y autoridades estatales de todo el país. Se espera sea publicado y difundido a nivel nacional en todos los sectores. Está en fase de impresión el Volumen I y II del "Municipio Mexicano", que lleva una visión oficial e institucional de lo que es el Municipio en nuestro país.

-Se han emitido diversos mensajes de radio, pero lo más interesante al respecto es la salida al aire del programa "Voz Municipal", gracias al convenio firmado el 29 de marzo de 1985, entre el CEEM de Tlaxcala y el Instituto Mexicano de la Radio de la Secretaría de Gobernación, misma que obtuvo a través de este convenio los derechos para la producción del programa.

El programa consta de partes tan importantes como: la difusión de la música regional, un reportaje en el que se dan a conocer aspectos políticos, sociales, económicos y culturales de la vida en los municipios mexicanos, las noticias a este nivel y un resumen cultural que impulsa las tradiciones de cada rincón de México. Punto importante de conocimiento, ya que ocurre la mayoría de las veces que quienes gobiernan poco conocen sobre las tradiciones y la vida en la provincia.

Hay un intercambio de ideas entre las autoridades municipales de todo el país, se exponen problemas que afrontan los municipios y se obtienen soluciones a los mismos.⁴

-En 1985, se inició la publicación de un Boletín quincenal llamado "El Municipio"; es de carácter informativo, con distribución nacional y se preten-

⁴ La "Voz Municipal" se transmite desde el mes de agosto, todos los viernes a la 22:00 hrs., a través de la XEB Radio México en el 1220 de la banda de amplitud modulada (AM), con cobertura nacional y tiene una duración de 30 minutos.

de:

- a) Informar sobre el quehacer municipal, sus recursos y problemas.
- b) Divulgar las políticas y el trabajo del CNEM.
- c) Dar a conocer las actividades de los CEEM.
- d) Impulsar la Reforma Municipal.

-Es muy probable que este órgano informativo se sustituya en fecha próxima por la Revista que se está editando, en la cual se publican diversos artículos y reportajes sobre los municipios del país. Cuenta con la participación de prestigiados especialistas en la materia.

b. La Dirección de Investigación y Capacitación. Encargada de las siguientes funciones:

1) Investigación. Coordinación, promoción y realización de proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal. Esta Dirección cuenta con un Centro de Documentación e Información encargado de organizar un aservo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos del Municipio. Se han desarrollado más de 20 trabajos de diversos temas, algunos fueron de circulación interna y otros han sido difundidos a otras áreas. Entre los trabajos de investigación más importantes tenemos:

- "Documento de análisis detallado de las diferentes atribuciones contenidas en el Artículo 115" que estudia las atribuciones que tenía el Municipio antes y después de las reformas y adiciones al mencionado artículo.

- "Estudio sobre la Hacienda Municipal"

- "Plantilla de Presidentes Municipales y Gobernadores"

- "Guía para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Trabajo 1985"

-1988 para los Centros Estatales"

- "Proyecto de creación de la Escuela de Gobierno y Administración Municipal"

- "Proyecto de Reglamento Interior Tipo para los Municipios"

- "Proyecto de Ley Orgánica Municipal Tipo"

- "Diagnóstico del Programa Latino-americano de capacitación en proyectos de desarrollo municipal"; realizado por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica, y determinar así, la posibilidad de celebrar un convenio con dicho Instituto.

Y un gran número de estudios sobre los recursos de los municipios a fin de conocer la situación económica, social, política, cultural y administrativa de cada uno, aplicando los programas pilotos ya elaborados en cada materia.

2) Capacitación. Se llevan a cabo todas las tareas de promoción, realización y coordinación de diagnósticos, programas cursos y seminarios sobre capacitación municipal, en donde se intercambian experiencias y tecnología sobre capacitación de recursos humanos municipales. Los cursos que se han impartido han sido a nivel de postgrado sobre el desarrollo y la administración municipal, en diversas universidades del país; se han llevado a cabo seminarios de divulgación sobre la Reforma Municipal en varias instituciones; se asesoró al Instituto Politécnico Nacional para crear la Licenciatura en Administración Municipal, a través de planes y programas de estudio; se elaboran constantemente programas o talleres de capacitación en ramas de la administración municipal, así como para los servidores públicos tanto de los CEEM, como para los Presidentes Municipales.

Actualmente se ha puesto mucho empeño en lograr la creación de la Escuela de Gobierno y Administración Municipal, elaborando las guías técnicas para

la capacitación de instructores e investigadores.

En mucho han ayudado las reuniones de trabajo que se celebraron en algunos Estados de la República, en las cuales participaron presidentes municipales, funcionarios estatales, etc. Si no fueron cursos de capacitación sí o peró como medio de información sobre la reglamentación municipal tan necesaria.

La función de capacitación es de las acciones más importantes y urgentes para lograr que las autoridades municipales puedan cumplir adecuadamente sus atribuciones, desafortunadamente esta actividad se cumple parcialmente debido a la falta de recursos humanos y materiales en el CNEM, problema que representa la gran diversidad tipológica de los municipios mexicanos. A pesar de estos graves problemas, se plantea como primer objetivo a lograr, el hacer que se conozcan los alcances de la Reforma Municipal.

3) Fomento a la Reforma Municipal. En donde se promueve la Reforma Municipal desde un punto de vista jurídico, partiendo de dos momentos:

- Primero. Las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.
- Segundo. La adecuación de las Constituciones y de las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados, a los nuevos preceptos que establece la Constitución Federal.

Toca a un tercer momento o fase, hacer llegar dicha reforma al nivel más importante, al municipal. Así, el CNEM realizó a través de los CEEM una encuesta que revela que la mayoría de los municipios mexicanos carecen de ordenamientos específicos para normar su acción y desarrollar sus nuevas atribuciones. Por lo tanto, se ha propuesto contribuir a la adecuación de la legislación secundaria que rige a la Administración Pública Federal y Estatal a las necesidades crecientes del fortalecimiento municipal. Asimismo, se van a ade-

cuar los reglamentos municipales a las nuevas disposiciones que señala el artículo 115 constitucional. Para ésto se han realizado diversos proyectos de legislación municipal tipo, y se celebraron reuniones de trabajo con los gobernadores, presidentes municipales y funcionarios de los Estados de : Tlaxcala, Colima, Sonora, Tamaulipas, Zacatecas, Baja California, Baja California Sur y Nayarit. La respuesta ha sido positiva, por lo tanto, a propuesta del Lic. Miguel de la Madrid, para dar mayor auge a esta etapa se han establecido dentro de los Foros de Consulta Popular sobre la Reforma Municipal, uno especial sobre la reglamentación municipal, para que todos los sectores de la sociedad participen y den sus ideas que sirvan de orientación a nuestras autoridades.

c. Una de las áreas más importantes del CNEM es la Dirección de Coordinación Interinstitucional y Estatal, que realiza funciones de coordinación de acciones con instituciones diversas, públicas o privadas, asociaciones, centros educativos, gremios de profesionales, etcétera. Hasta la fecha ha coordinado la celebración de convenios entre el CNEM y algunas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con asociaciones de profesionistas. Entre las actividades más importantes que se han realizado tenemos los convenios celebrados con las siguientes instituciones:

- La Secretaría de Salud, que señala las base para el desarrollo de la salud municipal.

- La Federación de Colegios de Ingenieros Civiles en la República Mexicana.

- La Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estudiantes de las Instituciones de Enseñanza Superior (COSSIES), es una de las funciones más importantes que desarrolla tanto el CNEM, como los CEEM de todo el país, ya que

en cierta forma se capacita a los jóvenes en la materia municipal y hace nacer en ellos el interés por los problemas que se viven en los municipios. A largo plazo, ésta puede ser la solución a la falta de recursos humanos especialistas en la administración urbana.

- Con el Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México (CEFNM), con el fin de fortalecer y asesorar a los municipios fronterizos en aspectos relativos a la población y desarrollo; migración interna e internacional; economía regional y transfronteriza; la disponibilidad, uso y calidad de los recursos naturales; problemas de centralismo y descentralización; procesos culturales--transculturales; recursos energéticos en la frontera con Estados Unidos; la salud pública y el desarrollo industrial, con énfasis en la industria maquiladora; el turismo en esa franja fronteriza llamado "encapsulado" -que no genera divisas, pero como se afirmó, sí causa una erosión económica al país en cuanto al gasto de servicios municipales que reclama-; y el relativo a las modalidades de la propiedad para las zonas norte del país y del cual se amparan extranjeros para su usufructo mediante fideicomisos. Estos fueron algunos de los puntos que se discutieron en la firma del convenio.

- Con la Distribuidora Conasupo, S.A. (DICONSA), para tratar de lograr la autosuficiencia alimentaria municipal.

Se celebran eventos, foros, conferencias, seminarios, reuniones de intercambio con instituciones locales, nacionales e internacionales que realicen funciones semejantes, afines o complementarias a las del CNEM. Por ejemplo: los 31 Foros de Ingeniería Civil Municipal y uno Iberoamericano, llevados a cabo en los Estados de la República; la Reunión de Ciudades en Expansión, celebrada en la ciudad de Guadalajara este año, en la cual asistieron los 100 presidentes municipales de dichas ciudades.

Sé persigue la finalidad de que el Centro se convierta en un foro permanente y que permita "una mejor comprensión y conocimientos entre autoridades municipales; un lugar en donde se expongan experiencias, problemas y alternativas que sirvan de ejemplo a los demás; un centro de reunión de los gremios, confederaciones y colegios interesados en el intercambio de ideas y conocimientos sobre Gobierno y Administración Pública Municipal y el fortalecimiento y desarrollo de los mismos".

Se siguen analizando las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relacionadas con la Reforma Municipal, con la finalidad de lograr una mejor coordinación de esfuerzos y recursos entre dependencias y municipios, conociendo en detalle los avances de los programas sectoriales aplicados en los municipios.

El CNEM celebró los 31 Convenios de Coordinación y Colaboración, a través de los cuales se crearon los Centros Estatales de Estudios Municipales (CEEM), con el apoyo de los gobiernos de las entidades federativas.

Los CEEM fueron creados por el ejecutivo local, quien designó a las autoridades que los integran, dotando a cada uno de los recursos financieros necesarios para su funcionamiento.

La finalidad primordial por lo cual fueron creados los CEEM, es poner en marcha junto con el CNEM, el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal, a través de un conjunto de acciones dirigidas a los gobiernos municipales y a la comunidad en general.

El Convenio Tipo que se utilizó en los 31 Estados es el que a continuación se expone, el cual persigue las finalidades de impulsar la Reforma Municipal siguiendo los lineamientos señalados por el Jefe del Ejecutivo de la Unión.

1) CONVENIO TIPO

INICIATIVA DEL CONVENIO-POR EL QUE SE ESTABLECEN LOS LINEAMIENTOS DEL SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LA REFORMA MUNICIPAL.

CONSIDERANDO:

Que el federalismo, elemento esencial de nuestro proyecto nacional y el municipio, célula básica de nuestra organización política y administrativa, requieren de un constante fortalecimiento para lograr los grandes propósitos nacionales que el Ejecutivo Federal debe atender;

Que el fortalecimiento municipal y la descentralización de la vida nacional requieren de la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre;

Que el fortalecimiento municipal es requisito para lograr el aprovechamiento óptimo de la energía social y de la enorme reserva de talento, recursos y voluntad de la provincia mexicana;

Que el proceso de Reforma Municipal constituye una de las prioridades de la presente Administración y es una estrategia orientada a lograr un desarrollo nacional más equilibrado, en lo económico, lo político, lo social y lo cultural, reactivando y aprovechando las potencialidades de todo el territorio y de toda la sociedad;

Que la descentralización de la vida nacional es una estrategia para despertar, activar y aprovechar las potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales de todo el territorio y de toda la sociedad;

Que para lograr sus objetivos esta estrategia requiere de los esfuerzos y de la acción coordinada y eficiente de los poderes Federal, Estatal y Municipal, y de sus respectivas administraciones. Cada poder y cada sector de la administración debe convertirse en promotores de la descentralización de la vida nacional y en promotores de su propia descentralización;

Que la descentralización consiste, en términos generales, en la adecuada distribución, combinación y articulación de atribuciones, funciones, responsabilidades y de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros entre los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, para el desarrollo económico, político, social y cultural no se concentre en porciones mínimas del territorio ni en grupos sociales restringidos, sino que se extienda hacia todo el territorio y toda la sociedad, logrando así que la actividad y sus productos se reconcilien con las necesidades de cada comunidad, a fin de alcanzar niveles cada vez superiores en la calidad

de la vida, que es la aspiración permanente infundida por los sentimientos de la nación;

Que cada nivel de gobierno es la instancia que organiza y administra el esfuerzo de la sociedad dentro de su respectiva jurisdicción. En este sentido, cada nivel de gobierno es la instancia que articula, en virtud de sus atribuciones, funciones y responsabilidades, los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros que se encuentran en el interior de su jurisdicción, con el fin de lograr los mayores y mejores resultados para el desarrollo económico, social, político y cultural de su jurisdicción;

Que la descentralización de la vida nacional requiere de la democratización integral de la sociedad para lograr la sociedad i gualitaria a través del impulso al desarrollo extendido hacia todo el territorio y hacia toda la población;

Que la Reforma del Artículo 115 Constitucional y su adecuación a la Constitución Política Local expedida por la Legislatura del Estado, así como la marcada heterogeneidad entre los municipios del Estado, plantean la exigencia de impulsar el proceso de reforma de la institución municipal, mediante la concurrencia de los tres niveles de gobierno y la coordinación de las acciones del Gobierno Estatal dentro de un esquema de participación y responsabilidad compartida;

Que se hace necesario perfeccionar los mecanismos de promoción, concertación y coordinación para crear el sistema institucional que contribuya al cumplimiento de los objetivos y metas de la reforma municipal;

Que el fortalecimiento municipal es una tarea nacional porque además de mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, resuelve los graves problemas que tienen las concentraciones urbano industriales;

Que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional;

Que dentro de la Administración Pública de la desconcentración es una forma de organización que facilita la integración de funciones, en virtud de la cual el Estado asigna autonomía técnica a un ente administrativo, dotado de competencia e investido de responsabilidad que permiten el cumplimiento ágil y oportuno de las tareas que le son encomendadas;

Que el municipio es una comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para asumir la conducción de su desarrollo íntegro.

SE FIRMA EL SIGUIENTE CONVENIO ENTRE EL GOBIERNO CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE REPRESENTADO POR EL C. GOBERNADOR Y EL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACION, REPRESENTADO POR EL C. VOCAL EJECUTIVO, POR MEDIO DEL CUAL SE COMPROMETEN A REALIZAR LOS MAYORES ESFUERZOS PARA LLEVAR A CABO LOS SIGUIENTES OBJETIVOS:

Artículo 1º.- Los gobiernos estatal y municipales promoverán la elaboración de estrategias y programas específicos de fortale-

cimiento municipal, dentro de las jurisdicciones que les corresponden y para los plazos para los cuales fueron electos.

Artículo 2º.- Las estrategias y programas contemplarán las modalidades de articulación y combinaciones entre las administraciones municipal, estatal y federal, así como con el sector privado y el sector social, en el caso concreto de la jurisdicción de que se trate.

Artículo 3º.- Coadyuvar en el ámbito del territorio del Estado al cumplimiento del objetivo nacional de fomentar el desarrollo de la Reforma Municipal, en el marco de la democratización integral y la descentralización de la vida nacional, para lo cual se realizarán las siguientes acciones:

I.- Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal;

II.- Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades municipales e instituciones competentes de la Entidad, la investigación, estudio y análisis de la realidad municipal dentro del Estado;

III.- Difundir, a través de publicaciones y de actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis de recopilación de información, documentación e intercambio que realice;

IV.- Sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales y nacionales, y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias;

V.- Proporcionar a las autoridades municipales servicios de información, documentación y difusión que les permita mantenerse debidamente actualizados en la materia;

VI.- Proporcionar a las autoridades municipales tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en materia de reforma municipal;

VII.- Hacer el seguimiento de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y la Administración Pública Federal, relacionadas con la reforma municipal;

VIII.- Promover la realización de foros para que las autoridades municipales examinen libremente problemas comunes y experiencias particulares cuyo conocimiento auspicie la solidaridad entre ellas y permita un desarrollo armonioso de la vida municipal en el Estado;

IX.- Captar la información y recomendaciones o sugerencias sobre la organización municipal y sus aspectos afines o colaterales, que genere, propicie u obtenga el Centro Nacional de Estudios Municipales, a fin de evaluar su adecuación a las circunstancias particulares del Estado o imprimirle los ajustes y cambios pertinentes para su aprovechamiento en la entidad;

X.- Aportar al Centro Nacional de Estudios Municipales, de manera sistematizada y continua, con toda la información necesaria sobre el origen, desarrollo y evolución de la organización municipal en la entidad y sobre la problemática específica de los municipios del Estado, formulando las recomendaciones, sugerencias

cias o peticiones pertinentes;

XI.- Propiciar el establecimiento de unidades de investigación y estudio de los recursos naturales humanos de los municipios con el fin de generar proyectos para el aprovechamiento integral y racional de dichos recursos, con la colaboración de los organismos internacionales, nacionales y locales que correspondan;

Artículo 4º.- Para el mejor logro de los objetivos anteriormente señalados, es necesario impulsar la investigación, promoción y difusión de la problemática municipal, específicamente en las siguientes áreas:

a) Participación comunitaria:

- Promover estudios sobre el uso de tecnologías adecuadas a cada localidad mediante la recuperación de los saberes tradicionales que existan o hayan existido en el municipio;

- Fomentar estudios sobre la factibilidad del uso de trabajo voluntario en la ejecución de obras que beneficien a la comunidad;

- Promover la investigación sobre participación de la comunidad en la creación de empresas y cooperativas públicas municipales;

- Promover la creación de mecanismos para que la población municipal participe en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio;

- Fomentar la investigación sobre la factibilidad de la organización de la comunidad para la creación de cooperativas de artesanos y de escuelas de artesanías;

- Promover la elaboración de programas municipales de autoconstrucción de vivienda popular;

b) Fomento Económico:

- Promover la autosuficiencia económica del municipio, en equilibrio con sus necesidades de desarrollo, a través de reforzar la capacidad de los ayuntamientos para participar en la dirección y fomento del proceso de desarrollo socioeconómico dentro de su jurisdicción, así como ampliar los márgenes de participación de la población en este proceso;

- Promover la difusión sobre la necesidad de incorporar a los municipios al proceso de desarrollo integral del estado y del país;

- Promover la descentralización de acciones de los gobiernos federal y estatal a fin de fortalecer la participación municipal y de la comunidad, principalmente cuando éstas sean de interés exclusivamente local o estén directamente vinculadas a los programas de desarrollo económico y social de los municipios;

- Realizar estudios sobre proyectos de inversión en los municipios y establecer mecanismos de coordinación con los organismos federales que actúan a nivel estatal y municipal;

- Promover la elaboración de políticas y lineamientos para concertar las acciones de empresas y organismos estatales, municipales y sectoriales que impulsen el desarrollo económico de los municipios;

- Promover la investigación sobre la incorporación de las em

presas públicas a la comunidad municipal;

- Estudiar las características físicas, económicas y sociales de los municipios y proyectar las potencialidades socioeconómicas de los municipios;

- Promover la elaboración de planes específicos para la actividad municipal relacionada con las entidades paraestatales que operen en los municipios;

- Fomentar la investigación sobre la creación de empresas públicas municipales que aprovechen los recursos naturales, materiales y humanos del municipio o región. Analizar la posibilidad jurídica de asociación de dos o más municipios con este fin y promover la firma de convenios entre la Federación, los Estados y los Municipios para esta acciones;

- Promover la investigación sobre la viabilidad de la participación directa de los municipios en la creación de centrales de abasto municipal, directamente vinculadas con los grandes centros de acopio nacional, así como cooperativas de consumo de los municipios, a fin de combatir la especulación y el acaparamiento de los productos básicos a nivel municipal;

- Apoyar a los municipios, con las investigaciones correspondientes sobre la viabilidad de creación de cooperativas de producción, la organización de tiendas y mercados populares, así como en la realización de campañas de orientación al consumidor;

- Promover la investigación sobre el establecimiento de programas municipales para la producción agropecuaria;

- Apoyar la realización de estudios socioeconómicos en los municipios con el fin de identificar aquellos productos cuyo cultivo sea posible, así como la organización para su producción;

- Apoyar la instrumentación de sistemas administrativos de planeación socioeconómica en los municipios;

- Difundir la necesidad de la creación de Comités de Planeación Municipal (COPLAMS) en todos los municipios y apoyar la realización de Foros de Planeación Municipal;

- Apoyar los estudios tendientes a la localización y control del patrimonio económico de los municipios;

- Realizar estudios sobre la posibilidad de ampliar el contenido de los convenios de desarrollo entre la Federación, los Estados y los Municipios;

- Promover estudios sobre el financiamiento para el desarrollo de la tecnología local.

c) Financiamiento y coordinación interinstitucional:

- Difundir los apoyos que la federación y el estado brindan a los municipios y las condiciones y los requisitos que éstos deben llenar para recibirlos;

- Promover la creación de instancias en donde los funcionarios municipales planteen las dudas que les surjan para aprovechar los apoyos federales y estatales, así como las necesidades más urgentes que puedan ser atendidas por los funcionarios federales y estatales;

- Promover estudios sobre la viabilidad de crear un sistema de coordinación fiscal entre la Federación, el Estado y los muni-

cipios;

- Proporcionar al ayuntamiento la asesoría y el apoyo técnico que requiera para adoptar y promover las resoluciones jurídicas-administrativas, a efecto de que exista una vinculación eficaz y permanente entre los tres niveles de gobierno;

- Proporcionar al ayuntamiento información y asesoría técnica para la permanente actualización del plan municipal de desarrollo, y su vinculación con las dependencias y entidades de la administración pública federal y estatal;

- Proporcionar al ayuntamiento información sobre los lineamientos de política económica y social emanados del gobierno federal y estatal.

d) Desarrollo social:

- Promover la elaboración de un proyecto social que sea capaz de armonizar las condiciones históricas, culturales y económicas, actuales y potenciales, con la estrategia de desarrollo sectorial y nacional.

- Promover estudios sobre la inclusión de los empleados municipales en el régimen de la seguridad social del Estado.

- Promover estudios sobre la ocupación laboral, la planta productiva y el mejoramiento de los niveles de vida de las clases más desprotegidas de los municipios.

- Promover la difusión de la educación para la salud, en coordinación con las instituciones de salud pública y del magisterio y con la participación de la comunidad.

- Promover el enlace con las instituciones de educación superior del país a fin de que el municipios, de acuerdo con sus necesidades, haga sus demandas de cooperación científica, técnica y cultural.

- Proporcionar a las autoridades municipales información sobre los programas de trabajo de organismos y dependencias encargados de promover la creación de empleo a nivel de su localidad.

- Promover la elaboración de programas tendientes a brindar capacitación para el trabajo, así como aspectos concernientes a la salud, nutrición, sanidad y vivienda.

- Promover el estudio sobre la viabilidad de crear sistemas municipales de salud para lograr que los habitantes de los municipios tengan garantizado el acceso a los servicios de salud.

- Promover la investigación sobre normas preventivas que permitan utilizar racionalmente las áreas de reserva territorial de los municipios.

- Promover la participación de las instancias municipales en la planeación educativa y en la definición de los contenidos de la educación.

- Propiciar los estudios sobre la creación y explotación de parques de materiales para la construcción de viviendas populares.

- Promover la elaboración de programas de reforestación y recuperación de suelos, a efecto de conservar el suelo y el agua.

- Promover estudios sobre la cultura popular tradicional existente en los municipios.

- Promover la información básica a la sociedad civil sobre

el sentido, profundidad y trascendencia de la Reforma Municipal.

- Propiciar el desarrollo de la conciencia cívica de los ciudadanos para que éstos identifiquen al municipio como la instancia básica de gestión y resolución de su problemática cotidiana, creando así una forma de participación que induzca adecuadamente la voluntad política ciudadana.

- Organizar, en coordinación con las universidades y centros de enseñanza locales, la realización de jornadas sobre la Reforma Municipal.

e) Administración y capacitación:

- Diseñar mecanismos para el seguimiento, control y retroalimentación de los planes y programas del Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal.

- Promover la coordinación de organismos estatales y municipales para elaborar planes de desarrollo.

- Promover los estudios socio-económicos y financieros que se requieran para definir el traslado de la administración de los servicios públicos del estado a los municipios.

- Establecer convenios de cooperación con instituciones de capacitación locales, ya sea para la asesoría y formación de instructores o para la impartición de cursos de capacitación.

- Promover estudios para formular un plan integral de capacitación a funcionarios municipales, en base a la detección de las necesidades de capacitación de los ayuntamientos.

- Promover el establecimiento de mecanismos que permitan el intercambio permanente de información y experiencias del quehacer municipal entre los ayuntamientos del país.

- Promover la elaboración de los instrumentos administrativos y jurídicos necesarios para el cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema de Fomento a la Reforma Municipal.

Artículo 5°.- Para la coordinación de las acciones materia de este convenio se creará el Centro Estatal de Estudios Municipales como órgano responsable de impulsar el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal en la entidad.

Artículo 6°.- El Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal debe operar en un marco de acción concertada y congruente entre el Centro Nacional de Estudios Municipales y el Centro Estatal de Estudios Municipales, así como entre este último y los de los demás estados, por lo que es necesario que sus programas y acciones tengan congruencia con la normatividad que establezca el gobierno federal a través del Centro Nacional de Estudios Municipales.

Artículo 7°.- El Centro Estatal y el Centro Nacional de Estudios Municipales constituyen la base operativa para el funcionamiento del Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal. Al primero corresponde prestar apoyo y asistencia técnica directa a los municipios del Estado, y al segundo, desarrollar la coordinación y proporcionar el apoyo y la asistencia que requieran los Centros Estatales.

C) Los Centros Estatales de Estudios Municipales

Dada la importancia que desde hace algunos años representa el desarrollo municipal en nuestro país, el Instituto Nacional de Administración Pública estableció las Unidades Especializadas de Apoyo y Fortalecimiento Municipal, en la mayoría de los Estados, que como ya lo señalé en el inciso A de este capítulo, operaban en coordinación con los gobiernos estatales y con su respectivo Instituto Estatal de Administración Pública. Así, el Municipio cobró mayor importancia y se fomentó la atención estatal y federal hacia las municipalidades, reactivando a la provincia y frenando la emigración tanto de recursos humanos como materiales, hacia las grandes capitales.

Tomando como base estas unidades de fortalecimiento, y con fundamento en la fracción IX del artículo 2º del Decreto de creación del Centro Nacional, que señala entre las facultades de éste: "Apoyar la creación, desarrollo y consolidación de los centros estatales de estudios municipales;" el CNEM en representación del Secretario de Gobernación, celebró los convenios de coordinación y colaboración con el Ejecutivo de las 31 entidades federativas, determinando las siguientes características y finalidades:

- 1) Establecer en cada Estado de la República, un órgano administrativo con los mismos objetivos, características y facultades que el Centro Nacional.
- 2) Cada CEEM fue creado y depende de su Ejecutivo local, y tienen autonomía de acuerdo con la autonomía estatal, con carácter de órgano desconcentrado.
- 3) El Ejecutivo local designa a las autoridades de cada Centro Estatal y lo dota de los suficientes recursos para su funcionamiento.
- 4) Los CEEM se vinculan al CNEM por medio del Convenio de Coordinación y Co

laboración mutuas.

5) La autonomía permite a los Centros Estatales adecuarse a la tipología de sus entidades federativas, así como aprovechar de mejor manera la tecnología y la experiencia en materia de gobierno y administración municipal, generadas por los demás Centros.

6) Determinar los lineamientos generales de operación del Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal, como marco de referencia y en colaboración con el CNEM.

Una vez firmados los convenios, se instalaron los CEEM entre los meses de julio y noviembre de 1984, en una ceremonia a la que asistieron los gobernadores del Estado, el Vocal Ejecutivo del CNEM, los titulares del Poder Judicial y del Poder Legislativo de la entidad, los jefes de las dependencias del Poder Ejecutivo local, los presidentes municipales y representantes de los sectores de la sociedad. Cabe aclarar que en los Estados en donde ya tenían las unidades de fortalecimiento, éstas fueron utilizadas por el Centro Estatal quedando bajo la responsabilidad del titular de esas unidades, y así se evitó duplicar los esfuerzos y se aprovecharon los recursos y las experiencias existentes. Tenemos el caso de: Chiapas, en donde tanto el presupuesto como los empleados se fusionaron al nuevo Centro Estatal, y en el mismo caso se encuentran Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León y Tlaxcala, entre otros.

Se expidieron los decretos estatales para formalizar la creación de dichos órganos.

La estructura administrativa de los CEEM es semejante a la del CNEM. Se integran por tres órganos: la Comisión Consultiva, formada por el Vocal Ejecutivo del Centro Nacional o por su propio Vocal Ejecutivo con la calidad de Se

cretario Técnico, y por los titulares de varias dependencias de la localidad -por ejemplo en Colima se integró por los presidentes municipales en funciones, en Veracruz por los representantes de los partidos políticos, en Coahuila, Guerrero, Michoacán, Sinaloa y Sonora, es presidida por el titular del Ejecutivo local y es presidida por el Secretario General de Gobierno; el Consejo Asesor, presidido por el Vocal Ejecutivo del Centro Estatal e integrado por los representantes de diversos sectores de la población, instituciones educativas, de investigación, de desarrollo de tecnología y de agrupaciones de profesionales; finalmente cada Centro cuenta con un Vocal Ejecutivo con funciones semejantes al Vocal Ejecutivo del Centro Nacional.

La labor de los CEEM consiste primordialmente en: operar a nivel estatal y municipal, el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal; investigar las relaciones que existen entre la administración municipal, estatal y federal, adecuar la normatividad de éstas y coordinar dichas funciones con la finalidad de fortalecer a los municipios; desarrollar el sistema de "red de Centros" para lograr el intercambio de información en todas las áreas; asesorar y capacitar técnicamente a las autoridades estatales y municipales, supliendo así, la debilidad e insuficiencia de sus administraciones; promover la celebración de foros, seminarios, conferencias, cursos, etcétera, con el objeto de informar, discutir e intercambiar conocimientos sobre la materia; convocar a la ciudadanía en general a que participe en los Foros de Consulta Popular, aportando ideas, experiencias, soluciones y aclarando dudas, ayudando así, a resolver juntos los problemas y no dejando que todo lo hagan las autoridades.

Los siguientes cuadros representan un informe detallado sobre la constitución de los CEEM, proporcionado por las autoridades del CNEM.

DIRECTORIO E INFORME DE LA INTEGRACION DE
LOS CENTROS ESTATALES DE ESTUDIOS MUNICIPALES

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
AGUASCALIENTES C. Rodolfo Landeros Gallegos.	26/09/84	Lic. Jesús Castañeda Martínez Subsecretario General de Gobierno del Edo.	Palacio de Gobierno, Plaza Principal C.P. 20000 Aguascalientes, Ags. Tel: 675-71 Lada: 91-491	Presidente Lic. Joaquín Cruz Ramírez-Secretario General de Gobierno. Integrada por 15 elementos.	Integrado por 52 elementos.	No tiene	No tiene	Son 9 municipios, 1 con más de 100000 hab. Hay 5 entre los 15 000 y 100 000 hab., y 3 menores de 15000 hab.	Municipales y Diputados Locales y para Gobernador: Agosto de 1986.	519,439
BAJA CALIFORNIA C. Xicotencatl Leyva Montero.	17/09/84	Lic. Manuel Peña Ibarra.	Passaje de de Oaxaca No. 535-F Centro Civico Comercial, Mexicali, B.C. C. P. 21000 Tel: 713 -77, 713 -78 Lada -91-656.	Presidente Lic. Hugo Félix García-Secretario General de Gobierno. Integrada por 19 elementos.	No está integrado.	10000000.00 para el presente año.	Cuenta con 7 elementos entre administrativos, técnicos y profesionales.	Son 4 municipios, 3 con más de 100000 hab. y 1 entre los 15 000 y 100 000 hab.	Municipales y Diputados Locales: Septiembre de 1986. Para Gobernador: Septiembre de 1989.	1,177,886
BAJA CALIFORNIA SUR C. Alberto Alvarado Arámbaro.	27/07/84	Lic. Rubén Aledo Aréchiga Espinoza-Subsecretario de Gobierno.	Revolución e Hidalgo Local 8 C. P. 23007, La Paz.	Presidente Lic. Antonio B. Márquez Guarte-Secretario	Integrado por 84 elementos.	14070988.78 para el presente año.	Cuenta con 7 elementos entre administrativos.	Son 4 municipios, 1 con más de 100000 hab. y 3 entre los 15 000	Municipales y Diputados Locales: Noviembre de 1986. Para Gobernador:	215,139

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
			B. C. S. Tel: 26672 Lada: 91-682.	General de Gobierno. Integrada por 6 elementos.			técnicos y profesionistas.	y 100 000 habitantes	dor: Noviembre de 1986 y 1992.	
CAMPECHE * C. Lic. Abelardo Carrillo Zavala.	29/09/84	Lic. Ramón Rodríguez Magaña-Director de Recursos Humanos.	Palacio de Gob. Av. 16 de Sep. S/N C.P. 24009 Campeche, Camp. Tel: 62198ext. 150 Lada: 91-981	Presidente: Lic. Pablo González Lastra-Secretario General de Gobierno. Integrada por 12 elementos.	Integrado por 9 elementos.	No tiene	No tiene	Son 8 municipios, 2 con más de 100000hab. Hay 3 entre 15 000 y 100 000 hab., y 3 menores de 15000 hab.	Municip: en Noviembre de 1988. Diputados Locales: Julio de 1986 y 1991.	420,553
COAHUILA E. Lic. José de la's Fuentes Rodríguez.	5/09/84	Lic. Jacinto Faya Viesca.	Edif. Monterrey Desp. 103 Av. Morelos 1320 Pte. Torreón, Coah. C.P. 27000 Tel: 623-07 Lada: 91171	Presidente: Lic. José Fuentes Rodríguez.	No está integrado.	No tiene	No tiene	Son 39 municipios, 3 con más de 100 000 hab. Hay 16 con 15 000 y 100 000 hab., y 19 menores de 15000 hab.	Municip: Diciembre de 1987. Dip. Loc: Octubre de 1888 Gobernador: Agosto de 1987.	1,567,265
COLIMA * C. Elias Zamora Verdusco.	18/12/84	Lic. Leopoldo F. Chacón Aguilar.	Calz. Galván Norte No. 11 Colima, Col C.P. 28000 Tel: 25483 Lada: 91-331.	Presidente: Lic. Carlos de la Madrid Virgen-Sec. Gen. Sec. ral. Gob. Integrada por 32 elementos.	Integrado por 13 elementos.	No tiene, pero cuenta con la aportación de los municipios equiva-lente a casi 6 millones de pesos.	Cuenta con 4 elementos entre administrativos y profesionistas.	Son 10 municipios, 1 con más de 100000 hab. Hay 6 con 15 000 y 100 000 hab., y 3 menores de 15000 hab.	Municip: Noviembre de 1988. Dip. Loc: Julio de 1988. Gobernador: Julio de 1991.	346,293

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
CHIAPAS C. Gob. Gral. Absa lón Castellanos Dó- mínguez.	01/10/84	Lic. Juan Róme- ro Pedrero Ya- ñez-Titular de la Comisión de Fortalecimiento Municipal.	Palacio de Gobier- no 2º pi- so, Tux- tla Gutiérrez, Chis. C. P. 29009 Tel: 32053 Lada: 91- 961.	No tiene	Integra- do por 11 ele- mentos.	No tiene	Cuenta con 70 e- lementos entre ad- ministrati- vos, técnicos y profes- ionis- tas.	Son 109 mu- nicipios, 2 con más de 100000 hab. Hay 46 en- tre 15000 y 100000 hab. y 62 meno- res de 15000 hab.	Municipi- os: No- viembre de 1988. Dip. Loc: Julio de 1988. Goberna- dor: Julio de 1988.	2,084,717
CHIHUAHUA * C. Lic. Saúl Gonzá- lez Herrera.	13/09/84	Lic. Jesús Urba- no Arzola Cárde- nas.	Palacio de Gobier- no 1er. pi- so, Chi- huahua, Chih. Tel: 22164 Lada: 91-141	Lic. Arman- do Almeida Martínez- Sec. Gral. Gov. Inte- grada por 18 elemen- tos.	Integra- do por 17 ele- mentos.	10792952.00 para el pre- sente año.	Cuenta con 17 e- lementos admis- trativos y profes- ionis- tas.	Son 67 mun- icipios, 2 con más de 100000 hab. Hay 18 en- tre 15000 y 100000 hab. y 47 menos de 15000 hab.	Municipa- les, Dipu- tados Loca- les y Go- bernador: Julio de 1988.	2,005,477
DURANGO C. Lic. Armando del Castillo Franco.	23/10/84	Lic. Gustavo Ri- vera Ramos-Sub- secretario de Gobierno.	Palacio de Gobier- no, C. P. 34000, Du- rango, Dgo Tel: 15702 -12092 Lada: 91-181	Lic. Car- los Galin- do Martí- nez-Sec. Gral. de Gov. Inte- grada por 15 elemen- tos.	Integra- do por 10 ele- mentos.	No tiene	No tiene	Son 38 mun- icipios, 6 con más de 100000 hab. Hay 18 en- tre 15000 y 100000 hab. y 18 menos de 15000 hab.	Municipa- les, Dipu- tados Loca- les y Go- bernador: Julio de 1986.	1,182,320
GUANAJUATO * C. Lic. Rafael Co- rrales Ayala.	19/09/84	Lic. Luis Rayas Gutiérrez.	Priv. de San Berna- dó No. 3 Barrio de Pastita C. P. 39090 Guanaju- ato, Gto.	Lic. Salva- dor Rocha Díaz-Sec. Gral. de Gov. Inte- grada por 7 elemen- tos.	No está integra- do. Tel: 238 -98 Lada: 91- 473.	15000000.00 para el pre- sente año.	Cuenta con 7 e- lementos admis- trativos y profes- ionis- tas.	Son 46 mun- icipios, 6 con más de 100000 hab. Hay 31 en- tre 15000 y 100000 hab. y 9 menos de 15000 hab.	Municipi- os: Di- ciembre de 1985. Dip. Loc: Julio de 1988. Go- bernador: Julio de 1991.	3,006,110

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
GUERRERO C. Lic. Alejandro Cervantes Delgado.	03/10/84	Lic. Francisco Valdéz Medrano- Coordinador del Fortalecimiento Municipal.	Palacio de Gobierno. Planta baja. C. P. 39000 Chilpancingo, Gro. Tel.: 240-75 La do:91-747	Presidente: Lic. Humberto Salgado Gómez Integrada por 16 elementos.	Integrado por 12 elementos.	No tiene	Cuenta con 120 elementos entre administrativos, técnicos y profesionales. 15000 hab.	Son 75 municipios, 1 con más de 100000 hab. Hay 41 entre 15000 y 100000 hab. y 33 menores de 15000 hab.	Municipales: Diputados Locales y Gobernador: Diciembre de 1986.	2,109,513
HIDALGO C. Arq. Guillermo Rosell de la Lama.	03/10/84	Lic. Edmundo Paniagua Vargas.	Palacio de Gob. C. P. 42000 Pachuca, Hgo. Tel: 270-36 La grada por da:91-771	Presidente: Lic. Guillermo Rosell de la Lama. Integrada por 25 elementos.	Integrado por 22 elementos.	14000000.00 para el presente año.	Cuenta con 13 elementos entre administrativos, y 100000 hab., y 48 técnicos y 15000 hab.	Son 84 municipios, 1 con más de 100000 hab., 35 con 15000 y 100000 hab., y 48 menores de 15000 hab.	Municip: Diciembre de 1987. Dip. Loc. y Gobernador: Enero de 1987.	1,547,493
JALISCO C. Lic. Enrique Alvarez del Castillo.	10/09/84	Lic. José Hermiño Jasso Alvarez-Director de Fortalecimiento Municipal.	Palacio de Gobierno. C. P. 44100 GuadalaJara, Jal. Tel.:1475-3370/7355 Lada.:9136	Presidente: Lic. Eugenio Ruíz Orozco-Sec. Gral. Gob. Integrada por 32 elementos.	Integrado por 15 elementos.	No tiene	Cuenta con 8 elementos administrativos y profesionales. 15000 hab., y 70 menores de 15000 hab.	Son 124 municipios, 3 con más de 100000 hab., 51 con 15000 y 100000 hab., y 70 menores de 15000 hab.	Municipales y Diputados Locales: Diciembre de 1985. Gobernador: Diciembre de 1988.	4,371,998
MEXICO C. Lic. Alfredo del Hizo González.	31/11/84	Lic. Mario Ruíz de Chávez.	Palacio de Gobierno. piso A 203, Toluca, Mex.	Presidente: Lic. Leopoldo Vetasco Mercedo-Sec.	No está Integrado.	No tiene	No tiene	Son 121 municipios, 10 con más de 100000 hab., 63	Municipales y Dip. Loc: Noviembre de 1987. Gobernador:	7,534,335

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
			Tel: 41773 Lada: 91-721.	Gral. de Gob.				con 15000 y 100000 hab., y 48 menores de 15000 hab.	Julio de 1987.	
MICHOACAN C. Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.	12/10/84	Lic. Samuel Maldonado Bautista- Coordinador de Apoyo Municipal.	Vicente Barrero No. 200, Col. Félix Iruja, C. P. 58370, Morelia, Mich. Tel: 23604 Lada: 91450	Presidente: Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.	No está integrada.	No tiene recursos propios.	No tiene personal propio.	Son 133 municipios, 3 con más de 100000 hab., 59 entre 150000 y 100000 hab., y 51 menores de 15000 hab.	Municipal: Diciembre de 1986. Dip. Loc. y Gobernador: Julio de 1986.	2,868,824
MORELOS C. Dr. Lauro Ortega Martínez.	13/09/84	Prof. Daniel Garrisa Valdés.	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	Son 33 municipios, 1 con más de 100000 hab., 17 con 15000-100000 hab., y 15 menos poblados.	Municipales, Dip. Loc. y Gobernador: Abril de 1988.	947,085
HAYARIT C. Dr. Emilio González Parra.	08/10/84	Lic. Armando Trigueros Guerrero- Coordinador de Municipios.	Palacio de Gob., Tepic, Nayarit, C. P. 63149 Tel: 205-94 Lada: 91-327.	Presidente: Lic. José F. Torres Haro. Sec. Gral. Gob.	No tiene	No tiene presupuesto propio.	No tiene personal propio.	Son 19 municipios, 1 con más de 100000 hab., 13 con 15000-100000 hab., y 5 menos poblados.	Municipales, Dip. Loc. y Gobernador: Junio de 1987.	726,120
NUEVO LEON * C. Lic. Jorge Treviño Martínez.	28/08/84	Lic. Américo Montemayor Garza- Director de Apoyo Municipal.	Palacio de Gob., C. P. 61009, Monterrey, N. L. Tel: 44-649 Lada: 91-83.	Presidente: Lic. Fernando González Quiroga. Sec. Gral. Gob. Integrada por	Integrado por 9 elementos.	No tiene presupuesto propio.	No tiene personal propio.	Son 51 municipios, 3 con más de 100000 hab., 16 con 15000-100000 hab., y 32 menores de 15000 hab.	Municipal: Noviembre de 1988. Dip. Loc.: Julio de 1988. Gobernador: Julio de 1991.	2,513,044

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
OAXACA C. Lic. Pedro Vázquez Colmenares.	02/10/84	Lic. Mario Pérez Zamora.	Manuel Do- blado#217 Centro, C. P. 68000, Oaxaca, Oax. Tel: 63619 La- da:91-951.	Presiden- te: C.P. Jesús Ma- tínez Al- varez-Sec Gral.Gob. Integrada por 39 p.	Integra- do por 71 ele- mentos.	50000000.00 para el pre- sente año.	Cuenta con 20 emplea- dos.	Son 570 mu- nicipios, 1 con más de 100000 hab. 23 con15000 -100000hab. y 546 menos poblados.	Municipi:No viembre de 1985. Dip. Loc. y Go- bernador: Agosto de 1986.	2,369,076
PUEBLA ** C. Lic. Guillermo Jiménez Morales.	05/07/84	Lic. Carlos Paz Rosas.	3 Ponente # 725 P.A. C.P.72009 Centro, Puebla,Pue Tel:427248 Lada:91-22	Presiden- te: Lic. Fernando García Ro- sas-Sec. Gral.Gob. Integrada por 15 p.	Integra- do por 13 ele- mentos.	14762178.00 para el pre- sente año.	Cuenta con 10 emplea- dos.	Son 217 mu- nicipios, 2 con más de 100000 hab. 41 con15000 -100000hab. y 174 menos poblados.	Municipi- tes, Dip. Loc. y Go- bernador: Noviembre de 1985.	3,347,685
QUERETARO * C.Lic. Mariano Palacios Alcocer.	08/10/84	Lic. Andrés Tamayo Ortega.	Palacio de Gov. C.P. 76000, Cen- tro, Queré- taro, Qro. Tel:434-52 Lada:91- 436.	Presiden- te: Lic. Sonia Al- cántara Hatos-Sec Gral.Gob. Integrada por 7 p.	Integra- do por 3 elemen- tos.	No tiene	No tiene	Son 18 mu- nicipios, 1 con más de 100000 hab. 14 con15000 -100000hab. y 3 menos poblados.	Municipi- tes y Dip. Loc. Julio de 1988. Goberna- dor: Julio de 1991.	739,605
QUINTANA ROO C.Lic. Pedro Joaquín Coldwell.	26/10/84	Lic. Ma. Cris- tina Castro Sar- riana-Asesora Mu- nicipal en Bení Júarez.	Palacio Mu- nicipal, C.P. 77500 Cancún, Q. R. Tel:414 11 Lada:91 989.	Presiden- te: Lic. Esteban Maqueo Co- rral-Sec. Gral.Gob. Integrada por 25 p.	Integra- do por 17 ele- mentos.	No tiene	No tiene	Son 7 mu- nicipios, 5 con 15000- 100000 hab. y 2 con me- nos de 10 100000 hab.	Municipi- tes, Dip. Loc. y Go- bernador: Marzo de 1987.	225,985
SAN LUIS POTOSI * Prof. Florencio Sa- tazar García.	21/09/84	Arq. Benito Delgadillo Amaro.	Palacio de Gov.Centro C.P. 78000 S.L.P.Tel:	Presiden- te:Prof. José Anau- jo del A.	No tiene	No tiene	No tiene	Son 56 mu- nicipios, 2 con más de 100000 hab.	Municipi:Dí- ciembre de 1985. Dip. Loc. Ago-	1,673,893

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
			20948 La- da: 91-481	Sec. Gral. Gov.				30 de 15000 -10000hab. y 24 menos poblados.	to, 1987. Goberna- dor: Julio de 1991.	
SINALOA C. Antonio Toledo Corro.	07/09/84	Vacante	Insurgentes # 123, Centro, C. # 80124, Cu- llacán, Sinaloa. Tel: 413-45 (ada: 9157)	Presiden- te: Lic. E- uterio Ríos Espi- noza-Sec. Gral. Gov.	No tiene	No tiene	No tiene	Municipios: 18. Más de 100000 hab: 9. Entre 15000 y 100000 hab: son 14.	Municipa- les y Dip. Loc: Noviem- bre, 1986. Goberna- dor: Octu- bre, 1986.	1,849,879
SONORA * C. Ing. Rodolfo Fe- lix Valdés.	27/08/84	Ing. Carlos Espi- noza Corral.	Bravo # 29 Col. Cente- nario, C. P. 83260, Hermo- sillo, So- n. Tel: 38339 La- da: 91-62	No tiene	No tiene	34000000.00	Cuenta con 10 em- pleados.	Municipios: 69. Más de 100000 hab: 3. Entre 15000 -100000 hab: 13. Menos de 15000 hab: son 53.	Municipa- les y Dip. Loc: Julio de 1988. Go- bernador: Julio de 1991.	1,513,731
TABASCO C. Lic. Enrique Gor- zález Pedrero.	10/08/84	Lic. Francisco Peralta Burelo.	Retorno v. 5 Altos Ta- basco, 200ff C. P. 86040, Villahermosa, Tab. Tel: 29760 La- da: 91-93	Presiden- te: Lic. Jo- sé Ma. Peralta Lo- pez.	No tiene	No tiene	Cuenta con 17 em- pleados.	Municipios: 17. Más de 100000 hab: 2. Entre 15000 -100000 hab: 14.	Municipa- les, Dip. Loc. y Go- bernador: Noviembre de 1988.	1,062,960
TAMAULIPAS C. Dr. Emilio Martí- nez Manantou.	19/10/84	Lic. Cuauhtémoc Navarro Becerra	Zaragoza 2 y 3 # 152 Ote. C. P. 67000 C. D. Victoria, Tamp. Tel: 29239 La- da: 91-13	Presiden- te: Lic. Ro- berto Perg- les M.-Sec. Gral. Gov. Integrada por 8 per- sonas.	No tiene	No tiene	Cuenta con 9 em- pleados.	Municipios: 43. Más de 100000 hab: 7. Entre 15000 -100000 hab: 15. Menos de 15000 hab: son 21.	Municipa- les, Dip. Loc. y Go- bernador: Diciembre de 1986.	1,924,485

ESTADO Y GOBERNADOR	FECHA DE INTEGRACION	VOCAL EJECUTIVO	DIRECCION POSTAL	COMISION CONSULTIVA	CONSEJO ASESOR	PRESUPUESTO	PERSONAL	NUMERO DE MUNICIPIOS	ELECCIONES	POBLACION TOTAL
TLAXCALA C. Lic. Tulio Hernández Gómez.	25/10/84	Lic. Arturo Pérez García-Coordinador General de Desarrollo Municipal.	Palacio de Gob. C. P. 90009, Tlaxcala, Tlax. Tel: 203-66ext. 106 Lada: 91-246.	Presidente Lic. Carlos Hernández García-Sec. Gral. Gob. Integrada por 10 personas.	No está integrada.	2500000.00 para el presente año.	Cuenta con 7 empleados.	Municipios: 44. De 15000 a 100000 hab: 11. Menos de 15000 hab: son 33.	Municipios: Octubre de 1988. Dip. Loc. y Gob: Octubre de 1986.	556,597
VERACRUZ C. Lic. Lic. Agustín Acosta Lagunes.	10/10/84	Lic. Aurelio González Sempé.	Palacio de Gob. A. P. #90, Jalapa, Ver. Tel: 75648 Lada: 91-281.	Lic. Felipe A. Flores Espinoza-Presidente. Sec. Gral. Gob. Integrada por 21 P.	No está integrada.	No tiene	No tiene	Municipios: 203. Más de 100000 hab: 10. De 15000 a 100000 hab: 87. Menos de 15000 hab: son 106.	Municipios: Octubre de 1988. Dip. Loc. y Gob: Septiembre de 1986.	5,387,680
YUCATAN C. Ing. Victor Manuel Cervera Pacheco.	24/09/84	Ing. Zenón Medina Domínguez-Director de Obras Públicas. Tel: 551-08 Lada: 91-492.	Av. Colón # 198-B, Col. García Gil Lara-Sec. Gral. Gob. Mérida, Yuc.	Presidente: Lic. Orlando Paredes Lara-Sec. Gral. Gob.	No está integrada.	No tiene	No tiene	Municipios: 106. Más de 100000 hab: 1 De 15000 a 100000 hab: 10. Menos de 15000 hab: 95	Municipios: Dip. Loc. y Gob: Noviembre de 1987.	1,063,733
ZACATECAS C. Lic. José Guadalupe Cervantes Corona.	20/10/84	Lic. Higuera López Saucedo-Sec. Particular del C. Gobernador.	Palacio de Gobierno, C. P. 98009, Zacatecas, Zac. Tel: 200-20 Lada: 91-492.	Presidente: Lic. Raúl Rodríguez Santos-Sec. General Gob. Integrada por 19 personas.	Integrado por 30 elementos.	No tiene	Cuenta con 4 empleados fijos.	Municipios: 56. Más de 100000 hab: 1 De 15000 a 100000 hab: 22. Menos de 15000 hab: 33.	Municipios: Diciembre de 1988. Dip. Loc. y Gobernador: Julio de 1986.	1,136,830

* Los datos fueron obtenidos antes del cambio del Poder Ejecutivo local realizado en estas entidades federativas, por lo que es probable que dicho datos varíen un poco.

** En el Estado de Puebla se instaló el primer CEEM.

D) Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal

Con fundamento en la fracción V del artículo 2° del Decreto de creación del CNEM, se operó el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal con los siguientes objetivos:

- a) Proporcionar servicios de información, documentación y difusión que les permita mantenerse actualizados en la materia;
- b) Otorgar tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en materia de Reforma Municipal, con énfasis en los asuntos relacionados con la democratización integral.
- c) Establecer el mecanismo institucional y permanente de coordinación y concertación de acciones entre los Estados y la Federación que promoviese la Reforma Municipal en el país.

El SNFRM se integra, como ya lo señalé, por el CNEM, CEEM, los convenios de colaboración con las Secretarías de Estado y los convenios con otras instituciones y organismos relacionados con las actividades de este mecanismo institucional y permanente de coordinación y concertación de acciones.

Con referencia al CNEM, actualmente se enfrenta con diversos problemas. En la rama administrativa, se enfrentan a problemas que van desde la falta de espacio para realizar las labores, contar con el personal competente, tener instalaciones adecuadas, hasta la falta de sistemas de computación que faciliten las labores de recopilación y archivo de información. En el aspecto político, uno de los principales problemas ha sido la reacción negativa de algunos funcionarios estatales y municipales, respecto a la creación de los CEEM -ésto se refleja en el informe de los 31 Centros, la falta de inte-

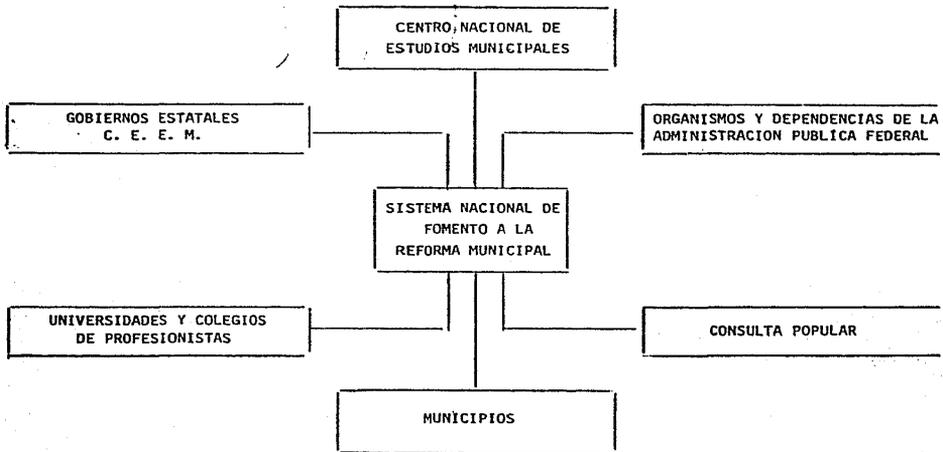
rés de algunas autoridades, ya que el 61% de los Estados, según el informe, mostró una actitud positiva hacia este proceso, pero hay entidades que presentan grave conflicto para el Centro, ya que éste no ha recibido el apoyo que debería-. El aspecto financiero afectado por la crisis que vive el país, ha obstaculizado o retardado la realización de algunos proyectos por la falta de recursos, como dato que confirma este hecho, se informó que sólo el 38% de los Centros Estatales disponen de recursos ya sean propios o, como ocurre en algunas partes, prestados por las unidades de fortalecimiento municipal.

De los Estados que han respondido positivamente a la creación de los CEEM, podemos mencionar a: Tlaxcala, Guerrero, Quintana Roo, Baja California, Baja California Sur, Guanajuato, Querétaro, Chihuahua, Colima, Jalisco, Tabasco, Michoacán, Sonora, Chiapas y Tamaulipas, entre otros.

A la fecha, desde el punto de vista normativo, el SNFRM ha operado y finalizado las primeras dos fases o etapas del proceso: la promoción de las reformas y adiciones al artículo 115 y la incorporación de estos principios a las Constituciones estatales -es importante aclarar que son 25 los Estados que han realizado las modificaciones en sus Constituciones locales, el 6.4% habfan realizado adecuaciones significativas a su legislación en relación a la reciente reforma- y a las leyes respectivas.

Toca ahora efectuar la tercera etapa, dirigida a la sociedad en general ya que el conjunto de acciones que integran el Sistema va dirigido a las autoridades municipales y especialmente a la comunidad, porque sin su participación la Reforma Municipal no puede considerarse integral. Es por esta razón que en la "Reunión Nacional de Evaluación de la Reforma Municipal", celebrada el 4 de julio de 1985, el Lic. Miguel de la Madrid expuso que: "La Re-

FORTALECIMIENTO MUNICIPAL



forma Municipal es pieza fundamental de la Democratización Integral de la So-
 ciedad. La democratización debe verse como un proceso mediante el cual se in-
 corporen las grandes mayorías a los mecanismos de decisión y ejecución de
 las tareas comunitarias. De nada valen moldes formales en una democracia, si
 no logran efectivamente, esta participación de las grandes mayorías en la vi-
 da nacional". Por lo tanto, fue propuesto para llevar a cabo la tercera eta-
 pa de la Reforma Municipal, convocar por medio de la Secretaría de Goberna-
 ción, los gobernadores y los presidentes municipales, a la ciudadanía para
 que participe y aporte ideas para la reglamentación municipal, misma que de-
 be ser flexible, ágil y simplificada. Se trata de canalizar la participación
 ciudadana estableciendo Foros de Consulta Popular sobre la Reglamentación Mu-
 nicipal.

Así, en el mes de septiembre de 1985, la Secretaría de Gobernación a
 través del Centro Nacional de Estudios Municipales, expidió la convocatoria
 para la realización de la Consulta Popular, con la finalidad de que los muni-
 cipios de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas
 de los Estados, expidan y aprueben sus reglamentos y bandos en los que incor-
 poren las nuevas facultades municipales para ser ejercidas plenamente.

El Ejecutivo Federal por medio de los órganos antes mencionados convo-
 có a:

- Dependencias, entidades y servidores públicos federales, estata-
 les y municipales;
- Partidos y asociaciones políticas;
- Organizaciones obreras, campesinas y populares;
- Asociaciones de industriales, artesanos, comerciantes, agriculto-
 res, ganaderos, etc. del sector privado;
- Sector social de la economía: cooperativas, ejidos, uniones de
 productores, distribuidores y consumidores, etc.
- Asociaciones y colegios de profesionales;
- Investigadores, profesores y estudiantes y,
- Ciudadanía en general.

Se señalaron como temas de la Consulta Popular los siguientes:

1. Reglamentación de la administración pública municipal.
2. Reglamentación de la prestación de servicios públicos municipales.
3. Reglamentación de la Hacienda pública municipal.
4. Reglamentación de la zonificación y del desarrollo urbano municipal.
5. Otros reglamentos derivados de las facultades que el artículo -115 constitucional atribuye al Municipio.
6. Bases normativas.

La reglamentación busca primordialmente, que el Municipio tenga una administración pública institucionalizada, de la misma manera que existe en el nivel federal y estatal.

Una vez que se terminen las Consultas, se espera que la reglamentación municipal se haga tomando en cuenta las características de cada entidad federativa, no se puede pensar en una reglamentación tipo, por eso es importante que la comunidad participe y ejerza sus derecho, y no deje que otros decidan.

Se plantea finalmente la elaboración de manuales instructivos, para aplicarlos administrativamente, después de la reglamentación municipal, pero no culmina aquí este proceso. Ahora más que nunca, nuestros municipios han despertado el interés en todos los sectores de la sociedad, y si bien las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional no pueden considerarse completas o definitivas para dar autonomía al Municipio, si representan un avance significativo en el proceso del fortalecimiento municipal. Aun cuando, persista la tesis de que la reforma mencionada es una contrarreforma, ya que centraliza las funciones municipales en los gobiernos estatales, éstas van a descentralizarse en la medida en que tanto las autoridades municipales y la comunidad, se capaciten y asesoren para poder gobernar al Municipio mexicano, con todas sus atribuciones y enfrentando sus responsabilidades.

No podemos soñar con un Municipio Libre, cuando en México de los 2378 municipios que existen,⁵ 300 son urbanos y el resto rurales, y por lo tanto no cuentan ni con la capacidad administrativa, ni con los recursos suficientes para cumplir sin dependencia de nadie, con sus funciones.

Con base en lo anteriormente expuesto, la creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, representa el medio a través del cual se coordina el proceso de la Reforma Municipal, investigando la situación real de cada Municipio, conociendo sus problemas y asesorando a toda la comunidad municipal, en todo lo referente a la administración y gobierno del Municipio, contando con la valiosa colaboración de los Centros Estatales de Estudios Municipales, y de las dependencias del Gobierno Federal, instituciones, universidades, gremios de profesionistas y de la ciudadanía en general.

El Centro Nacional de Estudios Municipales, supera la crítica que lo ha señalado como una órgano centralizador de funciones. A más de un año de su creación, ha definido bien su postura como un organismo coordinador del proceso de la Reforma Municipal, siendo un foro abierto y encauzador de las acciones que nos lleven al fortalecimiento municipal, el cual se logrará en la medida en que todos los sectores de la sociedad participen activamente en la vida democrática de su comunidad, de su Estado, de su país, México.

⁵ El Municipio más recientemente constituido, se encuentra en Navolato, Cuicuilán, en el Estado de Sonora, y entró en funciones el 31 de diciembre del año de 1983.

CONCLUSIONES GENERALES

No me interesa la influencia política. Mi temperamento no me permitirá tenerla nunca, pues no se callar lo que pienso... Pero soy revolucionario; de los que quizás estén solos hoy, mañana y siempre... Y considero, tras serias reflexiones, que la única senda que se ofrece al país para limpiarse, es llevar una renovación moral rápida a toda nuestra estructura económica y política.

NARCISO BASSOLS

Para complementar este trabajo de investigación y análisis, es indispensable hacer las siguientes consideraciones finales:

Primera. El proceso de creación del Municipio se basa, en un hecho natural y social, anterior al Estado y al Derecho, que obedece en cuanto a su origen a las leyes o principios emanados de la naturaleza, principios derivados del orden de las cosas que caen dentro de lo jurídicamente justo; que para su existencia el Municipio presenta, en su fase primera de desarrollo, los elementos fundamentales que lo constituyen, como son el territorio, la población y la relación de vecindad. Los cuales son recogidos por un ordenamiento jurídico para reconocerlos y moldearlos bajo determinadas características, y darles una forma de gobierno que tiene como función primordial, encauzar las acciones encaminadas a lograr el bien común de sus integrantes y del Estado al que pertenecen; dentro de un grado mayor o menor de autonomía, depen

diendo de la situación económica, política, administrativa, social y cultura, que se viva en el Municipio.

Segunda. La experiencia nacida de la dinámica constitucional histórica que ha tenido nuestro país, nos lleva a la aceptación definitiva de que el Municipio ha constituido desde sus inicios dentro de la vida nacional, hasta su consagración determinante en el texto del artículo 115 de la Constitución de 1917, la célula básica de la sociedad, el lugar del cual emergen las grandes ideologías, el punto de partida para realizar una efectiva renovación moral de la sociedad, y en un futuro no muy lejano, la voluntad manifestada democráticamente que debe dirigir el destino de México.

Tercera. El Centro Nacional de Estudios Municipales, necesita adoptar una postura definida en cuanto a lo que el Municipio representa en sí, tomando como base el proceso histórico que éste ha desarrollado en México, sólo teniendo una concepción real de nuestros municipios se podrá fortalecer su estructura y lograr la llamada "democratización integral de la sociedad". Respecto a esto último, es importante aclarar que mientras los habitantes del Distrito Federal, tengan mermados sus derechos políticos subjetivos y su facultad de decisión, no puede existir tal democratización integral de la sociedad, ya que un núcleo que constituye la quin-

ta parte de la totalidad de la población del país, se mantiene al margen de la vida democrática de su ciudad. Es necesario terminar con el paternalismo gubernamental en este aspecto. Los capitalinos estamos preparados y tenemos derecho a ejercer el voto activo para elegir a nuestras autoridades y dar así, una posible solución a los problemas tan críticos que afrontan las Delegaciones político-administrativas de la metrópoli.

Cuarta. La reforma al artículo 115 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de febrero de 1983, descentralizó atribuciones que eran de la Federación y se le otorgaron a los Estados y a los municipios. Por lo tanto, la llamada centralización de funciones correspondientes a las comunidades municipales, que ha quedado en manos de las entidades federativas, según se dice ha provocado esta reforma, disminuirá en la medida en que el Municipio mexicano logre su autosuficiencia política, económica y administrativa. No se puede consagrar constitucionalmente la autonomía plena municipal, si éstos por falta de elementos humanos capacitados para hacer frente al conjunto de responsabilidades que implica el gobierno y la administración de los municipios, siguen siendo dependientes de la voluntad estatal y federal.

Quinta. Por lo anteriormente expuesto, el Centro Nacional de Estu

dios Municipales no debe ser tomado como un órgano centralizador de funciones, o invasor de la competencia estatal, como se dicho. El hecho de ser un organismo desconcentrado representa ventajas que necesitan ser aprovechadas, y no convertirse así, en una dependencia más del aparato burocrático del gobierno federal. Por lo tanto, hace falta que el Centro no sólo se limite a coordinar las acciones de los CEEM desde la capital de la República, se de ben formar comisiones que hagan investigaciones de campo en cada Municipio del país, a fin de realizar un estudio socio-económico, político, administrativo e histórico de cada comunidad municipal, y difundirlo a nivel nacional, motivando a la ciudadanía en gene ral para que participe en los Foros de Consulta Popular y aporte sus ideas. En este proceso juegan un papel muy importante la Comisión Consultiva tanto nacional, como la de cada uno de los Centros Estatales. En la integración de la primera es conveniente que se incluyan a un representante de todos los presidentes municipales de cada entidad federativa, y en la Comisión estatal a todos los presidentes municipales de los ayuntamientos de la entidad. Con este conjunto de opiniones que se derivan de la participación de todos, debemos iniciar la reglamentación municipal, atendiendo a las características y problemas que presente cada Municipio. Es necesario señalar que si bien la Constitución Federal marca la pauta a seguir en el campo jurídico, las Constituciones locales, sin vulnerar la supremacía de la Carta Magna,

tienen que dejar de ser copias fieles de la misma y proponer nuevos preceptos que regulen a sus municipios. En México no puede haber reglamentación municipal tipo, porque por la diversidad en todos los aspectos que presenta nuestro país, estaría condenada al fracaso.

Sexta. Aun cuando, la perspectiva jurídica primordial del Centro Nacional de Estudios Municipales consiste en promover la reforma al artículo 115 constitucional del año de 1983, ésta no culmina con la reglamentación municipal pronta a efectuarse, es sólo el punto de partida de un proceso lento y difícil. No nos apartemos de la realidad que viven la gran mayoría de nuestros municipios, existen muchos problemas desde un punto de vista general. El proceso de la Reforma Municipal culminará en cuanto la Constitución Federal y las Constituciones de los Estados consagren la autonomía plena del Municipio, y esto se va a dar en la medida en que se fortalezca la vida municipal.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, "Desarrollo de la Administración Local", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
- _____, Teoría General del Derecho Administrativo; Primer Curso, México, Porrúa, 1984.
- ARISTÓTELES, La Política; trad. de Antonio Gómez Robledo, México, Porrúa, 1982.
- AZUARA PÉREZ, Leandro, Sociología, México, Porrúa, 1979.
- Boletín Municipal, México, INAP, Centro de Estudios de Administración Municipal, núms. 1 al 15, 1984-1985.
- Boletín "El Municipio", México, Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, núms. 1 al 14, enero-agosto, 1985.
- BOZA MORENO, José, El Derecho Municipal en el Doble Orden Doctrinal; Libro Primero: El Derecho Municipal en su consideración general, Madrid, Editorial García Enciso, 1952.
- BURGOA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1984.
- CALZADA PADRÓN, Feliciano, Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo, México, UNAM, 1983.
- CARMONA ROMAY, Adriano, Programa de Gobierno Municipal, La Habana, Cuba, Librería Martí, 1950.
- CARPISO, Jorge, La Constitución mexicana de 1917, México, UNAM, 1979.
- _____, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 1980.
- _____, "Evolución y Perspectiva del Régimen Municipal en México", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
- COLÍN, Mario, El Municipio Libre, Toluca, Estado de México, México, Colección Divulgación Histórica, 1978.
- D' ACOSTA Y ESQUIVEL O., Julio, El Fuero del Municipio, México, Jus, 1948.
- DAVALOS, José, "Los Trabajadores al Servicio de los Gobiernos de los Estados y Municipios", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, 1983.

- Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones, México, Porrúa, 1978, tomos V, VI, VII y VIII.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, México, Cámara de Diputados (XLIX Legislatura), 1975, tomo III.
- Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, México, Cámara de Diputados (L Legislatura), 1977, tomo II.
- Documento básico para la creación del Centro de Estudios Municipales, México, INAP, 1983.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, "La Administración Local de Justicia", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, México, Porrúa, 1982.
- FUSTEL DE COULANGES, La Ciudad Antigua, México, Porrúa, 1983.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos, Derecho Administrativo, Madrid, EISA, 1959.
- GARZA, Sergio Francisco de la, El Municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno, México, Jus, 1947.
- GASCÓN Y MARÍN, José, Tratado Elemental de Derecho Administrativo, Madrid, -1921.
- GONZÁLEZ, Marfa del Refugio, "Debates sobre el Régimen del Municipio en México, en el Siglo XIX", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
- GUTIÉRREZ DE VELASCO, Miguel, "La Administración Local de Justicia", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
- HERRERA Y LASSO, Manuel, Estudios Constitucionales, México, Polis, 1940.
- HONORAT, Jorge Luis, "Apertura del Centro de Estudios de Administración Municipal", Acción, Boletín del INAP, México, núm. 74, junio de 1983.
- Informe de Labores 1984-1985, del Centro Nacional de Estudios Municipales, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- MADRAZO, Jorge, "Un panorama de la Reforma Electoral en los Estados y Municipios de la República Mexicana", ponencia presentada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, 1980.
- MANDELBAUM, David G., "Agrupamientos sociales", Hombre, Cultura y Sociedad, México, FCE, 1975.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo, La Administración Estatal y Municipal de México, México, INAP-CONACYT, 1985.

- MELGAR ADALID, Mario, Desarrollo Económico de los Municipios, Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
- "Municipio", Eiclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, Buenos Aires, Argentina, Editorial Bibliográfica Argentina, S.R.L., 1964.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, Derecho Administrativo II (apuntes del curso impartido en la Facultad de Derecho de la UNAM), México, primer semestre académico de 1982.
- OCHOA CAMPOS, Moisés, El Municipio, su evolución institucional, México, Editorial Cuellar Cavallara, 1981.
- _____, La Reforma Municipal, México, Porrúa, 1985.
- POSADA, Adolfo, El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna, Madrid, 1936.
- _____, Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, Librería General de Victorino, 1923.
- Proceso Legislativo de la Iniciativa Presidencial de Reformas y Adiciones al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Cámara de Diputados (LII Legislatura), 1983.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos F., Derecho Municipal (apuntes del curso impartido en la Facultad de Derecho de la UNAM), México, segundo semestre académico de 1985.
- RIVERA PÉREZ-CAMPOS, La Justicia en los Municipios, México, Cultura, 1968.
- ROLLAND, Modesto C., El Desastre Municipal en la República Mexicana, México, 1952.
- RUIZ MASSIEU, "El Nuevo Artículo 115", Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
- SAYEG HELÓ, Jorge, Federalismo y Municipalismo Mexicanos, México, Cámara de Diputados (LII Legislatura), 1984.
- SCHWERERT FERRER, Arnaldo, Curso de Derecho Municipal, Maracaibo, Venezuela, Universidad de Zulia, 1967.
- SERRA ROJAS, Andrés, Ciencia Política, México, Porrúa, 1980.
- _____, Derecho Administrativo: Doctrina Legislación y Jurisprudencia, México, Porrúa, 1984.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1984.
- _____, Leyes Fundamentales de México 1808-1979, México, Porrúa, 1980.
- VALENCIA CARMONA, Salvador, "La Nueva Estructura Constitucional del Muni-

pio. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1983.
WEBER, Max, Economía y Sociedad; trad. de J. Medina Echavarría, México,
FCE, 1969, tomo I.

I. DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERACIÓN:

Diario Oficial: 20 de agosto de 1928.
Diario Oficial: 29 de abril de 1933.
Diario Oficial: 8 de enero de 1943.
Diario Oficial: 12 de febrero de 1947.
Diario Oficial: 17 de octubre de 1953.
Diario Oficial: 6 de febrero de 1976.
Diario Oficial: 6 de diciembre de 1977.
Diario Oficial: 3 de febrero de 1983.
Diario Oficial: 3 de mayo de 1984.

II. LEGISLACIÓN:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado de México.
Constitución Política del Estado de Hidalgo.
Constitución Política del Estado de Veracruz.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo.
Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz.