

52  
lej

**Universidad Nacional Autonoma de Mexico**  
**FACULTAD DE DERECHO**



**TRASCENDENCIA DE LA REFORMA  
MUNICIPAL DE 1983 EN MEXICO**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:

FRANCISCO JAVIER BERMUDEZ BELTRAN

1985



## **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.

## P R E S E N T A C I O N

El estudio y análisis de la reforma del 3 de Febrero de 1983 al artículo 115 de nuestra Constitución reviste un gran interés, en virtud de que tiende al fortalecimiento y vigorización del municipio mexicano, punto de partida de la democracia y célula primaria y básica de la Sociedad.

La reforma a dicho artículo era una deuda que aún se tenía para con el movimiento político-social de 1910 y -- que tal parece que ahora queda saldada, porque hay que recordar que el espíritu que animó al Constituyente de Querétaro fué el de crear un municipio sano, fuerte y libre en toda la extensión del término, pero que por desgracia, lo comenta el Dr. Jorge Carpizo, "se le estructuró endeble y débil." (1).

Tuvieron que transcurrir cuatro siglos y medio para que por fin, adquiriera el municipio mexicano una estructura normativa que le permitiera cumplir cabalmente con su cometido para con la comunidad. La citada reforma crea un nuevo municipio, mejor dicho crea al municipio libre auténtico; al implementar los mecanismos necesarios para dotarlo de la autonomía financiera, se actualiza el anhelo del Constituyente del 17 de tantos otros mexicanos que durante 66 años pugnaron por hacer plenamente aplicable el precepto 115 Constitucional.

Fué un cambio que obedeció, en gran medida, a las -- circunstancias que vive México en la actualidad, nuestro país se ha venido desarrollando desequilibradamente a causa de esa tendencia centralizadora que se ha impuesto a través del tiempo en todos los ámbitos de la vida nacional no obstante que el Federalismo está contenido en nuestra Constitución como una de las decisiones políticas fun --

(1).- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Evolución y Perspectivas del régimen municipal en México, en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, Porrúa, México 1983, p. 233.

damentales. Quizá debido al propio desarrollo de la so-  
ciudad mexicana, a la concentración natural de la mayo-  
ría de la población hacia el centro de la República, -  
falta de comunicación, etc., el hecho es que pudo haber  
se justificado en otra época anterior como una tenden-  
cia natural de la sociedad, pero hoy por hoy, se impo-  
ne una transformación; ya no es posible que nuestro pa-  
ís siga soportando éste centralismo asfixiante cuyo --  
ejemplo mas dramático se palpa en el Distrito Federal,  
lugar en donde se haya centrada la mayoría de la acti-  
vidad productiva de los mexicanos en todos los aspectos,  
tanto en lo económico como en lo político, cultural, -  
etc.

La ciudad de México es indiscutiblemente el -  
centro neurálgico del país y ha visto disminuida en --  
los últimos años en una forma alarmante la calidad de  
vida de sus habitantes e incrementado desmesuradamente  
como contrapartida la contaminación y el deterioro del  
medio ambiente, como consecuencia del crecimiento anár-  
quico que ha experimentado por la migración masiva de  
compatriotas provenientes de las áreas rurales en bus-  
ca de mejores expectativas de vida. Este fenómeno agu-  
diza obviamente la situación, ya que ante la carencia  
de trabajo éstos mexicanos se ven obligados a vivir en  
el subempleo originando a su vez una serie de problemas  
interminables.

La descentralización es pues, una imperiosa -  
necesidad del Estado Mexicano, así lo entendieron nues-  
tros gobernantes y así lo entendió el Presidente de la  
República Lic. Miguel de la Madrid portador de la ini-  
ciativa al declarar que:

" Nuestra práctica política dió por necesidad  
al Federalismo una dinámica centralizadora que permitió

durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que ésta tendencia ha superado ya sus posibilidades, de tal manera que, la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional." (2).

Existe la necesidad ingente de descentralizar la vida nacional, instrumentando políticas y programas hacia la provincia, fomentando polos regionales de desarrollo que suministren los empleos requeridos en el área y evite de este modo la migración de sus habitantes hacia las grandes ciudades.

La reforma al 115 Constitucional tiene una gran importancia, ya que como dijimos anteriormente -- promoverá a la descentralización de planes y funciones hacia regiones periféricas de México. La voluntad política ya ha sido expresada, ahora nos corresponde a nosotros hacer que se cumplan, todos los mexicanos queremos un México mejor en todos los sentidos, ésta reforma Constitucional puede ayudar a conseguirlo al fortalecer a la comunidad política básica.

Solo las circunstancias del momento histórico retardaron ésta aspiración revolucionaria, dar al municipio los medios económicos que aseguraran su libertad, permitieran su desarrollo y le dieran la posibilidad de cumplir su responsabilidad frente a sus habitantes.

Se ha dicho que el municipio es escuela de democracia; el municipio permite la cercanía de la población con su gobierno y descentralizar los esfuerzos del

(2) MADRID HURTADO, Miguel de la. Iniciativa presidencial, palacio Nacional 6 de diciembre de 1982.

desarrollo nacional; es, tal como el Constituyente lo señalaba, el pe<sup>l</sup>daño primario de la democracia mexicana que queremos construir.

Sólo mediante una organización municipal fuerte y vigorosa podemos movilizar auténticamente la participación popular y, en consecuencia, construir una democracia libre. Sin participación popular no hay democracia. Como un gran reclamo nacional podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional con 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. El Federalismo ha sido decisión política fundamental de los mexicanos en los momentos críticos y destacados de la historia. Es una fórmula de gobierno que, a través de la autonomía de quienes gobiernan los Estados vinculados en la Federación, estimula la participación libre del ciudadano en la vida política; como ha sido la fórmula para dar unidad a nuestra pluralidad, que a través de la historia no toleró sistemas Constitucionales centralistas y conservadores.

Si se quiere consolidar el Federalismo se ha de fortalecer, sistemáticamente, al gobierno municipal. El Federalismo requiere la vigorización del municipio, si se pretende llegar hasta su última consecuencia la idea Federalista. Fortificar a los municipios para robustecer a los Estados es engrandecer las bases en que se sustenta la fortaleza de la República.

La reforma municipal posibilita el perfeccionamiento de la democracia política, así como su desarrollo integral, que consiste en la participación po-

pular dentro de los nuevos ámbitos de la vida social; en la creación de Instituciones culturales y en todos los procesos comunitarios que impliquen el desenvolvimiento del municipio. La reforma municipal, en consecuencia, propicia una mayor participación popular en la vida nacional y hace realidad el principio básico de la democratización integral.

De allí la trascendencia de las reformas al art. 115 Constitucional propuestas por el ejecutivo y aprobadas por el Congreso y que significan el punto de partida de la reforma municipal.

La consulta popular con miras a la reforma municipal es el camino democrático para que la ciudadanía exprese sus opiniones y enriquezca los mecanismos de aplicación de las reformas al art. 115, en atención a la diversidad de los municipios. Dicha consulta es un proceso institucionalizado que permitirá recoger de la ciudadanía sus opiniones sobre la aplicación de las reformas al artículo 115. Necesario es establecer un mecanismo de educación política que aliente la conciencia ciudadana y refuerce la convicción popular de que la democratización integral y la descentralización de la vida nacional son propósitos imposterables.

México será mas grande y fuerte en la medida en que los municipios también lo sean.

La descentralización de nuestra vida política, administrativa, económica, social y cultural es un imperativo en una Nación de casi 75 millones de habitantes, cuya extensión, densidad, diversidad y compleja riqueza ya no resisten los moldes centralistas de nuestro desarrollo.

Si en México -como dijimos anteriormente- hubo tiempos y circunstancias que en el pasado justificaron la centralización, la realidad actual y la perspectiva histórica reclaman ahora la dispersión geográfica del desarrollo, un progreso económico y social mas equilibrado por regiones y la difusión orgánica del poder político en el ámbito territorial.

A éstas consideraciones obedeció la reforma al artículo 115 Constitucional. El municipio libre, base de nuestra organización política y administrativa y de la división territorial de la República, nos ofrece nuevamente una solución adecuada para perfeccionar la democracia mexicana y para descentralizar el desarrollo.

Las nuevas bases Constitucionales del municipio son una rica veta para su moderna evolución. Dan una mayor precisión del ámbito propio de sus facultades; - delimitan sus funciones tributarias; ofrece la posibilidad de convenir programas con otros municipios, con los gobiernos Locales y con la Federación, para consolidar diferentes aspectos de su desarrollo económico y social. Asimismo, dan garantías más firmes para proteger su autonomía y propician el desarrollo de la democracia plural.

Estas reformas, en suma, contienen las ideas básicas que orientaran la nueva Legislación que los Congresos de los Estados habrán de emitir conforme a sus propias circunstancias pero con respeto a las garantías municipales que ahora consagra la Constitución.

La nueva etapa municipal, ha de suscitar un mayor espíritu cívico, al dar mayor participación política a las comunidades en la conducción de sus propios asuntos. La mayor cercanía entre gobernantes y gobernados perfeccionará la democracia y afianzará la libertad.



La reforma municipal concebida en los términos de la iniciativa presidencial para hacer que los municipios no sólo sean órganos descentralizados en lo administrativo, sino también en lo político y en lo económico, es histórica, porque rompe con viejas inercias, omisiones e insuficiencias. Los desgarramientos y las luchas intestinas que caracterizaron al doloroso progreso de consolidación nacional en el siglo pasado hicieron que el municipio fuera el gran olvido de los debates y de las normas. No fué sino hasta Querétaro que se establecieron, en respuesta a una reivindicación popular de nuestro movimiento social, las bases de operación del municipio libre.

Las reformas municipales no implican en ningún momento que los municipios puedan convertirse en islas ajenas a la necesaria cohesión de intereses, objetivos y prioridades de cada una de las Entidades Federativas que, a su vez, deben reforzar su compromiso con los intereses superiores de la Nación.

La nueva responsabilidad municipal implica un mejor entendimiento de la circunstancia nacional, por lo que tanto los gobiernos de los Estados, como la propia Federación deben redoblar sus esfuerzos para permear adecuadamente las políticas y prioridades del país en su conjunto, de forma tal que una mejor comprensión permita a los municipios asumir su corresponsabilidad en asuntos tales como la generación de empleos, el combate a la inflación, el abasto popular y el control de precios.

La importancia de la reforma íntegramente contemplada, radica en que se da respuesta a viejas inquietudes del hombre de la ciudad, de la población o de la congregación a quien entre otros interesa insidrir, señalar dentro de su entorno, la prestación de un servicio, el estado económico de la hacienda en su municipio, la

modernidad y ordenado crecimiento de su comunidad... como toda reforma y todo decreto, es su efecto el que los hace positivos.

Si la Constitución de 1917 plasmó los conceptos fundamentales de la libertad municipal, ésta no se ha hecho cabalmente efectiva hasta nuestros días; la dinámica centralizadora desarrollada en el país no había permitido que nuestras comunidades alcanzaran un nivel digno de desenvolvimiento y progreso. De haber seguido con ésta tendencia, se hubiera entorpecido irremediablemente nuestra vida democrática.

En éste sentido las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional cumplen un papel de trascendental importancia al desterrar del escenario nacional las lastimosas prácticas feudales que aún se conservaban en el sistema político. Estas reformas responden íntegramente a -- los reclamos de justicia de cientos de municipios que se han visto completamente ajenos a la posibilidad de responder con certeza y oportunidad a las demandas más elementales de su comunidad.

La reforma va mucho más allá de las paredes de una presidencia municipal. Al fortalecer la capacidad económica, política y administrativa de los ayuntamientos, -- podrán asumir el liderazgo de las tareas del desarrollo; y si alguien se beneficia todavía más con ésta nueva oportunidad de los municipios, son las comunidades rurales.

Sentimos que con ésta reforma se está rescatando para el desarrollo integral de la Nación al hermano menor de la estructura política, al superar la etapa del munic

pio meramente físico y teórico y penetrar al libre ejercicio del autogobierno y de la capacidad para la gestión administrativa.

Cada pueblo tiene derecho a buscar su propio camino. México está cierto de haberlo encontrado en su Constitución. Muchos sacrificios han sido necesarios para establecer en México un orden Constitucional. Las luchas sostenidas por el pueblo para lograr un régimen de justicia se reflejan en sus Constituciones. A la de 1824 se le deben dos conquistas definitivas y fundamentales; la República y la Federación. A la de 1857, los derechos del hombre; y la de 1917 hace fructificar los postulados y la sangre derramada en los campos de batalla; salva a la Nación al organizarla bajo principios de equidad jurídica.

La reforma al artículo 115 nació de una profunda consulta popular que revierte las tendencias centralizadas y devuelve el gobierno de nuestra comunidad básica al municipio; le garantiza mayor autonomía y fortalece su vida política y económica.

El municipio libre es una Institución que los mexicanos consideran indispensable para una sana y vigorosa vida política.

C A P I T U L O      P R I M E R O

I.- SISTEMA      FEDERAL      MEXICANO

a).- LA FEDERACIÓN.

b).- LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

c).- EL MUNICIPIO.

## SISTEMA FEDERAL MEXICANO

Dentro de las formas de Estado se encuentran el Federalismo y el Centralismo. El Federalismo es ante todo un producto histórico nacido de la experiencia y determinado por los EEUU; es decir, el Federalismo Norteamericano tiene la calidad de tipo y modelo.

El federalismo de los demás países que han adoptado el sistema, se mide por su aproximación o alejamiento del modelo de los Estados Unidos de América, - no obstante que cada uno de éstos países lo han incorporado a su estructura tradicional y le han impuesto sus características propias.

El Federalismo nació en las 13 colonias Inglesas de América, dichas colonias tenían cada una plena autonomía para manejar sus propios asuntos. Pero al verse en la necesidad de independizarse de Inglaterra tuvieron que unirse y presentar así un frente único y vigoroso en contra de la Metrópoli; esto les costó sacrificar los regionalismos y la autonomía de que habían gozado hasta entonces, organizándose en una Federación.

Como ya dijimos el sistema Federal fue una creación Norteamericana que llegó a feliz término en 1787 en Filadelfia, cuya convención en donde intervinieron los hombres más distinguidos de las Colonias dieron una genuina Constitución Federal. Sin embargo al cabo del tiempo ha sido adoptado por varios países, la mayoría de éstos con hondas raíces unitarias como es el caso del nuestro, situación que ha levantado serias discusiones en el sentido de que si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema Federal se hizo en 1824.

Lo cierto es que el sistema Federal ha llegado a ser, por lo tanto, una mera técnica Constitucional cuya conveniencia y eficacia para cada país no se mide -- conforme a las necesidades de los EEUU, sino de acuerdo con las del país que lo hace suyo.

En contraposición, el Estado central o unitario es aquel emando de las Monarquías ( concretamente originario de Francia ) en donde el absolutismo es centralización. México tiene una honda tradición central desde que Cortés pisó tierras mexicanas conquistó en nombre - del Rey de España Carlos V, los 3 siglos de dominación Española en América coinciden cronológicamente con el - absolutismo del monarca Español. En la batalla de Villalar, librada en abril de 1521 por las tropas de Carlos V contra los comuneros de Castilla, sucumben en la península, con el municipio libre, las últimas libertades populares, y en agosto del mismo año cae en poder del conquistador la capital del imperio azteca. En septiembre de 1821, el país amancipado recupera esa misma capital, que durante 3 siglos había estado sometida a un monarca lejano y absoluto.

En los ayuntamientos, despojados de su autonomía, se habían refugiado los criollos, desplazados por los peninsulares de los cargos principales del gobierno y de la Iglesia. Así pues, fué hasta la Constitución de 1824 cuando por primera vez México adoptó ésta forma de Estado ( el Federalismo ) y a partir de entonces ha figurado como la forma de organización por excelencia en nuestro país, no podemos sin embargo dejar de mencionar los descalabros que sufrió en 1836 y 1843 con un costo muy alto para México al perder más de la mitad de su te

territorio nacional.

El municipio considerado como una unidad política dentro del Estado, así como una comunidad geográficamente localizada con autoridad propia para decidir los asuntos puramente locales forma parte del Estado; es decir, está integrado a su estructura pero dispone de una esfera particular de competencia. Ahora bien, son dos los sistemas que se han ideado para regular la relación del Estado con el municipio a fin de preservar la integridad de aquél sin socavar la libertad de éste; el Centralizado o unitario o Descentralizado o federado. Este último se presenta cuando se dan las siguientes características:

a).- En primer lugar los órganos municipales están libres de relación jerárquica, no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, cada uno de ellos se dividen de acuerdo a sus respectivas competencias.

En cambio, en un sistema unitario hay una clara estructura jerárquica de tal manera que los órganos municipales se encuentran al último del escalón dependiendo casi en todo de los órganos nacionales.

b).- En un sistema Federal los órganos municipales están dotados de una amplia competencia por lo que la mayoría de las decisiones que le afectan son tomadas por ellos mismos. En el sistema central el municipio tiene una esfera de acción muy reducida dado que el gobierno nacional hace acopio de amplias facultades.

c).- Otro signo distintivo de los órganos municipales -- dentro de un sistema descentralizado o Federado lo confirma el hecho de que aplican el orden nacional pero también el orden propio a través del bando de policía y buen gobierno. En contraposición, en un

sistema unitario los municipios aplican en gran medida el orden nacional y son primordialmente ejecutoras de él.

- d).- Asimismo, siguiendo con nuestra diferenciación, en una estructura Federal la integración de los órganos municipales se hace de acuerdo a la voluntad popular mediante elecciones; por el contrario, en un Estado Centralizado se forma por otros medios y sólo muy raramente por medio de la voluntad popular. (3).

En nuestro país se han presentado, ( como país adoptante del sistema Federal ) problemas complejos de mayor envergadura en virtud de la doble relación que el municipio debe sobrellevar, por una parte con los órganos del gobierno del Estado miembro de la Federación, y por la otra con los órganos de la propia Federación; no obstante ello, nuestra Constitución Federal lo sitúa como una Institución autónoma y además fija las bases y marca la pauta que deben seguir las Constituciones locales para estructurar el régimen municipal. Las Constituciones locales exigen de acuerdo a las características de sus propios municipios las reglas relativas a la distribución de competencias pero siempre teniendo como marco los lineamientos trazados por la Constitución Federal.

(3).- GAMAS TORRUCO, José. "Federalismo y Municipalismo", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, Porrúa, México 1983, p. 194



a).- LA FEDERACION

Dentro de las 3 formas de Estado ocupa un lugar intermedio, se encuentra entre el Estado unitario y la confederación de Estados; mientras que el primero es homogéneo e indivisible con una férrea unidad política y Constitucional y que no admite un gobierno propio y autónomo de las provincias. La confederación de Estados es aquella en la cual los órganos de la Federación tienen facultades muy reducidas de tal manera que los Estados miembros son depositarios, tanto de la soberanía exterior como de la interior, y sólo cumplen las decisiones del órgano central cuando ellos así lo creen conveniente sin que haya de por medio algún tipo de presión.

Ahora bien, en la Federación el gobierno central está provisto de la soberanía exterior y de ciertas facultades interiores; los Estados por su parte pierden completamente su autonomía externa, no obstante ello las facultades interiores que conserva le permite organizar su propio gobierno.

Se considera ha sido de dos maneras como ha surgido la Federación de Estados; una, siguiendo la trayectoria que marcó la experiencia en los EEUU que a partir de Estados ya constituidos decidieron formar el pacto Federal, y viceversa, que siendo un Estado unitario adopta el sistema y por consiguiente delega ciertas facultades a los Estados miembros dándoles vida propia e independiente como son el caso del citado país Norteamericano y algunos de los países Latinoamericanos ( entre ellos México ) respectivamente.

La Constitución Federal es la que indiscutiblemente realiza la distribución de competencias entre ambas circunscripciones, reservando al gobierno Federal aquellas atribuciones que le permita atender a necesidades generales o cuestiones que afectan los intereses comunes de la Nación ( entre ellas las relaciones Internacionales ) y procurando de los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de sus habitantes. En otras palabras la Constitución Federal establece la distribución de competencias entre la Federación y las Entidades Federativas en el artículo 124, que señala que las facultades que no estén expresamente concebidas por la Constitución a la Federación se entienden reservadas a los Estados. Los Estados tiene la competencia de origen y la competencia delegada le corresponde a la Federación.

El sistema Federal se caracteriza por la concurrencia básica de dos gobiernos dentro del territorio nacional, el de los Estados o gobierno y el gobierno Federal o de la Nación, actuando ambos con facultades y poderes propios, limitándose recíprocamente en los términos de la Constitución general de la República.

En la Federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central. Pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central. Como mencionábamos anteriormente en el artículo 124 la Constitución hace el reparto de esas atribuciones o competencias. La soberanía, es pues, un atributo de la Federación consistente en la aptitud para regirse a si misma sin limitación externa o interna.

El Estado Federal Mexicano otorgó y reconoció al organizarse política y jurídicamente en favor de las Entidades que lo forman, una autonomía para manejar sus asuntos interiores e inclusive para estructurarse, pero respetando en todo caso las reglas, bases o principios que en el ordenamiento Federal se imponen.

La Federación en el Art. 49 de nuestro código político divide el poder para su ejercicio en 3 órganos: El poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y cada uno de ellos desempeña las atribuciones que de una manera limitada y expresa les confirió la Constitución, sin que en el ejercicio de ellas puedan ponerles cortapisas, ni presentarles oposiciones de ningún género, -- los Estados o las autoridades locales, pues el poder Federal, en el ejercicio de sus prerrogativas concedidas por la Constitución, es soberano plenamente y los Estados no tiene derecho ni posibilidad de resistirse. El gobierno Federal, como decíamos, actúa independientemente de los Estados, por medio de órganos y poderes propios que desempeñan funciones concedidas expresamente por la Constitución; en tanto que los Estados, por medio de los poderes locales creados por sus Constituciones particulares, ejercitan a su vez funciones propias y distintas, que les fueron reservadas por la misma Constitución al crearse nuestro régimen Federal.

Se ha dicho que los elementos fundamentales y necesarios para que exista una Federación son los siguientes:

- a).- Una zona de materias retenidas por los Estados -- miembros ( en la que opera la autonomía Constitucional ).
- b).- Una zona de facultades delegadas en los poderes centrales, y

c).- Un sistema que garantiza a los Estados miembros la conservación del anterior status.(4).

b).- LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

El signo específico del Estado Federal consiste en la facultad que tienen los Estados miembros de darse y revisar su propia Constitución. Considerada ésta característica como un fenómeno de descentralización se establece que mientras la autonomía Constitucional no exista no aparece el Estado Federal, por eso es suficiente que se descentralice una sola competencia, la de darse cada Entidad su propia Constitución, para que surja la característica de Nación, ésta facultad de los Estados la encontramos en los artículos 41 y 133 de nuestra Carta Magna.

Por eso decimos que los Estados son autónomos ( la facultad de darse su propia Constitución, es decir, son libres en cuanto a su régimen interior ) pero no son soberanos puesto que están sujetos a un conjunto de limitaciones jurídicas extrínsecas enmarcadas en la Constitución Federal. Así el Art. 41 dispone que: Las Constituciones particulares de los Estados en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto Federal.

La facultad de las Entidades Federativas para darse su propia Constitución, garantiza su autonomía ya que gozan de un marco legal dentro del que pueden desenvolverse libremente sin que contravengan a la norma suprema; es decir, que los Estados son autónomos porque poseen un margen libre de actuación dentro del marco señalado en la norma cúspide de ese orden jurídico: La Constitución del Estado Federal; Así las autoridades de las Entidades Federativas no se encuentra subordinadas a las Federales, sino que dentro de su competencia son libres.

Al igual que la Federación debe aceptar para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre, conforme a las bases que precisa la Constitución Federal (Art. 115). Al igual que la Federación se divide en 3 poderes: El Ejecutivo, el Legislativo, y el Judicial.

El poder Legislativo lo forma una sola asamblea, llamada Legislatura o Congreso con facultades de Legislar en todo aquello que la Constitución Federal no somete a los poderes de la Unión. Generalmente las Constituciones imponen a las Legislaturas la obligación de Legislar preferentemente sobre materias que ciertamente deben ser normadas u ordenadas para un eficaz funcionamiento de la vida pública como lo son: Salubridad local, vías locales de comunicación, derecho común, etc. La Constitución Federal también confiere facultades a las Legislaturas locales como son: determinar el número máximo de ministros de los cultos ( Art. 130 ); el dar su consentimiento para que los inmuebles destinados al gobierno de la Unión dentro de los Estados, y adquiridos con posterioridad a la Constitución de 1917, queden sujetos a la jurisdicción Federal ( Art. 132 ), con la variedad obvia de que las Constituciones locales deben determinar las condiciones de su ejercicio.

En cuanto al poder ejecutivo, es depositado en el gobernador, cuyas funciones son análogas a las del Presidente de la República solo que a nivel local.

El ejecutivo es el escargado entre otras cosas de mandar la fuerza armada del Estado, hacer nombramientos,

velar por la observancia de las leyes, etc. El Secretario general de gobierno es el funcionario idóneo que lo representa tanto en los actos importantes en donde se requiere su presencia o bien durante su ausencia.

El poder judicial está representado en el Tribunal Superior de Justicia del Estado, integrado por el presidente y varios magistrados los cuales en la mayoría de los Estados son designados libremente por la Legislatura y a veces a propuesta del Ejecutivo.

Debemos reconocer que las Constituciones Estatales adolecen del defecto de falta de originalidad, los primeros ensayos Constitucionales de México que datan desde el año de 1824 pasando por los posteriores de 1857 y 1917 han reflejado el problema en el sentido de que -- los Estados han elaborado sus ordenamientos tomando como base y modelo casi en su totalidad a la Constitución Federal de la República sacrificando de ésta manera el desarrollo de las peculiaridades regionales. Las necesidades locales de los Estados deben plasmarse en sus Constituciones, para ello es necesario defender y vigorizar -- con técnica jurídico-constitucional esas peculiaridades, atendiendo así a las necesidades de cada región.

Los Estados miembros intervienen en la formación de la voluntad Federal de dos maneras: indirecta o directa.

La primera se instrumenta a través del Senado, la cámara en donde las Entidades Federativas están representadas como tales y que además de participar en la función Legislativa, en teoría es el cuerpo donde los Estados consolidan el pacto Federal.

La participación directa se realiza por conducto de la cámara de diputados, entendiéndose por ésta la forma más o menos amplia que tienen los Estados miembros en la tarea de revisar la Constitución general. Esta participación de los Estados es de suma importancia, los diputados representan a la población en general y garantizan con ello la persistencia del status Federal, ya que dicho status sólo se altera al revisarse la Constitución y al ser los Estados partes integrantes del órgano encargado de revisar y reformar nuestra Constitución Federal asegura la supervivencia de dicho sistema, en virtud de que sería improbable que desplegaran acciones encaminadas a poner en peligro su propia existencia. Es por eso, que no se puede concebir un sistema Federal en donde sea otra la entidad encargada de realizar dicha reforma.

Las Entidades Federativas surgieron del orden Federal creado por la Constitución de 1824, son los Estados, y debe considerárseles como partes integrantes de un cuerpo político, el Estado Mexicano.

c).- E L M U N I C I P I O

La palabra municipio proviene del latín municipium, que para los Romanos significaba la ciudad principal y libre, la que se gobernaba por sus propias leyes, y cuyos habitantes podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma.

" Municipio denota el conjunto de personas de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses locales por un ayuntamiento. Significa además el lazo de unión entre el ciudadano y el Estado; Recaudando el municipio los tributos, atendiendo el culto, la instrucción, el ornato público, la administración de justicia, y se convierte en el vallador contra la acción del cuerpo político del Estado." (5).

Empleando un criterio objetivo y jurídico, municipio es la sociedad local situada sobre un territorio determinado.

Francisco Giner de los Rios considera al municipio como "una sociedad natural y permanente de familias que tiene por objeto esencial la realización colectiva de todos aquellos fines de la vida, que no pudiendo cumplirse en la esfera limitada de la familia, tutelada por el derecho privado, encuentra plena satisfacción en la Entidad municipal regida por el derecho Público". (6).

Diremos algo sobre el origen del municipio; "La familia, la fratría, la tribu, la ciudad, son sociedades semejantes entre sí, han nacido unas de otras por una serie de uniones; varias familias formaron la fratría, varias fratrias la tribu y, finalmente varias tribus la ciudad; formada ésta por las tribus no por ese hecho --

(5).-Diccionario Enciclopédico Hispano Americano. Tomo II, pp. 622 y 623

(6).-ANGULO, ANTONIO DR. La Afirmación y la quiebra de las Instituciones locales, p. 4



quedaron disueltas, cada una quedó formando un cuerpo, ca si como si la ciudad no existiese". (7).

En la antigüedad, la ciudad era una confederación, no una asamblea de individuos, sino de grupos constituidos antes de ella. Así, en Atenas cada ateniense formaba parte de cuatro sociedades distintas; era miembro de una familia, de una fraternidad, de una tribu y de una ciudad.

En su origen la familia vive aislada y el hombre sólo conoce a los dioses domésticos del gentiles. Por encima de la familia se forma la fraternidad con su dios. Viene enseguida la tribu, y el dios de ella, Se llega a la ciudad y se concibe a un dios cuyo poder y protección alcanza a la ciudad entera.

La ciudad para los antiguos no significaba lo mismo que urbe. La ciudad era la asociación religiosa y política de las familias y de las tribus; la urbe era el lugar de reunión, el domicilio y el santuario de esa asociación. La ciudad era el recinto que se extendía en término de un altar, era el domicilio religioso que recibía a los dioses y a los hombres. Como los dioses estaban por siempre unidos a la ciudad, el pueblo no podía abandonar el lugar donde moraban sus dioses. Era una especie de compromiso recíproco entre dioses y los hombres. La ciudad se formaba para ser eterna.

Las Instituciones de la ciudad nacieron con ella misma, en el mismo momento que ella; cada miembro de la ciudad los llevaba en sí mismo, se encontraban ya en el germen, en la creencia y en la religión de cada hombre. La religión mandaba que cada hogar tuviese siempre un sacerdote; el padre de familia; el hogar de cada curia tenía un curión fratriarca; cada tribu igualmente tenía un sacerdote.

Los reyes, principalmente tenían tres atribuciones: hacer los sacrificios, mandar en la guerra y dictar justicia. En las ciudades de la antigüedad, no fué la fuerza la que erigió a los jefes y a los Reyes, la autoridad se derivó del culto del hogar, la religión hizo al Rey en la ciudad, como había hecho al jefe de la familia en el hogar.

Hemos visto como se constituyó el régimen municipal entre los antiguos: una religión antiquísima fundó a la familia, mas tarde a la ciudad, estableciendo un derecho doméstico y el gobierno de la Gens, y después se forman las leyes civiles y el gobierno municipal.

Las Instituciones políticas en los pueblos antiguos habían sido religiosas; las fiestas eran ceremonias del culto; las leyes eran fórmulas sagradas; los Reyes y magistrados eran sacerdotes. Se desconoció la libertad, el hombre no pudo sustraer su conciencia al poder del Estado, de la ciudad. El Estado quedaba circunscrito a los límites de la ciudad, nunca pudo rebasar el recinto que sus dioses le trazaron en su origen. La religión, el derecho, el gobierno, todo era municipal.

Posteriormente cuando cambió el principio de la asociación humana, se despojaron el gobierno, la religión y el derecho de ese carácter municipal. Entre las causas que motivaron éste cambio, anotamos la transformación de las creencias y la conquista romana.

En cuanto a la naturaleza jurídica y social del municipio diremos lo siguiente:.- Ha sido largamente debata la naturales jurídica y social del municipio. Si atendemos a su concepto filosófico jurídico encontramos dos teorías.

Una que lo considera como producto de la voluntad del Legislador, es decir, el municipio es puramente una creación de la ley, su existencia está determinada por la voluntad del Estado. Sostiene de que antes de que el Estado decretase su existencia jurídica, el municipio no existía. Es el Estado quien le da nacimiento, genera sus fines y asegura su supervivencia.

La otra, considera al municipio como una formación instintiva, proveniente del orden natural de la sociedad, ajena a la voluntad del Legislador; éste lo único que hace es darle la vida del derecho y su organización política-jurídica. Afirma la existencia espontánea del municipio, motivada por necesidades mutualistas: ayuda, defensa, trabajo. Es el municipio una entidad previa al Estado; en realidad éste nace como una invención del hombre para asegurar la subsistencia de su comunidad natural con un orden social y político determinado.

Una actitud ecléctica puede unir corrientes que en apariencia están muy separadas y nada mejor que la tesis sustentada por el Lic. Genaro Encinas.-"El municipio es una creación del instinto en inteligencia, el hombre supera los límites de la comunidad natural, crea notas sociales elementales, nace la jerarquía, y surge al perfeccionarse el sistema, un principio de comunidad social y político que, una vez que se integra el Estado, recibe de éste forma jurídica como un acto, no de creación natural, sí de reconocimiento legal." (8).

El municipio como toda persona moral de derecho público, requiere la existencia de personas físicas que manifiesten su voluntad, representando éstas personas físicas a los órganos administrativos de la municipalidad, constituyéndose en titulares de ellos y asumiendo las facultades que se les conceden.

(8).- ENCINAS EZRE, GENARO. El Régimen Municipal en México, segunda edición, México 1973, p. 14.

Resumiendo: en el municipio como ser colectivo - ( de personas, situadas en un mismo territorio para la sa tatisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad ) tiene personalidad jurídica; en primer lugar porque representa el interés colectivo, posee medios para satisfacerlo y voluntad para hacer valer sus atribuciones o facultades e imponer sanciones jurídicas, y en - segundo lugar. porque el artículo 115 de nuestra Constitu ción Federal, así lo reconoce expresamente.

El municipio forma parte de las personas morales territoriales, ya que consta de un territorio propio y -- tiene por misión la gestión del conjunto de intereses colectivos de la comunidad.

Como ya lo hemos dicho el municipio es la base - de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

En nuestro derecho Constitucional el entorno nor mativo del municipio queda determinado en la siguiente -- forma: La Constitución Federal crea al municipio como Ins titución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados van a estructurar su ré gimen municipal ( Art. 115 ); reglas que operan como res- tricciones a la autonomía de las Entidades Federativas y establecen los principios políticos que deben inspirarlos.

La Constitución de cada uno de los Estados miembros de la Federación, prevee las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos Estatales y municipales, pe ro todo ello subordinándose a los lineamientos trazados - por la Constitución Federal. Las leyes orgánicas municipa les expedidas por la Legislatura de cada Estado, organizan a detalle las corporaciones locales.

El municipio es indudablemente una forma de descentralización, se debe ante todo, a que constituye una forma espontánea y primaria de organización comunal que, el Estado autocrático puede pretender ahogar, pero que al Estado democrático sólo le corresponde reconocerla e incorporarla a su estructura. En esa zona se refugia lo más elemental de las libertades individuales y de grupo.

La libertad municipal es el atributo de los municipios que se caracterizan por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades Constitucionales y legales.

El municipio ha pretendido a través del devenir histórico de México a que se le reconozca dicha libertad, en otras palabras, de que se le incorporen los elementos necesarios para tener una vida de plena realización. La estructura municipal del país está formada por 2377 municipios, de los cuales la gran mayoría carece de esa libertad. Las reformas de 1983 propugnaron por darle una nueva fisonomía acorde con la realidad actual despojándolo de todos aquellos obstáculos que han impedido su desarrollo integral.

C A P I T U L O   S E G U N D O

II.- LA EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

A).- Pueblos Precolombinos.

B).- Llegada del municipio Español a México.

C).- Epoca Virreinal.

D).- México Independiente.

E).- Ciclo de las Prefecturas.

F).- En la Constitución de 1917.

G).- Situación del municipio hasta antes de -  
las reformas de 1983.

## II.- LA EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO MEXICANO

### A).- P U E B L O S P R E C O L O M B I N O S

Hablaremos brevemente al respecto; en los pueblos prehispánicos no existió el municipio como nosotros lo concebimos, pero si hubo formas de organización semejantes.

muchos creen descubrirlo antiguamente en las organizaciones tribales de las culturas Mixteco-Zapotecas, en los Clanes de la adelantada cultura Maya y en el Calpulli Azteca. A propósito del Calpulli el Dr. Lucio Mendieta y Nuñez nos dice:

"Al ocupar el territorio elegido como residencia definitiva, los grupos descendientes de una misma cepa se reunieron en pequeñas secciones sobre las que edificaron sus hogares y se apropiaron de las tierras necesarias para su subsistencia. A éstas pequeñas secciones o barrios se les dió el nombre de Chinancalli o Calpulli".(9).

Según Alonso de Zurita significa: "Barrio de gente conocida o linaje antiguo que tiene de muy antiguo sus tierras y términos conocidos, que son de aquella cepa, barrio o linaje"(10).

En ésta definición intervienen los elementos de parentesco (linaje y cepa) también los hay referidos a la territorialidad (barrio, tierra, límites), ésta definición nos da la idea de una unidad formada de gentes unidas por lazos familiares enclavados en un lugar deter -----

(9).- MENDIETA Y NUÑEZ, LUCIO Dr. El Problema Agrario de México, edit. Porrúa, p. 16

(10).-ZURITA, ALONSO de. Breve y sumaria relación en nueva colección de documentos para la historia de México. 1891, p. 106

minado y que hacen vida en común.

Miguel León Portilla consigna el primer elemento (el del parentesco) como primordial para la constitución del Calpulli y dice que:

"El Calpulli era un Clan, que tenía en su base - misma las relaciones de parentesco por ascendencia de sus miembros. El Calpulli es el resultado de una antigua organización basada en el parentesco por ascendencia común, y de ninguna manera pensar que su base es la ubicación en la propiedad territorial." (11).

Considero que éstas Instituciones sociales precortesianas hablan en un mayor o menor grado de la existencia de formas rudimentarias y primarias de lo que más tarde sería el municipio. Tenochtitlán estaba dividido en 20 barrios o Calpullis, cada Calpulli tenía una importancia fundamental ya que moldeaba la mayor parte de las relaciones sociales y productivas de la vida de los aztecas constituyendo su forma básica y primera de organización.

#### B).- LLEGADA DEL MUNICIPIO ESPAÑOL A MEXICO

"En nuestro país y en América, el municipio fué instaurado por vez primera en la Villa Rica de la Vera Cruz, Hernán Cortés tenía, acerca del municipio, las ideas dominantes en aquella época en España que, si vencidas en Villalar, por los soldados de Carlos V, monarca absoluto de España, no habían muerto con Juan de Padilla ni desaparecido por completo de las conciencias; Cortés respetaba al Rey como autoridad suprema después del Papa, pero a decir de los biógrafos e historiadores del conquistador, no concibió un sistema de gobierno sin la existencia del ayuntamiento o de consejos municipales." (12)

(11).-LEON PARTILLA, Miguel. Lecturas Universitarias, Antología de Teotihuacan a los Aztecas, fuentes e Interpretaciones históricas. UNAM. p.340

(12).-S. MACEDO, Miguel. México su Evolución Social, tomo I Vol. 23 p. 667



La implantación del primer municipio en México fué una medida política de Hernán Cortés, para que el Cabildo del ayuntamiento de la Vera Cruz le otorgara, en ausencia del Rey, los Títulos de Justicia Mayor y Capitán General, atribuciones de las cuales carecía para emprender la conquista de México; así fué como Cortés se desligó de la autoridad de Diego de Velázquez gobernador de Cuba en aquel entonces, mismo que le encargó originalmente la misión de conquista.

La maestra Refugio Gonzalez sobre el origen del municipio de México nos dice: "Por lo general, hemos considerado de ciertas Instituciones tuvieron, en algún momento, una edad de oro y luego decayeron, por lo cual - su pureza y antigua significación deben ser restauradas. En éste caso se encuentra el municipio, Pero en el caso del municipio esa edad de oro fué mas bien de cobre. Su origen, atribuido correctamente a Hernan Cortés, se deriva de un acto de desobediencia. En efecto, al desoir las instrucciones que había recibido del gobernador Velázquez, Cortés fundó el ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz, primero existió en el territorio de lo que hoy es nuestro país". (13).

El primer ayuntamiento de México fué instalado el 22 de abril de 1519, e integrado por las siguientes autoridades, Alfonso de Avila, Pablo Alvarado, Hernando Alvarado, alguacil mayor Juan de Escalante; Capitán, Pedro de Alvarado, Escribano Diego Godoy.

"Más tarde a semejanza del municipio de la Vera Cruz, se fueron fundando nuevos ayuntamientos de los pueblos formados por Españoles ... de ésta manera comenzó en México a establecerse el régimen municipal". (14).

(13) (- GONZALEZ, MARIA DEL REFUGIO. "Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición Porrúa, México 1983, p. 200

(14).- ENCINAS EZRE, GENARO. Op. Cit. pp. 28 y 29.

C),- E P O C A V I R R E I N A L

A lo largo de la Colonia nuestro derecho Legislativo Criollo fué por ende, propiamente municipal haciendo excepción del derecho Peninsular emanado tardíamente de las Cortes, en las que participaron los diputados mexicanos.

"La Victoria del Rey en Villalar ocasionó el fin del Cabildo abierto, las consecuencias fueron funestas ya que se centralizó el poder en unos cuantos poderosos amigos del monarca. Así fué como se trasplantó el municipio a la Nueva España en plena decadencia... la ingerencia del poder central en las elecciones de los Procuradores a Cortes, falsando la representación nacional, fomentará la inmortalidad de los municipios para asegurar mejor el éxito de su obra corruptora, y finalmente el municipio, degradado bajo el régimen absoluto, caerá en manos de los falsificadores del régimen parlamentario que lo convertirán en miserable juguete de sus concupiscencias en vez de realzar y dignificar la Institución municipal, base y presupuesto de la educación y de las libertades políticas." (15).

La Institución se había transplantado al Virreinato cuando ya había pasado su período de mayor pujanza en la Metrópoli, los frutos fueron los naturales cuando se hace el injerto de una semilla no muy sana a un cuerpo, en éste caso político en plena formación.

La facultad Legislativa emanaba del municipio. Constituyo especialmente el cuerpo de las ordenanzas municipales. Esta facultad de dictar sus ordenanzas representó para los municipios un reducto de soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los Cabildos. No obstante quedan sujetas a revisión di-

(15).-TAPIA, FRANCISCO JAVIER. El Cabildo Abierto Colonial, ediciones cultura hispánica, p.14

chas ordenanzas, la iniciativa y la función Legislativa para lo interno de la vida local se conservaban en todo su vigor y tal cosa explica porque fueron los ayuntamientos los que alentaron, contra la opinión de los otros - órganos de gobierno, los primeros planes encaminados a lograr la independencia nacional en Hispanoamérica, cuando en 1808 faltó la cabeza metropolitana; fué en aquella ocasión cuando el Lic. Francisco Primo de Verdad dijera: "La soberanía reside en la Nación representada en todo el Reino y las clases que lo forman y con más particularidad, en los Tribunales Superiores que lo gobiernan y administran justicia, y en los cuerpos que llevan la voz pública, los cuales la conservarán intacta y sostendrán con energía.

Las funciones Legislativas de los ayuntamientos se referían a expedir normas y disposiciones de observancia general para regular los diversos aspectos de la vida local; en general puede decirse que el ayuntamiento estaba presidido por el Corregidor y constaba de dos Alcaldes ordinarios y un número variable de regidores. Las Villas y los poblados, según las ordenanzas de 1563 tenían un Alcalde ordinario, cuatro regidores y un Alguacil.

El sistema general de las Instituciones políticas de la Nueva España durante éste período fué el mismo que en las demás Colonias; un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central Novohispano, constituido por el Virrey y la Audiencia; un dispositivo provincial y distrital, formado por los gobernadores y los Corregidores o Alcaldes Mayores, y un dispositivo local, compuesto por los Cabildos y sus oficiales.

Fue real intención, como lo hizo ver la Legislación primitiva, impedir que la autoridad central, representada por los Virreyes o Gobernadores, interviniera en las elecciones municipales; mas las leyes enderezadas a tal fin fueron nulificadas en la práctica por los funcionarios centrales, que tenían facultad, legalmente prescrita, de confirmar o desaprobado las elecciones anuales ..... la práctica de vender empleos, se debió a la falta de dinero de la Corona Española, a fines del siglo XVII era estable y general la Práctica.

"Las funciones del Cabildo Colonial comprendían:

- a).- El cuidado de obras públicas, puentes y caminos
- b).- La vigilancia de los mercados, ventas y mesones
- c).- El cuidado del disfrute común de pastos y montes.
- d).- El corte y plantación de árboles
- e).- El remate de los derechos de vender carne y pan
- f).- La formación de sus ordenanzas que deberían ser aprobadas por el Virrey.
- g).- El repartimiento de vecindades. caballerías y peonías.
- h).- La administración del municipio e inspección de cárceles, hospitales y cementerios." (16).

Los municipios - de Nueva España recibieron ya un tipo post-Villalar, mas centralizado y fiscalizado, los ayuntamientos fueron cerrados salvo escasas excepciones solo el de Veracruz y el de Leon al fundarse fueron de Cabildo abierto y no se conocen otros.

D).- MEXICO INDEPENDIENTE

De la consumación de la Independencia en 1821, hasta mediados del siglo XIX, se disputaron el control de la política local dos tendencias reflejadas en la Legislación de la época: La conservadora, de carácter centralista, que trataba dar una rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y de suprimir la naturaleza electiva de los ayuntamientos, y la liberal de carácter Federalista, que deseaba ayuntamientos de elección popular en un régimen descentralizado.

En la constitución de 1824 se estableció la República Federal, los Estados libres, soberanos e independientes en su gobierno interior. Durante su Vigencia, en los años de 1825 a 1836 solamente encontramos una disposición relativa al municipio, estableciendo para el Distrito Federal un cuerpo de policía municipal, bajo el título de celadores públicos.

La Legislación municipal centralista, en la sexta Ley Constitucional de 19 de diciembre de 1836, hizo la consagración Constitucional del municipio. Es decir, incorporó a la Legislación Constitucional Centralista la esfera municipal, unificando en todo el país el régimen Edilicio y sin permitir a las provincias el reconocimiento de sus modalidades y peculiaridades locales.

Consagró como Constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente elegidos y lo hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4000 habitantes y en los pueblos de más de 8000 habitantes el número de Alcaldes, regidores y Síndicos se fijaría por las juntas departamentales y por los gobernadores.

Sin exceder respectivamente de 6, 12 y 2. Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía, de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casas de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común-- los puentes, calzadas, caminos y la recaudación e inversión. Los Alcaldes ejercían las funciones de jueces calificadores conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil) practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden, con sujeción en esto a los subprefectos y autoridades superiores. (17).

Los cargos municipales conservaron su carácter desconcepcionales y los Alcaldes, el derecho de presidir los Cabildos. En suma, el centralismo, neutralizó la Legislación municipal en todo el país. En cambio, el Federalismo del siglo XIX, incluyendo la Constitución de 1857, no incorporó a la esfera Constitucional el régimen municipal, sino que fueron las Constituciones de los Estados las que fijaron el régimen local y con base en ellas cada Estado expidió su respectiva Ley orgánica municipal que no llevó éste nombre, sino el de ordenanzas municipales del Estado. En consecuencia, la Legislación municipal en los Estados surgió con el régimen Federal a raíz de que se promulgaron las respectivas Constituciones de cada Entidad y ésta Legislación Local se denominó ordenanzas municipales o ley reglamentaria de los ayuntamientos del Estado.

En resumen, podemos decir que bajo el régimen Federal de la primera mitad del siglo XIX, la Constitución Federal no contuvo disposiciones sobre el municipio. Estas se consignaron en las Constituciones locales y cada Estado expidió sus ordenanzas municipales.

(17).- TENA RAMIREZ, Leyes Fundamentales de México 1808-1875, sexta edición, porruá, p. 243.

Es loable la actitud que sobre el municipio mostr<sup>ó</sup> Castillo Velasco en el Constituyente del 57, su voto particular gira en torno de la urgencia de desenvolver la vida económica y social de Villas y pueblos; decía el Constituyente:.- "El pueblo espera del gobierno las grandes reformas administrativas mientras que el soberano Congreso expi de la Constitución; pero vosotros señores diputados esperan que tengáis el valor de afrontar los peligros de la situación: No os limitéis a las fórmulas de una organización meramente política, o por mejor decir, que adaptéis ésta - organización a nuestras necesidades sociales ... sería una burla para muchos pueblos si han de continuar agobiados por la miseria como hasta ahora sin terrenos para uso común, - si sus desgraciados habitantes no han de tener un palmo de tierra en que ejecutar las obras que pudieran convenirles. Es decir, que la autonomía administrativa otorgada a los - municipios era poco útil sin una base económica que permitiera su libre desenvolvimiento". (18).

Durante la época del restablecimiento del Federalismo se observó una interna actividad de reglamentación municipal. Los ayuntamientos expidieron sus bandos y reglamentos. Estos tienen tradición Federalista, destacando entre sus antecedentes el bando de policía del Distrito Federal del 7 de febrero de 1825, que fué uno de los más completos.

No obstante ello, varios autores afirman y coinciden en el hecho de que la ley de desamortización de los bienes de las corporaciones civiles y religiosas de junio de 1856 representó un duro golpe al municipio. Dicha ley fué un ataque dirigido al clero, pero al aplicarla con pleno rigor interpretativo dado que abarca a toda corporación civil también fué afectado el municipio. Las formas de corrupción --

(18).- MEJIA FERNANDEZ, Miguel. La Política Agraria de México en el siglo XIX, editorial siglo XXI, p. 165.

mostradas desde entonces por las autoridades provocó que se agotaran los fondos en que se convirtieron los bienes municipales; ésta medida acabó de una vez por todas con la escasa financiación autónoma que pudo haber tenido el municipio, a partir de entonces siguió un cambio obscuro hasta alcanzar su punto culminante durante el Porfiriato. (19).

En materia Legislativa municipal debemos señalar que la primera ley general sobre hacienda municipal fué la de 1848. La administración del probo -- Don José Joaquin de Herrera acudió en auxilio de los ayuntamientos en esos momentos de desbarajuste interno y así en 1848 se dictó la primera ley general de dotación del fondo municipal que se registra en nuestros anales y cuyas bases no se separaban gran cosa de la práctica anteriormente establecida, ni se han modificado substancialmente hasta hoy. Los ramos que formaron los impuestos municipales, comprendían: Expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábrica de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales.

#### E).- CICLO DE LAS PREFECTURAS

El sistema municipal derivado de la Reforma, continuo siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una Institución -- odiosa conculcadora de los derechos ciudadanos.

El efímero imperio de Maximiliano trató de instaurar un régimen policiaco y de absoluto control, mediante su engranaje de prefectos, subprefectos, -- guardias municipales de la policía y Alcaldes, dejando a los ayuntamientos solamente las funciones deli-

(19).- GARZA, Sergio Francisco de la. "El municipio (historia, - naturaleza, y gobierno)", revista JUS, México 1947, p. 37.



berativas en la esfera local.

Bajo la dictadura, el régimen de prefecturas tomó los siguientes matices:.- en ciertas Entidades, los jefes políticos fueron nombrados por el jefe del Ejecutivo del Estado y los administradores de obras - lo fueron por elección popular, desapareciendo ésta - modalidad con el tiempo.

Hubo también jefaturas políticas temporales o transitorias y el municipio quedó relegado a funciones auxiliares.

El punto de vista de los científicos positivistas sobre el municipio, es esgrimido por Macedo, - al decir en 1902:

"La creencia de que la elección de los funcionarios municipales y la rotación de esos cargos entre los vecinos constituye una escuela de democracia y es necesaria preparación para la vida política nacional, se ha ido abandonando con tanta mayor rapidez, cuanto que la experiencia de un cuarto siglo de paz y de progreso ha demostrado al pueblo mexicano que no son precisamente los principios de una democracia absoluta -- los que pueden curar de sus males a la Nación y hacerla perdurar en la senda de la Civilización y del engrandecimiento. Los principios, de la política abstracta e ideal han sido substituidos más y más por las enseñanzas de la Sociología positiva. Y aunque el actual Estado político del país no deba ser considerado sino como transitorio, preparación de otro mejor y mas elevado, las inducciones basadas sobre el pasado y el presente hacen creer que la organización definitiva de -- las Instituciones políticas de ésta tierra se hará sobre bases totalmente diversas que las que trataron de establecer los Constituyentes de hace medio siglo". (20).

La influencia Francesa, expresión avanzada en materia política, tanto como en el orden social, tuvo múltiples derivaciones. Y entre ellas, cuenta con la Institución de las prefecturas, que ya se habían aclimatado en el país a través de un proceso - en que los pasos mas salientes fueron la instauración de los jefes políticos, por la Constitución de Cádiz de 1812 y la reglamentación de atribuciones de los prefectos y subprefectos, por la ley de 20 - de marzo de 1837.

Por tanto, la organización política local, derivada de la Reforma, no fué materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación en las prefecturas, señalándose - que en cada partido debería haber un prefecto en calidad de Presidente nato de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de la policía.

Las facultades de los prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera Local, con perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos. En efecto, era de la competencia de los prefectos:

- 1).- Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
- 2).- Publicar las leyes y hacerlas cumplir.
- 3).- Servir de conducto para la observancia de las - Órdenes del gobierno.
- 4).- Acatar las disposiciones Judiciales.
- 5).- Cuidar del orden y la tranquilidad.
- 6).- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
- 7).- Nombrar jueces de Paz.
- 8).- Suplir el consentimiento de los Padres en los ca

sos de matrimonio de los hijos menores.

- 9).- Exitar a los jueces a la pronta administración de la Justicia.
- 10).- Formar la Estadística de su respectivo partido.
- 11).- Fomentar la Instrucción pública.
- 12).- Perseguir la vagancia.
- 13).- Atender la higiene pública.
- 14).- Imponer sanciones Gubernativamente.
- 15).- Librar órdenes de cateo, etc.

El sistema municipal continuo siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que como ya hemos señalado, cada vez rebasó en mayor grado los límites de -- sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura Porfirista, en una Institución odiosa, que borró toda seña de autonomía municipal.

"Los ayuntamientos representantes naturales de la sociedad vecinal, estaban mas cerca de los intereses de las comunidades despojadas, de las que formaban parte algunos de sus miembros, que de la ambición del hacendado. Por eso no resultaron eficaces como autoridades represivas al servicio de los dueños de las haciendas. Se creó un nuevo tipo de autoridad; el jefe político designado por los Gobernadores y con jurisdicción sobre un distrito que comprendía varios municipios. A sus órdenes estaban la fuerza pública municipal, los jueces municipales y el presupuesto del municipio". (21).

(21).- ABREU JIMENEZ, Juan. "Curso de gobierno y administración municipal". Apuntes de clase.

F).- EN LA CONSTITUCION DE 1917

Antes diremos algo sobre los antecedentes: El programa político del partido Democrático, publicado - en fecha 20 de enero de 1909, que esboza la primera -- idea sobre la libertad municipal. Ese partido en el men-- cionado programa expone, que la Nación necesita la vi-- gorización y ensanche del poder municipal, y que "... El partido reconoce que la base mas firme de la democra-- cia, es la organización y desarrollo del régimen muni-- cipal, y pide, en consecuencia, que las jefaturas y pre-- fecturas sean suprimidas en toda la República, por ser incompatibles con dicho régimen..." y más adelante, re-- firiendo a la reforma de la Legislatura electoral: "Las elecciones populares de la Federación, de los Es-- tados y municipios deberán hacerse por el voto directo de los ciudadanos".

El manifiesto a la Nación, de fecha 5 de febre-- ro de 1910, de Francisco I Madero, llamado plan de San Luis, establecía: "... es preciso que se organice debi-- damente el poder municipal, origen de las libertades pú-- blicas, escuela práctica del civismo, como una celdilla que resume en su vida, la vida entera del organismo so-- cial. Nuestros municipios tiene ahora un campo de acción limitadísimo y su obra es casi estéril, pues están aho-- gados por la autoridad de los jefes políticos a quienes se ha dado funciones incompatibles con el libre vuelo de la libertad municipal".

El plan político-social de Sierra de Guerrero, dado el 18 de Marzo de 1911, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal, establecía como uno de sus puntos prin-- cipales la organización de los municipios suprimidos.

La Constitución de 1917 incorporó a su doctrina la materia municipal, en éste sentido es de reconocerse el mérito de los Constituyentes de Querétaro, al dar jerarquía Constitucional al municipio. Esto se debe a la iniciativa de Don Venustiano Carranza, quien desde las adiciones al plan de Guadalupe, de 12 de Diciembre de 1914, postuló el establecimiento de la libertad municipal, como Institución Constitucional.

En la heroica Veracruz el 12 de diciembre de 1914 el C. Venustiano Carranza, en su calidad de primer jefe del ejército Constitucionalista y encargado del poder ejecutivo Federal, expide un importante decreto que declara subsistente y adiciona el plan de Guadalupe con importantes reformas sociales entre las cuales se destaca la relativa al municipio; transcribiremos el artículo 2 de dicho decreto que dice lo siguiente:

"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; efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí; las leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos de las tierras de que fueron injustamente privados; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; Legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias, ESTABLECIMIENTO DE LA LIBERTAD MUNICIPAL COMO INSTITUCION CONSTITUCIONAL; bases para un nuevo sistema de organización del ejército;

reforma de los sistemas electorales para obtener la efectividad del sufragio; organización del poder judicial independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de reforma; revisión de código civil, penal y de comercio; reformas del procedimiento judicial, con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, para destruir los monopolios creados por el antiguo régimen y evitar que se formen otros en el futuro; reformas políticas que garanticen la verdadera aplicación de la Constitución de la República y, en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar a todos -- los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, y la igualdad ante la ley". (22).

En la época anterior a la Constitución del 17, ya se tenía una idea clara de la necesidad de establecer la vida municipal, con la base de un gobierno autónomo -- que administrara las localidades, idea que sin duda llevó en mente el Legislador de 1917 y que fué tomada en -- cuenta por el Constituyente al tratar lo relativo al gobierno local.

En la reunión de Congreso celebrada el día primero de diciembre de 1916, al declarar abierto el período de sesiones y referirse a las reformas de la Constitución de 1857 propuestas al Congreso, dijo del municipio:

"El municipio independiente, que es sin duda 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, sustrayéndose así de 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 castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo; se establecerá el poder -- sobre bases nacionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable... " (23).

Las ideas emitidas por Don Venustiano Carranza sobre el municipio libre, las podemos resumir de la siguiente manera:

- a).- Establecimiento del municipio libre, sin estar sujeto a ningún otro poder en el desempeño de sus funciones propias, y
- b).- Para sostener esa libertad el mantenimiento de la autonomía política y económica en los municipios, -- es decir, el derecho de nombrar y elegir municipalidades, sus representantes que las gobiernen, y
- c).- El establecimiento de los medios económicos propios para la debida atención de todas sus necesidades.

Tales ideas prevalecieron en los Constituyentes, respecto a la libertad política y económica del municipio para lograr su independencia. Así, en la sesión del Congreso Constituyente, celebrada el día 27 de diciembre de 1916, se leyó la iniciativa presentada por -- el C. Francisco V. en los siguientes términos:

"Creo prudente hacer hincapié sobre el hecho -- de que las administraciones anteriores a las impuestas por el régimen revolucionario, se sostenían porque abor -- vían todos los arbitrios municipales, lo que colocaba a

(23).- DIARIO DE DEBATES. Constituyente de 1917, tomo II pp. 637, 640, 647, 695, 770, 771, 820, 821 y 822.

estas Entidades, hoy libres por la sabia ley del señor Carranza, en condiciones misérrimas que les impedían tener siquiera el carácter de Instituciones nominales. Creado el municipio libre y teniendo el Estado que regpetar su hacienda pública, no vacilo en afirmar que se verá imposibilitado para arbitrarse las rentas necesarias para sus atenciones, a no ser que heche mano de recursos que la moral reprueba y que las costumbres condenan: la de la expoliación, de las exacciones onerosas, que harán odioso a cualquier gobierno, ya que el ideal moderno de toda administración es el de proporcionar el mayor bienestar a los ciudadanos, con la mayor economía para ellos". (24).

La fracción II del artículo 115 fué la más de batida, trataba lo referente a la solución de los problemas hacendarios, hubo varios intentos por señalar los rubros económicos que debían corresponderle al municipio y se virtieron conceptos como los del C. Medina que apuntaba lo siguiente:

"La base de la libertad municipal está en el manejo libre de los fondos con que debe contar el municipio ... la promesa revolucionaria que se ha hecho a la Nación mexicana, consiste en el establecimiento del municipio libre y se logra dándole su hacienda con toda libertad, desde el momento que el municipio en hacienda tenga un tutor, sea el Estado o la Federación, desde ese momento el municipio deja de existir". (25).

Dichas iniciativas que pretendían asentar las bases de su autonomía hacendaria fueron rechazadas, -- hasta que finalmente el diputado Ugarte pidió la palabra manifestando lo siguiente:

"Es muy loable el propósito de crear la independencia económica de los municipios... pero no la --

(24).- Op. Cit.

(25).- Op. Cit.



absoluta autonomía... lo que sería tanto como concederles el derecho a Legislar para sí en materia administrativas hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado ... siendo diputado al Congreso Local, cuando no había municipio libre, sino cuando tenía el odioso cargo de jefe político ... entonces el municipio tenía la facultad de proponer sus presupuestos a la Legislaturas del Estado incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y el de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía entre el municipio y los poderes del Estado, y obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tiene que acatar las leyes que dan las Legislaturas de los Estados, y tienen que aceptarlas el poder ejecutivo porque es él que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial ".(26).

Propone a la vez el siguiente proyecto a la Fracción II como a continuación se describe:

Los municipios administraran libremente su hacienda , la cual se formará de las contribuciones que señalan las Legislaturas Locales, y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades". (27).

Así como se propuso la fracción por el C. Ugarde fué incorporada al 115 Constitucional que como vemos deja a las Legislaturas de los Estados la facultad de formar la hacienda de los municipios, y por ende quedan éstos su peditados a aquellas. La intención del primer jefe del ejército Constitucionalista no llegó a plasmarse como se hubiera querido, y así fue como se le privó al municipio la anhelada autonomía condenándosele a vivir raquíticamente en lo económico. Después de que el C. Heriberto Jara retirara su voto particular sobre la fracción segunda y una vez deshechada de plano, se aprobó - - - - -

(26).- Op. cit.

(27).- Op. cit.

el artículo 115 quedando así:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo y Popular, teniendo como base de su división territorial, 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 administraran libremente la hacienda, la cual se formará con las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados, y que, en todo caso serán las suficientes para atender a sus necesidades;

III.- Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales. El ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual y transitoriamente". (28).

G).- SITUACIONES DEL MUNICIPIO HASTA ANTES  
DE LAS REFORMAS DE 1983.

Ante la seria deficiencia reglamentaria que experimentó el municipio en el Constituyente de 1917, fué motivo para que durante un largo tiempo (1917 a 1983) aspirara a que se le reconociera de manera efectiva su existencia natural, razonablemente independiente y a que se la preservara, tanto su estabilidad política, como la suficiencia económica que le permitan cumplir con los objetivos y obligaciones que le imponen las leyes. En esta aspiración es bien poco lo que se había podido conseguir -- hasta 1983, fecha en que se reformara corrigiéndose la falta de 1917.

Tenían los municipios autonomía en su gobierno -

interior, pero seguian dependiendo de las Legislaturas Estatales en la determinación de los arbitrios necesarios para su sostenimiento.

El Constituyente se percató de que no habría independencia política si previamente no se aseguraba la económica, además se olvidó, lamentablemente, de las controversias que podían surgir entre los ayuntamientos y los poderes Estatales y no estableció ni recurso ni tribunal competente para dirimirlos. Quedó la Institución del municipio a merced de las Legislaturas Locales, pues aún cuando se enfatizó que los ingresos que éstas le fijarían deberían ser los suficientes para atender a sus necesidades, cuando hacen uso indebido de esa facultad Constitucional, (lo cual es muy frecuente) no sólo les niega los recursos necesarios, sino arbitraria y caprichosamente y sin siqueira otorgarles la elemental garantía de audiencia se los reducen o suprimen, los ayuntamientos quedan en total estado de indefensión, impotentes para reclamar su derecho y condenados, por lo precario de su hacienda, a prestar deficientemente los servicios y a deteriorar su imagen política y administrativa.

En nuestro país, pese al papel tan decisivo que juega en el sistema Federalista como instrumento para preservar y fortalecer las Instituciones democráticas, el municipio había venido perdiendo importancia a su participación porcentual en las finanzas nacionales del sector público, como lo veremos en detalle en el siguiente capítulo de ésta obra.

Para fortalecer al Federalismo era una necesidad inaplazable modificar ésta tendencia y restablecer un equilibrio más sano entre las Entidades que lo forman, un equilibrio dignificador, y participativo, que permitiera antes de que fuera tarde, rescatar de la añe

ja penuria en que se debate, el quehacer público municipal. Preciso es tomar en cuenta que es a nivel de gobierno municipal donde compete aprovisionar los servicios que procuren el ambiente físico adecuado para que los miembros de la comunidad puedan tener un desempeño productivo normal y un grado razonable de bienestar y seguridad general. La solución del problema está en relación directa de los recursos disponibles, y como éstos son manifiestamente deficitarios, nuestras comunidades viven en permanente e injusta situación de -- contraste entre la realidad insatisfecha y el ideal -- de incorporación de todos los sectores a los beneficios de la civilización y del progreso material y espiritual que reclama la sociedad en que vivimos.

El explosivo crecimiento demográfico, los drenajes pluviales y sanitarios, la transportación colectiva en ciudades, los cinturones de miseria y marginados, la apertura o ampliación de calles esenciales para la comunicación, el incremento cualitativo y cuantitativo de los servicios públicos, la integración de la población rural a los medios de desarrollo dentro de una mejor infraestructura, son problemas entre otros-- muchos, que por su magnitud y alto costo, quedan fuera de las posibilidades físicas y económicas de los municipios.

A nadie escapa la trascendencia que para el desarrollo armónico del país tiene la vigorización del municipio. Todos sabemos que los objetivos del Constituyente de darle vida autónoma en su gobierno interior y responsabilidad solidaria en el destino de la República sólo podrían alcanzarse con el diseño e implementación de una política nacional de desarrollo urbano, que al mismo tiempo contrarreste los desequilibrios generados por el desmesurado crecimiento de las grandes

ciudades, los fortalezca con una economía que les permita prestar con eficacia los servicios públicos y acometer las obras que por ley le están recomendadas.

Es hasta 1983 cuando nuestro sistema se redujo a una estructura política que era necesario ir completando con sus secuencias sociológicas, económicas, culturales, etc. Nada de esto se había hecho en los 66 años transcurridos desde 1917. Es en el actual momento cuando se viene dando una sacudida a la estructura Legislativa, cuyos aspectos sobresalientes serán tratados en el siguiente capítulo de esta tesis.

Para el municipio mexicano su historia concluyó con el artículo 115 de la Constitución de 1917 y las leyes orgánicas de los Estados que expidieron a partir de entonces. Nada habíamos aportado después, ni en lo jurídico, ni en lo económico, ni en lo social, ni en lo cultural. Nuestros pueblos sufrían ese retraso que se fincó en una Legislación obsoleta. ¿Porqué nos lamentamos de la descompen sación monstruosa que existe entre contadas grandes urbes de la República y una maraña de cien mil localidades atrasadas, incomunicadas y sujetas a anemia demográfica, económica, política, social, institucional, cultural, etc.?

El abismo que existe entre las grandes metrópolis mexicanas y los pueblos miserables, se debe a que las urbes se han desarrollado por explosión contemporánea propia, a pesar de la falta de estímulos Legislativos y de servicio, en tanto que cerca de 2,500 municipios, que hay en la República vegetaron por la carencia de una Legislación pro visora y avisora que planeara su modernización a escala nacional sobre la base de los módulos locales y regionales.

\* Alguien opinaba en reciente reunión de Alcal - - -

des Latinoamericanos, que si los gobiernos Federales y de los Estados no se apresuraban a tratar de resolver el problema económico municipal, no menos del 80% de los municipios del país tendrían, muy pronto, como los tendajos de barrio, que cerrar sus puertas por incosteabilidad". (29).

Afortunadamente los actuales Legisladores han impulsado el reloj de la historia, que se había detenido en 1917.

(29).- GONZALEZ SAENZ, LEOPOLDO. Ponencia en reunión de presidentes municipales efectuada en México D. F., el 14 de julio de 1975.

C A P I T U L O      T E R C E R O

LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983.

A.- ORIGENES Y ANTECEDENTES DE LA REFORMA MUNICIPAL.

- 1).- INICIATIVAS QUE NO PROSPERARON.
- 2).- PROPUESTAS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL.

B).- DISCUSION EN EL CONGRESO.

C).- ANALISIS DE LAS REFORMAS.

4).- ASPECTO ECONOMICO.

- a).- La autonomía económica y el problema de la administración fiscal.

5).- ASPECTO POLITICO.

- a).- La representación proporcional en los municipios.
- b).- La desaparición de ayuntamientos.
- c).- Facultades reglamentarias.

6).- ASPECTO ADMINISTRATIVO.

- a).- La prestación de servicios públicos.
- b).- Facultades de planificación del desarrollo urbano.
- c).- Facultades de coordinación.

7).- ASPECTO SOCIAL.

- a).- Las relaciones del municipio con sus trabajadores.

LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983.

A).- Orígenes y antecedentes de la reforma municipal.

1).- Iniciativas que no prosperaron.

En su mensaje de toma de posesión, el titular, - del ejecutivo de la Unión afirmó:

"Avanzaremos en la consolidación del municipio libre; la autonomía política depende de la suficiencia económica; iniciaremos reformas al art. 115 Constitucional, proponiendo al Constituyente permanente la asignación de fuentes de ingreso propias e intocables para los municipios con el fin de que puedan atender los servicios públicos que le son propios." (30).

De ésta manera se retorna el pensamiento del --- Constituyente del 17, aquellos que pugnarón por establecer la autosuficiencia financiera del municipio y así también se prevee el perfeccionamiento de nuestro sistema Federal, que refuerce la capacidad de los gobiernos de los Estados e impulse la Institución municipal como la forma más dinámica de organización territorial, política, económica y administrativa de la Sociedad.

A partir de 1917 se han realizado varias reformas al artículo 115 Constitucional, diversas reglamentaciones y nuevas reestructuraciones del sistema municipal se han propuesto como solución y mejoramiento básico del municipio.

La primera reforma fué publicada el 20 de agosto de 1928 siendo el presidente de la República el Gral. Alvaro Obregón, consistió en una adición a la Fracción III en el siguiente sentido:

(30).-MADRID HURTADO, MIGUEL DE LA. Discuso de toma de posesión. I de diciembre de 1982.



"El número de representantes a las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no lleque a cuatrocientos mil habitantes; de nueve en aquellos cuya población exceda de éste número y no llegué a ochocientos mil habitantes y de once en los Estados cuya población sea superior a ésta última cifra". (31).

Los artículos transtitorios fueron los siguientes:

PRIMERO.- La reforma entrará en vigor al verificarse las elecciones para integrar la cámara de diputados del XXXIV Congreso de la Unión, en el año de 1930.

SEGUNDO.- La división territorial que servirá de base para la elección de diputados a la XXXIV Legislatura de la Unión, se hará con sujeción al presente decreto.

TERCERO.- Las reformas a la fracción tercera del artículo 115 Constitucional, surtirán sus efectos en las elecciones de diputados a las Legislaturas de los Estados, en las fechas en que, de conformidad con sus Constituciones políticas locales y leyes electorales respectivas se verifiquen a partir de la promulgación de la presente ley.

La siguiente reforma la constituyó la iniciativa que fué presentada el 16 de noviembre de 1932 por el comité ejecutivo del partido Nacional Revolucionario, se le incluyó un párrafo a la Fracción I quedando como sigue:

"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 le dé, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietario no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio". (32).

A la fracción tercera se le adicionaron reglas sobre la duración y substitución de Gobernadores, finalmente se estructura un párrafo más:

"Los diputados de 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." (33).

Esta reforma incorpora el postulado revolucionario de la no reelección, se consolida de manera definitiva esta aspiración de dar oportunidad a otros miembros de la comunidad a que ocupen cargos públicos, acabando así con formas de representación nocivas.

En enero de 1943 por iniciativa del Presidente Manuel Avila Camacho, se estipula la duración del encargo gubernamental en los Estados por 6 años.

El 6 de febrero de 1976 se publicaron las reformas instrumentadas por el entonces Presidente Lic. Luis

(32).- Op. cit.

(33).- Op. cit.

Echeverría Alvarez consistiendo en la introducción de las antiguas fracciones IV y V.

"Fracción IV.- Los Estados y los 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 ésta Constitución en lo que respecta a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia". (34).

"Fracción V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas 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". (35)

Esto representó una novedad, ya que con anterioridad no se había hecho alusión a la reglamentación y control del suelo en el desarrollo urbano.

Posteriormente viene la reforma política de 1977 - con López Portillo en los siguientes términos:

"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 Legislativas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes". (36).

Todas éstas reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional iban encaminadas a resolver problemas ---

(34).- Op. Cit.

(35).- Op. Cit.

(36).- Op. Cit.

del municipio y así quedó hasta antes de 1983. Como - hemos visto no hay una sola que se refiera a la cues-  
-tión hacendaria, mas sin embargo si hubo varios inten-  
-tos que trataron la problemática económica municipal -  
-pero desafortunadamente no llegaron a plasmarse y sólo  
-se quedaron en buenas intenciones, veremos a continua-  
-ción las mas importantes:

1.- La de la Unión de ayuntamientos de la Re-  
-pública Mexicana, en 1922, en donde se proponía entre  
-otros varios aspectos, la numeración de los rubros eco-  
-nómicos que correspondían al municipio, así como los -  
-servicios que debía prestar.

2.- En 1959 hubo una propuesta en donde se ha-  
-cían explícitos los renglones con los cuales se forma-  
-ría la hacienda de los municipios. Su antecedente radi-  
-ca en los diputados de Guanajuato quienes como parte -  
-integrante de la XLIV Legislatura, revivieron el anhe-  
-lo expresado por los Constituyentes tratar de reconocer  
-a los municipios autonomía e independencia económica.  
-En dicha iniciativa los diputados por Guanajuato entre  
-otras cosas establecían la obligación para el Gobierno  
-Federal y de los Estados, de asignar a los municipios  
-una participación del 10% de los impuestos, aparte de  
-las contribuciones que les señalaran las Legislaturas  
-Locales.

3.- La de los diputados del PPS, en 1964, que  
-pretendía precisar una serie de aspectos como la califi-  
-cación de las elecciones municipales; mismos que tam-  
-bién se ocuparon del problema económico del municipio.

## 2).- PROPUESTAS DE LA CAMPAÑA ELECTORAL.

Así fué como se había venido desarrollando el  
-precepto del 115 Constitucional hasta llegar al año de

1983 en el que tomó un nuevo impulso en busca de una plena autonomía, aunque nosotros creemos que no es el definitivo, si viene a mejorar la institución básica de nuestro Federalismo.

El origen de la reforma municipal de 1983 estuvo en la imperiosa necesidad de cambio dadas las condiciones de desequilibrio económico, político, social, cultural, etc., imperantes en la Sociedad Mexicana, así se lo manifestó durante su campaña política del actual presidente de México Lic. Miguel de la Madrid Hurtado - el pueblo de México. Actualizar y dar una plena vigencia al artículo 115 Constitucional fué una constante y reiterada demanda de todas las clases sociales que configuran la estructura de nuestro país.

Fuó un consenso uniforme que se formó con los obreros, campesinos, profesionistas, empresarios, etc. que vieron la necesidad de darle al municipio una nueva orientación hacia el progreso, hacia el desarrollo compartido y equitativo, hacia la democratización integral, el fijar directrices que le permitiera al municipio como célula primaria de la sociedad desenvolverse en un ámbito de libertad de autosuficiencia generando a su vez la vigorización y el fortalecimiento del Federalismo.

La participación de la ciudadanía representó el factor fundamental que determinó se hiciera un nuevo estudio al citado artículo, se procedió a una revisión a conciencia sobre sus alcances y situación preva-  
lente hasta entonces llegándose a la conclusión de que efectivamente se requería una concepción mas acorde con la realidad por lo que había que proceder a reestructurarlo, para dotarlo de los elementos que le permitieran su fortalecimiento interno y su incorporación plena al desarrollo integral de la nación.

Fués un reclamo nacional surgido en la campaña y a través de la intensa consulta popular realizada, - la iniciativa presidencial recogió esa inquietud al decir entre otras cosas que:

"El fortalecimiento municipal no sólo es de - considerarse como el camino para mejorar las condiciones de vida en 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". (37).

Fueron unánimes los pronunciamientos de la ciudadanía en pro de un perfeccionamiento de la democracia y una descentralización efectiva. Constituye un reclamo popular el propiciar un desenvolvimiento integral y armónico de la Sociedad mediante el reforzamiento y adecuación a las nuevas condiciones de la institución municipal como la forma más dinámica de organización territorial, política, económica y administrativa de la comunidad.

Así se dijo también que:

"La centralización ha arrebatado al municipio - capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema Federal. No requerimos una nueva institución, tenemos la del municipio. (38).

(37).- MADRID HURTADO, Miguel de la. Iniciativa presidencial.

(38).- Op. Cit.

B).- DISCUSION EN EL CONGRESO.- El proyecto de reforma en general fué recogido por el Congreso con sumo interés y con evidentes muestras de simpatía, pues era indudable que la renovación del artículo recogía los anhelos del Constituyente del 17 y del pueblo de México. Más sin embargo hubo partidos que votaron en contra, concretamente el PSUM y el PPS, ambos partidos hicieron valer argumentos en el sentido de que con la reforma aún no se cumple en toda la extensión con la libertad municipal, que aún faltan ciertos que hacen nugatoria dicha libertad o bien que lo que la reforma pretende ya ha sido concedido y que lo único que quieren hacer es plasmar a nivel Constitucional algo que ya por naturaleza le había venido correspondiendo al municipio.

Fueron puntos de vista discordantes que aunque respetables no encajó con la opinión de la mayoría del Congreso conciente que podrían haber fallas pero éstas son meramente accidentales porque se debe de reconocer que se cumplió con lo primordial al darsele un nuevo matiz a la vida municipal.

Por último se llegó a la conclusión de que la reforma representa un avance significativo en la lucha por alcanzar la descentralización, la democratización integral y el fortalecimiento de la vida nacional a través de la vigorización del municipio mexicano.

C).- ANALISIS DE LA REFORMA.- Procederemos enseguida a hacer un estudio a dichas reformas, en que consistieron y cuales fueron los puntos más importantes.-

El encabezado del artículo quedó igual al decir que:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno Republicano, Representativo y popu

lar, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre".

#### 4.- ASPECTO ECONOMICO.

##### I.- La autonomía económica y el problema de la administración fiscal.-

La antigua fracción II fué modificada, ahora se integró en la fracción IV y quedó como sigue:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cuál 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 a su cargo.



Las Leyes Federales no limitarán las facultades de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a y c, ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes Locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de Instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados, o de los municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

En ésta fracción se encuentra el aspecto medular de la reforma municipal, recordemos que en el constituyente del 17 fué el punto más debatido en agotadoras sesiones y que finalmente no se le reglamentó como se debiera.

Ya dijimos que la nota económica que se le imprimió al 115 fué deficiente, ya que no le otorgaba al municipio plena autonomía, pues lo supeditaba para la formación de su hacienda a lo que las Legislaturas Locales le quisieran dar.

Haciendo una comparación con la antigua fracción es evidente que se logró una nueva reglamentación que ampliará en gran medida la esfera de las prerrogativas municipales. La anterior fracción sólo decía que:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que sea

len las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender las necesidades municipales."

Se ha dicho que el municipio libre fué uno de los principios que abanderaron el movimiento social de 1910, sólo que, al instituirse en la Constitución se le privó de los medios necesarios para desarrollarse y al no tener aplicación concreta en la realidad quedó en igual situación a la que tenía antes de 1917, los pronunciamientos de Heriberto Jara corroboran lo anterior al decir:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente... hasta ahora los municipios han sido tributarios del Estado... al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; ... no demos libertad política y restrinjamos 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 sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". (39).

Vemos pues, que a pesar de los vigorosos discursos que se hablaron en el seno del Congreso a favor del municipio libre, el Legislador a final de cuentas no hizo gran cosa por él y como nos lo contaba la anterior --fracción lo dejó expuesto al presupuesto que las Legislaturas Locales les designaran.

La necesidad de fijarle al municipio una esfera económica mínima fué una tesis que se manejó desde entonces, a parte de los esfuerzos de Heriberto Jara el proyecto de la fracción segunda presentada por los diputados Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez el 29 de enero de 1917 puede considerarse como antecedente de la actual iniciativa de reformas, ya que enumeraba los rubros económicos que integrarían la hacienda municipal, sin embargo como dice el Dr. Jorge Carpizo ese asunto tan importante y delicado lo decidió el cansancio y por último a las 3:30 de la mañana del 30 de enero se aprobó la redacción propuesta por el diputado Ugarte y que poco decía y nada precisaba respecto a la autonomía financiera de los municipios conformando la fracción segunda anterior.

La participación de los municipios en los ingresos públicos había venido disminuyendo paulatinamente en los gobiernos post-revolucionarios, a manera de ejemplificación diremos que:.- La administración del presidente Calles fué del 8%, con el presidente Cárdenas 6%, con el Gral. Avila Camacho 4%, entre 1946 y 1964 el ingreso municipal descendió al 3% y durante las últimas 3 administraciones se contrajo hasta el 1.6%, de continuar ésta tendencia los municipios habrían muerto y con ellos el sistema político Federal.

Ahora, después de 66 años se reforma el artículo 115 y se apunta claramente la esfera económica mínima, enumerando en forma precisa los ingresos que percibirán los municipios, incisos a, b, c, de la fracción IV. Esta fue la garantía más importante que se consiguió en ésta reforma, ahora cuenta el municipio con ingresos propios, ahora si tiene plena vigencia el calificativo de "municipio libre" aunque se sigue estipulando que su hacienda -

se seguieran formando con las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan a su favor, ya no se encuentra (y ésto hay que recalcarlo) - supeditado a las designaciones presupuestarias de las - Legislaturas puesto que ya tienen fuentes propias de -- aprovisionamiento.

Dentro de ésta misma fracción se estatuye la -- posibilidad de concertarse convenios municipio-Estado, para que éste se haga cargo de algunas de las labores relativas a la administración de esas contribuciones, - a mi ver es una medida acertada en virtud de que muchos municipios carecen de los medios técnicos para realizar las por lo que requieren de la ayuda Estatal.

En el otro párrafo se prohíben que se establezcan exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones ya que ello vendría en detrimento de la ya de por sí maltrecha economía municipal exceptuándose sólo los bienes del dominio público de la Federación, - de los Estados y de los Municipios. Esta es una reglamentación también muy atinada ya que así se evitará que diversas dependencias del gobierno u organismos descentralizados logren éstas prerrogativas ocasionando perjuicio a los ingresos municipales.

Por último al otorgarse a los municipios la facultad de formular su presupuesto de egresos significa un avance de la libertad municipal ya que antes ésto - también era materia de las Legislaturas de los Estados.

Es inexplicable dada la opinión casi unánime de los Constituyentes de 1917 en pro de la autonomía económica municipal, la redacción de la antigua fracción II que rigió hasta 1983. El municipio no tenía bienes que le produjera entradas; el legislador del Estado sólo - recibía una recomendación, sin sanción, de que las

contribuciones que se destinaran al municipio serian las suficientes para sus gastos y, como no existian bases para fijar esa suficiencia y para delimitar la competencia impositiva municipal, al Estado se encargaba de gravar - para sí la casi totalidad de las fuentes de ingreso vecinales, otorgando graciosamente al ayuntamiento una pequeña participación de alguno de ellos. Los resultados de este sistema eran, por una parte, la paradoja de la existencia rica y poderosa de los Estados y la Federación - sostenidas por la penuria de los municipios y por el otro la deformación de la conciencia popular en un parasitismo burocrático, que olvidándose de que son los municipios el elemento sustantivo del Estado, su sostén, tratan de vivir a su sombra, pidiéndole, casi como limosna lo necesario para su subsistencia.

Considero que cuando las fuentes de ingresos no se encuentran correctamente distribuidas entre la Federación y los Estados para que cada uno de dichos órganos jurídicos cuente en forma autónoma e independiente, con los recursos financieros suficientes para la consecución de sus fines; es particularmente cuando los Estados o Entidades Federativas se debilitaron económicamente frente al poder Federal, al igual que los municipios frente al poder de los Estados por acapararse de éste modo la mayor parte de las atribuciones económicas; se rompe entonces el equilibrio básico del Federalismo, cayendo en forma progresiva en una dependencia de orden económico - que conlleva intrínsecamente la descentralización política, convirtiendo de ésta manera el sistema Federal, prácticamente, en un sistema político de carácter unitario.

Para tener una idea más clara de la situación en que se encuentra el ramo fiscal en México veámos la siguiente tesis:

"Se ha dicho que nuestro sistema fiscal nacional, si así puede llamársele, desde el principio de nuestra vida independiente se ha desarrollado a base de ensayos y titubeos, de contradicciones y de convenios, muchas veces celebrados o llevados a la práctica, sin apego a disposiciones expresas, sin autorizaciones Legislativas concretas, pero que no pueden ignorarse ni destruirse, porque forman parte de nuestra organización política y a los que quizá incorrectamente pudiera llamárseles -- usos y costumbres que se sancionan por la leyes Federales y Locales en vigor..... El sistema Fiscal mexicano, ha sido un sistema que ha funcionado, digamos, paralelamente a la Constitución, por no decir que en muchos casos, al márgen de ella. Es una vida o realidad fiscal impuesta por las circunstancias en las que hemos vivido. Cuando las necesidades de ingresos en las Entidades públicas chocan con disposiciones rígidas, teóricas, siempre se sobreponen las necesidades a la rigidez de los principios y al las - conveniencias económicas." (40).

Por medio de las reformas de 1983 se trata de dar una redistribución de competencias en materia fiscal, tratando de corregir los errores del pasado y establecer desde un punto de vista Constitucional un equitativo y justo orden de competencias y atribuciones en materia fiscal, convencidos de que sólo por éste medio podremos vencer la anarquía fiscal que tradicionalmente se ha dado nuestro país, y que indebidamente ha favorecido el centralismo político. Solamente con éstas transformaciones que tienden al bien común, se podrán romper las ya viejas estructuras y revitalizar desde el punto de vista económico a nuestro municipio.

(40).- YANEZ RUIZ, Manuel. "El problema fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación". Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1970. pp. 431, 433 y 434, Tomo I.

5).- ASPECTO POLITICO

A).- La representación proporcional en los municipios.

En la fracción VIII se introdujo una variante - en cuanto a la representación proporcional de los municipios, estableciéndose que:

"De acuerdo con la Legislación que se expida en cada una de las Entidades Federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos - los municipios."

Anteriormente como parte de la reforma política implantada en México en 1977 se adicionó un último párrafo a la entonces fracción tercera del artículo 115 Constitucional a fin de estatuir 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 aquellos municipios cuya población fuera de 300 mil o más habitantes. El nuevo texto - Constitucional hace obligatoria la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país sin distinción de ninguna índole (antes sólo se aplicaba a aquellos municipios cuya población fluctuara entre los 300 mil o más habitantes), éste agregado representa un paso importante para el logro de la - democracia en México.

Cabe hacer mención que el primer antecedente lo encontramos el 28 de septiembre de 1976 fecha en que se reformó "la Constitución del Estado de Nuevo León con el propósito de establecer el sistema de regidores de partido, que habría de operar en forma similar al sistema que

entonces regía en la cámara Federal de diputados. A partir de entonces debería haber regidores de partido en seis ayuntamientos del Estado. En lo que respecta a la reforma política de 1977 sólo 13 Entidades Federativas asumieron el criterio de incorporar la representación proporcional en municipios con trescientos mil o más habitantes. Los restantes 18 Estados lo establecieron en municipios que iban desde los 200 mil hasta los 25 mil habitantes. Para dos Estados, San Luis Potosí y Zacatecas, el dato del núm. de población no fué verdaderamente significativo, cuanto el tamaño del ayuntamiento." (41).

Es importante destacar el hecho de que si se hubiera aplicado la representación proporcional sólo en los municipios con trescientos mil o más habitantes, esas fórmulas se hubieran podido llevar a cabo solamente en 36 de los 2377 municipios con que cuenta la república, así pues, los Estados en ejercicio de su autonomía establecieron el principio potestativamente en municipios con menor población.

Respecto a la integración de los ayuntamientos la línea que observaron los Estados de la Federación -- fué la de establecer la representación proporcional, si acaso así puede llamársele, únicamente para la elección de regidores, aún en aquellos casos en que existía una sindicatura colegiada, en otras palabras, la elección del presidente municipal y de los síndicos se sigue haciendo a través del sistema de mayoría relativa.

Hasta aquí la situación política del municipio hasta antes de la reforma de 1983, que como ya dijimos quita el impedimento para que los municipios de menos de 300 mil habitantes puedan constituirse a través del principio de la representación proporcional. El maestro



Jorge Madrazo al respecto hace la siguientes reflexiones:

Si en términos generales la representación proporcional supone el atribuir a cada partido político contendiente las posiciones dentro de la asamblea que correspondan al porcentaje de votos obtenidos, entonces la viabilidad de la representación proporcional exige, por lo menos, la concurrencia de los siguientes elementos:

- a).- Suficiente participación de los partidos políticos.
- b).- Amplitud en el número de posiciones a repetir dentro de la asamblea, y
- c).- Conveniente número de electorales.

En cuanto al primero de los elementos, no podemos pasar por alto el hecho de que el único partido político que ha presentado candidatos en la totalidad de los municipios ha sido el PRI y que, en cambio, la participación de los partidos de oposición ha resultado bastante estrecha.

De acuerdo con Alvaro Arreola, en las últimas elecciones verificadas en Chihuahua, de 67 municipios del Estado, el PAN sólo postuló candidatos en 38, el PSUM en menos de 10, al igual que los demás partidos de oposición. En las elecciones del Estado de México, celebradas en noviembre de 1981, la oposición sólo presentó planillas de la siguiente forma: 4 del PDM, 6 del PST, 26 del PAN, 9 PCM y sólo el PRI en los 121 municipios del Estado. En Veracruz, de 203 ayuntamientos la oposición no rebasó el 50% de candidatos.

En Nuevo León, de 51 municipios el PAN sólo participó en la elección de 17 ayuntamientos; el PST en 13, el PCM en 11; el PARM en 7; el PPS en 6 y el PDM en 4.

Atento a lo anterior, no podemos imaginar como podrá haber representación proporcional en los 2377 ayuntamientos del país, si en un alto porcentaje de ellos el único partido político contendiente es el PRI.

Respecto el segundo de los elementos: la amplitud en el número de posiciones a repartir, no podemos olvidar que un alto número de ayuntamientos se integran con un presidente municipal, un síndico y un regidor. En éstos ayuntamientos se ha creado otra regiduría más para la oposición y yo me pregunto si en éste caso válidamente puede hablarse de representación proporcional.

Por último en cuanto al tercer elemento, la amplitud del cuerpo electoral, no nos puede pasar inadvertido que el 40% de los municipios del país tiene una población menor a los cinco mil habitantes.

En los 2377 municipios mexicanos existe un total de 96, 994 localidades; de ellas el 93.88% corresponden a aquellas que tienen de uno a 999 habitantes; el 5.36% son localidades que tienen de mil a 4999 habitantes y sólo el 0.76% tienen cifras de población superior a cinco mil habitantes.

De los 58 millones nueve mil doscientos veintiocho habitantes que residen en los municipios, sólo es tarían en edad de votar 32 416 413, con un índice de 15.7% de analfabetas.

Después de haber visto el panorama municipal que se nos presenta, la reforma municipal es obvio que habrá de enfrentarse a serios problemas en cuanto a su viabilidad práctica, pues será difícil hacerla efectiva en municipios demasiado pequeños razón por la cual estimamos que ésta (la representación proporcional) sólo --

podrá aplicarse en ayuntamientos adecuados, que cuenten con un cuerpo edilicio mas o menos numeroso, un escenario político amplio y que se preste para la participación efectiva de la oposición.

En la actual reforma política de 1983 se experimenta la misma posición de la anterior de 1977 en el sentido de aplicar el principio de la representación proporcional por parte de los Estados sólo con respecto a las regidurías y no de todo el ayuntamiento. Esto representa un esfuerzo de los Estados por hacer que se restrinjan los efectos de ésta reforma, que ya de por sí tienen en su origen alcances limitados. Se contraviene así mismo el espíritu de la reforma al exigirse un porcentaje que excede al 1.5% requerido en las elecciones Federales para poder tener derecho a la asignación de regidores de representación proporcional, sólo una minoría entre los que se encuentran los Estados de Veracruz, Zacatecas y Quintana Roo, lo dejan en el correcto 1.5% .

La reforma municipal trata de democratizar los municipios del país que por ser la base de nuestro sistema político, el punto de partida de la democracia, debe tenerse especial cuidado en una cuestión tan importante en la actividad política como son las elecciones. Estamos totalmente de acuerdo con el maestro de derecho Constitucional Felipe Tena Ramirez cuando enfatiza en terminos muy dignos de tomarse en cuenta:

"Acertaron los Constituyentes de Querétaro cuando proyectaron al municipio libre como escuela primaria de la democracia, ensayo de gobierno por sí mismo, aprendizaje de la función cívica, que requiere no sólo independencia al emitir el voto, sino entereza para hacerlo respetar. Cuando los pueblos aprendan el ejercicio municipal de la democracia, estarán dotados para enfrentar 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." (42).

Sería falso afirmar que nuestro proceso electoral no tiene fallas, corresponde a la comunidad una participación mas activa en los problemas públicos, en una palabra es necesario politizar mas a nuestros ciudadanos para de este modo evitar que se cometan los famosos fraudes electorales.

Se dice que: "El pueblo necesita sentir que todo el proceso electoral lo conduce al ejercicio del poder, y que sólo por la eficacia de ese procedimiento es posible la expresión de su voluntad soberana. Esto equivale a decir que la obstrucción o lo inoperativo de los mecanismos de elección produce, inevitablemente fricciones entre el poder real del pueblo y los presuntos representantes de su voluntad." (43).

Un luchador incansable por democratizar a los municipios lo fué el íntegro político Tabasqueño Lic. Carlos Alberto Madrazo, cuando en su discurso afirmaba enfáticamente: "En México estamos llegando al fin de un ciclo histórico. A las nuevas formas de nuestra economía debían responder nuevas formas políticas", y propuso lo siguiente para la elección de las autoridades municipales: Las asambleas en cada sección simultáneas, la votación recogida ahí mismo tenía que declararse en presencia de todos y como esto se hacía en todos los lugares del municipio al mismo tiempo era obligatorio declarar triunfante al candidato electo.

Lo anterior muestra la tendencia que tenía por democratizar la elección municipal. Estaba convencido de que:

(42).-TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho..... Op. cit.p. 157

(43).-REVISTA PENSAMIENTO POLITICO. Edición cultura y ciencia política, México 1970, p. 22

"Un presidente municipal es alguien sobre quien directamente defrauda al pueblo, o quien directamente lo atiende, por eso el Lic. Madrazo consideraba de imperativa necesidad dar una lección de democracia reconociendo el derecho del pueblo a nombrar legítimamente a su autoridad legítima, y librarlo de la obligación de aceptar al primer desconocido, o a cualquier otro individuo sobrado y malamente conocido, por el sólo hecho de haber sido designado desde el centro, por jerarcas desconocedores de la realidad de los municipios." (44).

Creemos que en los municipios hay una mayor oportunidad de que se puedan realizar elecciones democráticas por las siguientes razones:.-

a).- Por su relativamente bajo número de ciudadanos que intervienen en dichas elecciones es más difícil que haya alteraciones desórdenes y fraudes; además por pertenecer a la misma comunidad se conocen la mayoría y se puede seleccionar a las personas más idóneas, honestas y preparadas por la mayoría de los electores para que guen los destinos del municipio de que se trate.

Considera tan imponente la elección en la institución que estudiamos el Ing. M. C. Rolland que sostiene: "Es, pues, fundamentalmente necesario en la organización política de nuestras administraciones municipales, el que las elecciones locales se hagan en distintas épocas que las elecciones del Estado o Federales y que en las elecciones municipales no se presenten de ninguna manera los partidos políticos nacionales organizados como tales." (45).

Esta, la de los partidos políticos locales, es otra idea importante que sería recomendable tratar, el ilustre filósofo y jurista panameño, profesor Lino Rodríguez Arias Bustamante nos explica:

(44).-VASCONCELOS, Darío. "Discursos y comentarios", P. 13

(45).-ROLAND C., Modesto. El desastre municipal, México 1939, p. 136.

"Una democracia sin partido equivaldría a un régimen sin vida política, sometido al juego de los intereses en pugna de las clases o profesiones. Consideramos por el contrario que el partido político tiene funciones muy importantes que cumplir en una democracia comunitaria." (46)

"Sobre las tareas y funciones de los partidos políticos el maestro Rafael Preciado Hernández nos dice que son:

"Organizar el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los derechos políticos de sus afiliados; ser vir como órganos de opinión pública, como escuela de formación de políticos teórico-prácticos; ser auxiliares de las autoridades en los procesos electorales y organizar la participación de los ciudadanos en esos mismos procesos, y, por último, en su labor de crítica organizada destruyen el Cesarismo o impiden el abuso del poder." (47).

Treinta de los 31 Estados aceptan, por lo menos al nivel del texto de la ley, la constitución de partidos locales, totalmente independientes y diversos de los nacionales, los cuales se podrían formar tomando en cuenta el número de ciudadanos que integran el municipio, estableciendo un mínimo considerable para que puedan constituirse varios. Así mismo, establecer claramente que su única actividad política sería la municipal.

Refiriéndome a las recientes derrotas que ha sufrido el PRI principalmente en los Estados del Norte de la República (Durango, Chihuahua, etc. entre otros) hay que fijarse en el hecho de que han ocurrido siempre en comicios parciales o locales. Cabe advertir que en las elecciones locales cuenta de manera especial la personalidad de los candidatos, pues éstas transcurren en un ámbito limitado en el que es fácil establecer relaciones directas.

(46).- RODRIGUEZ, Lino. La democracia y la Revolución en la Sociedad Comunitaria, edición nahuel, Argentina 1966, p. 73.

(47).- Op. Cit. p. 73.

Lo anterior confirma que las autoridades municipales, son las que tienen mas contacto con los ciudadanos, pues conscientes de que la persona seleccionada por el mencionado partido, no es la más idónea vota por el otro candidato que consideran más apto para resolver y manejar los intereses de la comunidad.

### B),- LA DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS

A la fracción I se le adicionaron 3 párrafos - que contienen lo siguiente:

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

Segundo párrafo "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 celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos."

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

A través de ésta adición se le incorporan funciones eminentemente políticas a las Legislaturas de los

Estados, se pretende principalmente establecer criterios uniformes en cuanto a la suspensión y revocación de ayuntamientos y de sus miembros, sobre todo acaba con la práctica viciada que imperaba en algunas Constituciones de los Estados de otorgarle facultades al gobernador o a los Congresos para suspender y desaparecer sin ninguna cortapisa a dichos cuerpos edilicios.

Las inovaciones más importantes son las siguientes: \_

1).- Se les otorga competencia a las Legislaturas de los Estados para la suspensión y desaparición de ayuntamientos o de alguno de sus miembros.

2).- Se establece un quórum de votación calificado para dicho efecto en el sentido de que serán las dos terceras partes de sus miembros los que tendrán que aprobar la medida para que se proceda a lo conducente.

3).- Tendrá que ser por alguna de las causas graves que la ley prevenga y:

4).- Siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan, es decir, debe haber garantía de audiencia.

En cuanto a la mayoría calificada, tomando en cuenta el ausentismo usual, puede permitir que los diputados de la oposición coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas, propuestas por el ejecutivo por una equivocada concepción de la disciplina de partido.

Además señala el procedimiento para la sustitución de los ayuntamientos así como de sus miembros (segundo párrafo) "entrarán en funciones los suplentes y en caso de que no haya lugar a elecciones se designará un consejo municipal entre los vecinos."



Cabe hacer mención que en varias Constitucionales Locales se estatúan la facultad de los gobernadores y en algunos casos de la Legislatura Local para la suspensión o desaparición unilateral de ayuntamientos y sus miembros haciendo ellos mismos una valoración muy particular de las causas determinadas de esa decisión materializándose así, de manera directa una agresión a la libertad municipal.

Para confirmar lo anterior, la Constitución política de los Estados de Oaxaca, Colima, Jalisco, Durango, y Nuevo León prescriben que el ejecutivo del Estado es el superior Jerárquico de los ayuntamientos; así mismo, en los Estados de Aguascalientes, Coahuila, Colima, Tamaulipas, Nayarit e Hidalgo, el gobernador podía suspender a las autoridades municipales. El gobernador de Tlaxcala tenía facultades para revocar en forma absoluta los acuerdos tomados por los ayuntamientos.

Algunos Congresos como los de los Estados de Durango, Zacatecas, Chiapas, y Veracruz podían designar municipales interinos, y en el Estado de Morelos podían destituir a uno o varios regidores o a todo el ayuntamiento sin ningún problema.

El artículo 134 de la Constitución de Coahuila, confería al gobernador poderes discrecionales para sustituir los ayuntamientos de elección popular al decir que:

"Corresponde soberana y discrecionalmente al ejecutivo declarar, cuando haya desaparecido el ayuntamiento de algún municipio, que es llegado el caso de nombrar ayuntamiento provisional, el que durará en su encargo todo el tiempo que falte para terminar el periodo legal, en el concepto de que el nombramiento se hará

por el propio ejecutivo, que dará cuenta al propio Congreso o a la comisión permanente en su caso, para el efecto de que sea ratificado el nombramiento." (48).

El arma que se daba a los gobernadores para reemplazar a los ayuntamientos hace que éstos se conviertan en simples agencias del poder ejecutivo. Estos casos son una verdadera amenaza para la libertad municipal y se llegó al extremo, como sucedió en Tamaulipas en 1947, de que el gobernador, en unas cuantas semanas, depusiera a todos los 39 ayuntamientos de la Entidad que entonces funcionaban, y los sustituyera por juntas de administración civil designadas por él.

Con la serie de facultades que se le otorgaban - tanto al ejecutivo como al Congreso, no se podía aceptar que el municipio llevara a cabo una política interna libre, lo que motivó a que el Lic. Jesús Castorena dijera:

"Elecciones, gobierno propio, libertad de acción, toda la vida pública de los municipios se mueve en interés de los egoísmos de las autoridades; todo ello es un vergonzoso engaño. Si es cierto que han quedado suprimidos los intermediarios entre los municipios y las autoridades de los Estados, no se ha podido comprender en cambio, que -- continua constituida la autoridad municipal en una dependencia del Gobierno del Estado." (49).

Esta adición constituye un avance de seguridad jurídica indudable, no obstante ello en el futuro se reclamará una participación más amplia de la ciudadanía en cuestiones tan vitales para la comunidad. La incorporación del elemento vecinal daría una mayor apertura democrática a la vez que harán ganar en madurez cívica.

(48).- Constitución del Estado de Coahuila. 1980.

(49).- CASTORENA, J. Jesus. El Problema Municipal Mexicano, editorial cultura México, 1926, p. 122.

C).- FACULTADES REGLAMENTARIAS

La fracción II se reformó y quedó como sigue:

"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 de sus respectivas jurisdicciones."

Aquí se dá a conocer que aunque el municipio carece de facultades Legislativas si tiene atribuciones reglamentarias ya que podrán expedir bandos y reglamentos - autónomos con la única salvedad de que deberán encuadrarse dentro del marco de la ley general, es decir, de la Ley Local. De ésta manera se evitará que los bandos o reglamentos sean aprobados por los gobernadores, así como la emisión de los mismos por los presidentes municipales sin la consulta del ayuntamiento.

Se estipula también que manejarán (los municipios) su patrimonio conforme a la ley, esto tiene relación con la fracción IV actual que tratamos en su oportunidad.

6).- ASPECTO ADMINISTRATIVO

A).- La prestación de servicios públicos

La fracción tercera de la reforma establece:

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

- a).- Agua Potable.
- b).- Alumbrado Público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Las 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 asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Esta fracción eleva a rango Constitucional los servicios que tradicionalmente le ha correspondido prestar al municipio, los define en un modo enumerativo fijando - de ésta manera una competencia mínima sin posibilidad que se los restrinja.

Además prevee el principio de colaboración entre los ayuntamientos permitiéndoseles coordinarse y asociarse en la prestación de servicios públicos, ésta forma de cooperación puede ser la solución a la llamada pulverización municipal fenómeno que alude a la creación indiscriminada de municipios sin la infraestructura necesaria y por ende faltos de los recursos suficientes para cumplir su cometido, el caso más patético es el que presenta el Estado de Oaxaca que cuenta con 570 municipios de los cuales algunos tenían hasta hace poco como presupuesto anual la cantidad de mil pesos. Un manejo adecuado de ésta figura puede conducir a un reagrupamiento de ellos y consecuentemente elevar sus niveles de eficiencia en los servicios que les están encomendados.

Esta fracción también toma en consideración las alianzas que pudieran efectuarse entre el Estado y los municipios cuando éstos requirieran auxilio en la prestación de algún servicio. Otros aspectos relevantes lo constituye el hecho de que las Legislaturas Estatales podrán ampliar la competencia en la prestación de los servicios de acuerdo a las condiciones socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

b).- FACULTADES DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO URBANO.- Como parte de la reforma la fracción V conforma la anterior fracción IV y quedó como sigue:

"Los municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para contrucciones, 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 segundo del artículo 27 de ésta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias."

La reforma tiene el mérito de definir claramente la competencia municipal en cuanto al derecho urbanístico, la fracción anterior IV enunciaba de una manera general y ambigua que los Estados y los municipios en el ámbito de su competencia expedirían leyes, reglamentos, etc., que fueren necesarios para cumplir los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional.

Esta falta de precisión en cuanto a la competencia de uno y otro hacía que en la mayoría de los casos -

los Estados abarcaran casi todo el campo quedando los municipios reducidos a meras actividades de administración privados de poder de decisión con respecto al desarrollo urbano.

Al especificar el grado de intervención con respecto al suelo urbano hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los grandes desafíos que plantean el crecimiento de nuestras ciudades. Al facultárseles a las autoridades municipales su intervención en la planificación del desarrollo urbano significa un logro más en los esfuerzos por la descentralización. Paralelamente garantiza un crecimiento urbano armónico y ordenado en las ciudades por el hecho de que son (los municipios) los que más enterados se encuentran de la realidad y de las necesidades prácticas de la comunidad, en consecuencia podrán aportar las soluciones mas viables.

De éste modo se evitarán los crecimientos circunstanciales y caóticos que han originado el hacinamiento en las grandes ciudades del que ya hablamos al iniciar ésta obra y como ejemplos mencionamos a la ciudad de México así como los que se empiezan a producir en Monterrey y Guadalajara y otras ciudades importantes. Estos han sido los resultados de la imprevisión, la centralización, la falta de planeación en el desarrollo, ahora corresponde a las actuales generaciones de mexicanos corregir el rumbo aplicando correctamente las reformas municipales de 1983.

C).- FACULTADES DE COORDINACIÓN.- La fracción X también es un agregado mas al artículo y establece lo siguiente:

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convertir 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 facultades a las que se refiere el párrafo anterior".

En ésta fracción se le concede rango Constitucional a los convenios únicos de coordinación que se celebren entre la Federación y los Estados y entre los Estados y los municipios con el fin de coordinarse en sus funciones y en la prestación de sus servicios con el propósito ineludible de procurar el mejoramiento en la eficiencia administrativa y en la descentralización efectiva de la vida nacional.

En el primer párrafo se hace constar que los Estados pueden asumir funciones, ejecución de obras o prestación de un servicio que le corresponde a la Federación por medio precisamente de esos convenios. En el segundo párrafo se dice que también se pueden celebrar entre Estados y municipios sólo que aquí no se habla que los segundos, o sea los municipios puedan asumir las funciones de los Estados.

En el primer párrafo se vulnera la división rígida de competencias del Estado Federal Mexicano, asentada en el artículo 124 Constitucional porque ahora se tendrán que tomar en cuenta los convenios que haya celebrado la Federación con los Estados.

#### 7).- ASPECTO SOCIAL.

La fracción IX fué una adición que se agregó en el siguiente sentido:

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

Las reivindicaciones de los derechos de los trabajadores fué uno de los detonantes que antecedieron al movimiento armado de 1910 y una vez que hubo triunfo se asignó un artículo especial (el 123) tutelar de esas reivindicaciones obreras y campesinas.

Cabe destacar que nuestra Constitución de 1917 fué la primera del siglo en plasmar un capítulo de derecho social al reglamentar las prerrogativas que deberían gozar los trabajadores. Inicialmente se les concedió la facultad para Legislar en esa materia tanto a la Federación como a los Estados al declarar que:

"El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, y de una manera general, todo contrato de trabajo."

Fuó un típico caso de jurisdicción concurrente en donde el Congreso Federal al igual que las Legislaturas Locales podían expedir leyes en materia Laboral.

Así fuó como nacieron un sin número de Legislaciones de trabajo en los distintos Estados que componen la República allá por los años de 1917 a 1929, fueron leyes diversas en cada Estado, en unos se les dotaba de --



ciertos derechos y en otros se les restringía a la mínima expresión de manera que imperaba una anarquía por lo que al señalamiento de los derechos laborales se refiere. Por lo que toca a la reglamentación de los trabajadores al servicio del Estado, algunos Estados la incluían y otros no.

Esta situación dió pábulo a que el entonces -- presidente de la República Lic. Emilio Portes Gil presentara el 6 de septiembre de 1929 una iniciativa de reformas en la cual se buscaba la Federalización de la cuestión laboral en virtud de que como se dijo: "La gran diversidad de ordenamientos laborales en el país estaban ocasionando conflictos que iban en perjuicio de la paz y del adelanto del país". Como consecuencia se expidió la ley Federal del trabajo el 18 de agosto de 1931 con vigencia en toda la República uniformando la Legislación en todo el país, En ésta ley se estipuló en el artículo 2 que: "Las relaciones entre el Estado y sus servidores se regirán por las leyes del servicio civil que se expidan".

Así fué como se diferenció los trabajadores al servicio del Estado, de los demás trabajadores en general, los primeros se enfrentaron a una situación de indefinición legal e indefensión, pues ni se les regulaba ni siquiera se establecía el órgano que habría de expedir esas leyes de servicio civil.

Entonces surgió la idea sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de que la relación jurídica existente entre el Estado y sus trabajadores es distinta a la de una empresa y sus trabajadores, en virtud de que en el primer caso lo que impera es el interés general sobre cualquier interés particular, y la labor que realizan, el servicio que prestan, es en función de dicho interés y no con un fin de lucro como sucede en la segunda relación.

La situación de éstos trabajadores se agrava con la disposición enclavada en la fracción II del artículo 89 de la Constitución la cual concede al ejecutivo la facultad de remover libremente a los empleados de la Unión, al no disponerse de una norma en contrario daba como resultado nombramientos y remociones injustas en su mayoría.

Después de varios intentos por incorporar en un ordenamiento Legal los derechos de éstos trabajadores, fué el Gral. Lázaro Cárdenas quien promulgó el "Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión" publicándolo en diario oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1938.

En dicho estatuto se consagran derechos laborales mínimos y se protege a la burocracia.

El citado estatuto adolecía de una falta grave en el sentido de que no protegía a los trabajadores al servicio del Estado sino sólo a aquellos que dependían de los poderes de la Unión, es decir de los poderes Ejecutivos, Legislativo, y Judicial, no daba cabida a los servidores de los Estados y de los municipios que tuvieron que seguir soportando las leyes de servicio civil deficientes y atrazadas.

Posteriormente vino la reforma que instrumentó el Lic. Adolfo López Mateos dividiendo el artículo 123 en dos apartados el A y el B, en el artículo A quedarían incluidos los trabajadores que tutelaba el texto original del 123 a aquellos sujetos de la relación jurídica entre el capital y el trabajo y el apartado B que comprendía las relaciones de trabajo entre los poderes de la Unión, el gobierno del D.F. y sus trabajadores.

La reforma de 1960 tampoco dijo nada nuevo a lo ya regulado por el estatuto, solamente perfecciona y supera en alguna medida lo dicho con respecto a los trabajadores de la administración pública Federal. En ésta reforma no se comprende tampoco a los trabajadores dependientes de los Estados y municipios.

La ley del ISSSTE ( 1963 ) tampoco hacía referencia a éstos trabajadores, entonces surge el problema de tratar de encuadrar a éstos trabajadores en alguno de los dos apartados.

Dichas relaciones de trabajo no pueden estar reguladas en el apartado A pues como ya lo dijimos antes, las relaciones jurídicas que se dan entre un trabajador y una empresa son diferentes a aquellas que se verifican entre un servidor público y el Estado ya que persiguen fines distintos, la primera el lucro y la satisfacción personal mientras que la segunda una función pública de bienestar colectivo.

Pero de dicho análisis también se desprende que tampoco pueden estar en el apartado B, pues en él se señala específicamente los trabajadores que deben estar regulados y entre ellos no se hace alusión a -- aquellos que están al servicio de los Estados y de los municipios.

Vistas las cosas de esa manera, dado que el Congreso Federal sólo tiene facultad reglamentaria en lo tocante al artículo 123 Constitucional y dentro de éste artículo no se prevén las relaciones laborales de los servidores públicos de los Estados y de los municipios, haciendo la debida interpretación del artículo 124 de que lo que no está expresamente concedido a la Federación se entiende reservado a los Estados, entonces llegamos a la conclusión de que a éstos le corresponde legislar en éste aspecto, de ahí que hayan

surgido varias leyes del servicio civil que no cumplían su cometido de proteger debidamente a sus trabajadores al servicio de los Estados y los municipios.

La actual reforma establece que las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes laborales para sus trabajadores pero siempre y cuando se adecúen a los derechos mínimos consagrados en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias, aunque no haya precisado a que apartado se refiere, mediante una interpretación lógica-jurídica se induce que debido a que dichos trabajadores también prestan un servicio público les debe corresponder el apartado B.

Esta reforma es muy importante, ya que reivindica derechos laborales mínimos a aproximadamente un millón de trabajadores que habían estado al margen de la ley laboral y que habían vivido en un estado de incertidumbre con respecto a su trabajo, ya que un cambio de jefe, y alguna rencilla implicaba la pérdida del trabajo.

Nosotros creemos que al llenarse esta laguna de la ley, se ha avanzado nuevamente y se han revitalizado y alcanzado plena vigencia los postulados revolucionarios de justicia social.

La reforma municipal de 1983, en términos globales, dependerá en gran medida de la actitud que asuman las Legislaturas Locales. A ellas deberá corresponder, entre otras cuestiones, las siguientes: suspender ayuntamientos y declarar que éstos han desaparecido; designar consejos que concluyan los períodos; dictar las bases normativas para que los ayuntamientos expidan sus bandos de policía y otros reglamentos; determinar qué otros servicios públicos deben corresponder a los municipios, fijar las contribuciones e ingresos municipales; determinar anualmente las bases, montos y plazos para el arreglo de

las participaciones Federales a los municipios, aprobar las leyes de ingresos y cuentas públicas, expedir la legislación laboral relativa a los trabajadores de los municipios.

C A P I T U L O      C U A R T O

EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA MUNICIPAL.

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

2.- ANALISIS DE LA MUNICIPALIDAD MEXICANA.

I.- MUNICIPIOS DE MAYOR DESARROLLO.

II.- MUNICIPIOS DE MEDIANO DESARROLLO.

III.- MUNICIPIOS DE MENOR DESARROLLO.

1.- CONSIDERACIONES GENERALES.

"En teoría, el sistema Federal Mexicano hace posible la autonomía política y económica de los Estados y de los municipios que conforman nuestra Nación, en efecto, el estado mexicano desde el punto de vista Constitucional es una Federación integrada por las Entidades Federativas y el D. F. y a la vez que existe la Federación como Estado soberano, las Entidades Federativas son autónomas para organizar su régimen interno y dentro de ellas, existe la estructura político-administrativa fundamental que es el municipio. Así se configuran las tres esferas de competencia: la Federal, la Estatal y la Municipal." (50).

Sin embargo, a través de la historia ha ocurrido un serio desfase entre las disposiciones jurídicas y el verdadero desempeño de las distintas instancias gubernamentales. Sobre todo si se piensa en la relación de subordinación que ha mantenido la Federación sobre el municipio. Supuestamente, "El municipio es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y se reconoce como autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales. El municipio no está separado del Estado, sino por el contrario, integrado a su estructura. El problema fundamental que presenta la relación del Estado con el municipio, es indudablemente preservar la integridad de aquel sin socabar la libertad de éste." (15).

7 Ocorre que en la realidad no se ha logrado un sano equilibrio entre las distintas instancias de gobierno. Existen consenso en cuanto a que los vicios generados por la tendencia de centralización política vivida por el país, ha dañado las capacidades sobre to

(50).-ACOSTA ROMERO, Miguel. "El Desarrollo de la Administración Local", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, editorial porrúa, México 1983, p. 261

(51).-GAMAS TORRUCO, José. Op. cit. p. 193

do de los gobiernos municipales y fortalecido por la Federación y algunos Estados de la República.

Para tener una idea de cuan profundo es el desfase entre la teoría jurídica y la realidad centralista basta revisar algunas cifras que muestran serios problemas sociales de los municipios.

- El Ayuntamiento de Guadalajara maneja un presupuesto de 1361 pesos por habitante, el de Toluca 1221 - y el de Mérida 5002, mientras que el de San Lorenzo, Oaxaca, 2.40 y el de Milináltepec, Gro. 12.20.
- El Ayuntamiento de Hermosillo tiene un empleado por 216 habitantes, Monterrey uno por 274, Malinaltepec, y Alcolzauaca en Guerrero deben atender respectivamente 2048 y 4571 habitantes por empleado.
- La concentración es impresionante: en materia industrial, 31.30% de la actividad está concentrada en el D.F., 20% en los 14 municipios metropolitanos, el 50% restante en 24 de los 2377 municipios y seis de ellos concentran el 10% de la producción total.
- La extensión territorial y densidad de población presentan también diferencias notables: municipios cuya superficie es superior a la de Entidades Federativas completas: Ensenada, Baja California es 13.3 veces mayor que el Estado de Tlaxcala, 10.5 veces que Morlos y 34.6 veces mayor que el D.F., no obstante tiene una densidad de 3.9 habitantes por kilómetro cuadrado.
- Algunos municipios del país tienen posibilidades de expansión industrial, otros tienen como única opción mejorar sus actividades agropecuarias y otros municipios que tuvieron hace decenios un gran auge económico, se han convertido en pueblos fantasmas con origen y sin destino como sería el caso de los municipios mi



neros de San Luis Potosí.

La concentración de población es otro signo que no puede desatenderse: el municipio de Netzahualcóyotl, Méx., tiene una población equivalente a siete veces el Estado de Baja California Sur, ocho veces la de Quintana Roo y tres veces la de Aguascalientes. Por el contrario no cuentan ni con mil habitantes adultos. Si se atiende a la densidad el municipio de Ensenada, B.C., el más grande del país cuenta con cuatro habitantes por kilómetro cuadrado y el más pequeño Tocatlán en Tlaxcala tiene 505 habitantes por unidad de superficie.

El déficit en los servicios es alarmante; el 1% de los municipios carece de agua potable, el 57% de drenaje y el 30% de energía eléctrica." (52).

Son diversos los factores que propiciaron tal estado de cosas, principalmente, la tendencia de centralización económica generada sobre todo a partir de los sesentas y motivada por una política de fomento a la industria, en detrimento de la agricultura. Se comenzaron a generar serias carencias sociales tales como la falta de servicios públicos, de vivienda, alimentos, servicios médicos y educativos, a causa del crecimiento de centros y de la pobreza de las zonas rurales.

En particular, el difícil acceso a la educación y los contenidos centralistas de los planes de estudio, fueron hechos que provocaron un desconocimiento de la importancia del municipio como alternativa de desarrollo de nuestro país.

Asimismo, la falta de credibilidad en los funcionarios públicos y la apatía, propiciaron un desinterés de las autoridades municipales y de la población en

(52).-MELGAR ADALID, Mario. "El Desarrollo económico de los municipios", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, editorial porrúa, México 1983, p. 342

asuntos referentes a la administración municipal. El creciente caciquismo constituyó también un serio obstáculo a la realización del artículo 115, pues durante muchos años los caciques han detentado el poder político y económico de las regiones donde se encuentran ubicados y han operado con criterios nepotistas y por consiguiente, han perjudicado la organización municipal. Así también, la marcada corrupción de los distintos funcionarios públicos ha impedido la realización cabal del 115.

La necesidad de descentralizar el desarrollo de nuestro país, tarea que se hace más urgente cada día, y la idea de fundamentar ese proceso descentralizador en el desarrollo del municipio, vuelven prioritario el análisis profundo de la problemática municipal.

La gran cantidad de municipios que tiene México y la diversidad que éstos presentan en cuanto a territorio, población, ingresos, etc., representan un obstáculo de principio para realizar un análisis objetivo que permita delinear políticas de desarrollo nacional efectivas. Esta situación es clara si pensamos, por ejemplo, en la generalización de medidas de impulso a la actividad económica como puede ser la exención de pago de impuestos a las industrias que se reubiquen en municipios rurales. Esta política puede beneficiar a aquellos municipios que cuentan con recursos naturales adecuados y una mínima infraestructura de servicios; sin embargo, los que no se encuentran en ésta situación quedarían al margen de todo beneficio.

Este hecho hace necesaria la formulación de políticas concretas, específicas, adecuadas a las diversas condiciones de los municipios mexicanos, las cuales sólo podrán ser efectivas si tienen como base un conocimiento amplio, lo más exacto posible, de las condiciones

sociales, económicas, políticas, administrativas y territoriales de los municipios.

Los problemas que aquejan a los municipios del país tienen su origen en el desarrollo económico, ya sea por ausencia de él o por su excesiva concentración.

El escaso desarrollo de los municipios es fuente de problemas graves como el desempleo y la emigración de la población, los bajos índices de nutrición, salud, vivienda y educación, la falta de recursos de los municipios y su consecuente incapacidad para dotar de los servicios públicos indispensables a la población, etc., asimismo la insuficiencia de los recursos económicos determina, en mucho, la incapacidad administrativa de los municipios de todos los niveles.

Por su parte, la concentración de la actividad económica y del desarrollo provoca, de un lado ( como ya lo hemos afirmado categóricamente en varias ocasiones ) una emigración excesiva hacia los municipios con recursos, y del otro, la falta de empleos para una gran parte de la población.

El desempleo y los bajos salarios propician un bajo índice en la nutrición de la población; a esto debe agregarse que la concentración demográfica presiona sobre las viviendas y escuelas disponibles e impide que los ayuntamientos puedan cubrir los servicios públicos necesarios para la población en constante aumento, originando con ello la incapacidad administrativa del municipio.

## 2.- ANALISIS DE LA MUNICIPALIDAD MEXICANA.

A continuación haremos un análisis de los municipios del país, para lo cual los dividiremos en tres bloques:

- I.- Municipios de mayor desarrollo.- Aquellos cuya producción anual rebasa los 126,732 pesos.
- II.- Municipios de mediano desarrollo.- Aquellos cuya producción anual está comprendida entre los 76,039 y los 126,731 pesos.
- III.- Municipios de menor desarrollo.- Aquellos cuya producción anual fluctúa hasta los 76,038 pesos o menos.

Cada uno de éstos tres bloques los subdividiremos en cinco extractos para una mejor comprensión:

- I.- Muy rural.
- II.- Rural.
- III.- Semiurbano.
- IV.- Urbano.
- V.- Muy urbano.

De manera que empezaremos por los municipios de mayor desarrollo ( muy rurales ).-

Está formado por 25 municipios, es decir, únicamente el 1% del número total de entidades existentes en el país, cuenta con una alta producción económica.

Este hecho significa que una mínima parte de los municipios mexicanos que presentan características muy rurales participa en el desarrollo nacional, mientras que la mayoría atraviesa por una situación precaria.

Por otra parte, al analizar los índices de migración de los municipios comprendidos en ésta clasificación se observó una tendencia de expulsión de la población, pues el 68% ( 17 ) de ellos, mostraron ser de repulsión, fuerte y muy fuerte repulsión. Esta cifra demuestra que los municipios muy rurales de mayor desarrollo, no han logrado equilibrar su producción económica a fin de impedir la huida de sus habitantes hacia otros lugares.

Los mínimos de bienestar característicos corroboran la afirmación anterior, pues el 96% ( 24 ) de sus municipios se encuentra en la media y por debajo de ésta, lo cual significa que el grado de satisfactores básicos es deficiente.

Por ello, es necesario que éste tipo de municipios emprendan una producción integral, cuyos beneficios redunden en beneficio de sus poblaciones. Alguno de los municipios que integran éste grupo son:

COAHUILA	JALISCO	SINALOA
Ocampo	Ayutla	El fuerte
Ramos Arizpe		
CHIAPAS	EDO. DE MEXICO	TAMAULIPAS
Matazintla	Timilpan	Altamira
		Xicoténcatl
DURANGO	OAXACA	
Canatlán	Ixtlán	
GUANAJUATO	Vochixtlán	
Pénjamo	Pochutla	
GUERRERO	Teposcolula	
A. de Alvarez	QUERETARO	
Coyuca de Benitez	San Juan del Río	
HIDALGO	SAN LUIS POTOSI	
Atotonilco Tula	Zaragoza	
Tepeapulco		

Municipios de mayor desarrollo.- (RURALES).

Los municipios rurales de mayor desarrollo comprendidos en éste subgrupo representan el 4% ( 78 ) del total nacional. Esta cifra muestra la mínima cantidad de municipios rurales que cuentan con un alto desarrollo -- productivo.

No obstante dicho desarrollo no han logrado detener la migración, pues el número de municipios que expulsan población ( 39 ), supera a los que la atraen ( 30 ).

En lo que se refiera a los mínimos de bienestar se observan las siguientes cifras: solamente el 18% ( 14 ) se encuentra por encima de la media nacional, mientras que el 53% ( 41 ) alcanza la media y el 29% ( 23 ) se encuentra por debajo de ésta. Como se ve, mas de la mitad de los municipios de éste subgrupo cuenta con los mínimos de bienestar suficientes, mientras que una minoría se encuentra por encima de la media y el resto atravieza por una situación bantante precaria ya que está por debajo de ella.

Algunos de los municipios que conforman este sub grupo son:

BAJA CALIFORNIA SUR	CHIHUAHUA
Comondú	Aquiles Serdán
Mulagá	Cauahatemoc
CAMPECHE	Santillo
Carmen	DURANGO
COAHUILA	Gomez Palacio
Francisco I Madero	GUANAJUATO
Parras	Salvatierra
San Pedro	Silao
COLIMA	EDO. DE MEXICO
Manzanillo	Acolman
GUERRERO	Apaxco
Tixco	Cuautitlán
Tecpan	Ixtapaluca
HIDALGO	Lerma
Tepejí del Río	Morelos
Tula de Allende	Nicolás Romero
JALISCO	Atzolotepec
Lagos de Moreno	La Paz

Pomotlán  
El Salto  
Tala  
T. de Gordiano  
T. de Morelos  
Tequila  
Tuxpan  
Zapotitlic  
NAYARIT  
Acaponeta  
Compostela  
San Blas  
Santiago Ixcuintla  
NUEVO LEON  
Apodaca  
Montemorelos  
OAXACA  
Etlá  
Juchitlan  
Ocotlán  
Tehuantepec.  
Tlacolula  
Tuxtepec  
PUEBLA  
Cuautlancingo  
Chietla  
Granjalos  
Cholula  
San Miguel Xoxtla  
SAN LUIS POTOSI  
Tamaulín

Tecamac  
Texcoco  
Tlalmanalco  
Tultitlán  
MICHOACAN  
Los Reyes  
Morelos  
Cuautla  
Jeutepec  
SINALOA  
Guasave  
SONORA  
Huatabampo  
TABASCO  
Cárdenas  
TAMAULIPAS  
González  
Valle hermoso  
TLAXCALA  
Chiutempan  
Xicoténcatl  
VERACRUZ  
Atoyac  
Cosamaloapan  
Nogales  
Martínez de la Torre  
Tezonapa  
Taltipan Morelos  
YUCATAN  
IZamal  
ZACATECAS.  
Fresnillo.

MUNICIPIOS DE MAYOR DESARROLLO. - (semiurbanos).  
Estos municipios representan el 2% ( 41 ) del con-  
junto nacional.

Dicho porcentaje no es significativo si se compara con el total de municipios existentes en el país. Sin embargo, el proceso vivido al interior de éstos municipios marca una tendencia importante, que consiste en la posibilidad de creación de grandes urbes que concentran recursos humanos, técnicos y financieros.

Al analizar los índices de migración de éste subgrupo, se observó que el 56% ( 23 ) de los municipios son de atracción, el 44% 9 (15 ) muestran características de expulsión y sólo el 12% ( 5 ) mantienen un equilibrio. Estas cifras expresan la disparidad del movimiento de población en los municipios semiurbanos, pues algunos han superado a otros provocando que una parte de ellos concentre actividades económicas que atraen población, otros la expulsan y muy pocos equilibran el flujo poblacional.

En lo que corresponde a los mínimos de bienestar, los datos son los siguientes:.- El 73% ( 30 ) de los municipios se encuentran por encima de la media y el 27% ( 11 ) por debajo. Estos datos demuestran que la mayor parte de ellos han requerido de diversos satisfactores para su creciente población, Es necesario, detener el crecimiento anárquico de los municipios semiurbanos, regulando la tenencia de la tierra urbana y creando actividades económicas remunerativas en los municipios rurales, con el objeto de evitar el flujo migratorio hacia los primeros. Algunos de éstos municipios son los siguientes;

BAJA CALIFORNIA NORTE

Tecate

COAHUILA

Frontera

Muzquiz

S. J. de Sabinas

Torreón

COLIMA

Tecomán

CHIAPAS

Tapachula

GUERRERO

Acapulco



CHIHUAHUA	PUEBLA
Camargo	Atlixco
Casas Grandes	S.M. Texmelucan
San Francisco del Oro	Tehuacan
Sta. Bárbara	Teziutlán
HIDALGO	SAN LUIS POTOSI
Tulancingo	Ciudad Valles
JALISCO	SINALOA
Zapopan	Ahome
EDO. DE MEXICO	Culiacán
A. de Zaragoza	SONORA
Ecatepec	Caborca
Toluca	Cananea
MICHOACAN	Empálme
Apatzingán	Guaymas
Zacopa	Navojoa
MORELOS	TABASCO
Zacatepec	Centro
NUEVO LEON	TAMAULIPAS
Garza García	Mante
Guadalupe	Río Bravo
Sta. Catarina	VERACRUZ
	Coatepec
	Lerdo de Tejada
	Río Blanco

MUNICIPIOS DE MAYOR DESARROLLO.- ( urbanos )

Los municipios que integran éste subgrupo con características urbanas y de mayor desarrollo, representan el 2% ( 33 ) del total de Entidades municipales existentes en el país. Esta cifra demuestra que sólo - una mínima parte de los centros urbanos  <sup>cuentan/</sup> con elevada - producción económica.

Al observar los índices de migración de los - municipios de éste subgrupo, puede notarse que en su - mayoría atraen población, pues el 67% ( 22 ) presenta

dichas características, mientras que el 15% (5) está representado por municipios de expulsión.

En relación a los mínimos de bienestar, la mayor parte de los municipios urbanos cuenta con los suficientes satisfactores, pues el 33% (29) se encuentra por encima de la nacional media, mientras que sólo un 6% (2) tiene un nivel de vida precario.

Las cifras anteriores corrobora el hecho de que a una mayor concentración en los centros urbanos, corresponde una concentración de mínimos de bienestar, lo cual plantea la urgente necesidad de efectuar una desconcentración de las actividades económicas existentes en el país.

Algunos de los municipios que integran esta subclasificación son los siguientes:

AGUASCALIENTES

Aguascalientes

BAJA CALIFORNIA NORTE

Encenada

Mexicali

BAJA CALIFORNIA SUR

La paz

CAMPECHE

Campeche

COAHUILA

Monclova, Piedras

Negras, Saltillo

QUERETARO

Querétaro

CHIAPAS

EDO. DE MEXICO

Naucalpan

Tlalnepantla

CHIAPAS

Tuxtla Gutierrez

CHIHUAHUA

Delicias Hgo.

del Parral Juárez

GUANAJUATO

Irapuato

HIDALGO

Pachuca

JALISCO

Tlaquepaque

SINALOA

Mazatlán

NAYARIT

Tepic

NUEVO LEON

San Nicolás de los

Garza

MICHOACAN

Morelia

Zamora

SAN LUIS POTOSI

San Luis Potosí

SONORA

Cajeme

Hermosillo

VERACRUZ

Coatzacoalcos

Córdoba

Minatitlán

Veracruz

OAXACA

Dto. del Centro

TAMAULIPAS

Matamoros

MUNICIPIOS DE MAYOR DESARROLLO.- ( muy urbanos )

Este grupo está formado por 15 municipios, es decir, únicamente el .081% del número total de entidades existentes en el país.

En cuanto a las índices de migración, la mayor parte de los municipios muy urbanos el 73% (11) presentan características de atracción poblacional, mientras que una minoría tuvo un índice de repulsión casi nulo (13%), es decir, dos municipios.

Los centros muy urbanos han logrado concentrar una gran cantidad de mínimos de bienestar, pues del presente subgrupo, el 87% (13) se encontró por encima de la media nacional.

El hecho de que éste tipo de municipios atraiga a una numerosa población que cuenta con suficientes mínimos de bienestar, no excluyen que dichas entidades atraviesen por una grave situación. La incapacidad en la dotación de servicios públicos a todos los habitantes, el

alto grado de contaminación y la concentración de diversos problemas sociales, son hechos característicos de las grandes urbes que plantean la urgente necesidad de una descentralización económica.

Algunos de los municipios que lo integran:

BAJA CALIFORNIA NORTE	PUEBLA
Tijuana	Puebla
CHIHUAHUA	SONORA
Chihuahua	Nogales
GUANAJUATO	TAMAULIPAS
León	Nuevo Laredo
TALISCO	Reynosa
Guadalajara	Tampico
EDO. DE MEXICO	VERACRUZ
Netzahualcóyotl	Jalapa
MORELOS	Orizaba
Cuernavaca	YUCATAN
NUEVO LEON	Mérida
Monterrey	

---

MUNICIPIOS DE MEDIANO DESARROLLO.- (muy rurales)

Los municipios muy rurales de mediano desarrollo económico constituyen sólo el .7% (13) de los municipios del país.

El movimiento migratorio de éste subgrupo es el siguiente:.- sólo el 15% (2) es de fuerte atracción, mientras que el 80% (10) expulsan población en mayor o menor proporción. Del análisis de los mínimos de bienestar se desprende que el 35% (11) de los municipios tiene índice de marginación por debajo de la media nacional y el 15% (2) coincide con la media.

Estas cifras revelan que los municipios muy rurales a pesar de contar con un desarrollo económico medio-presentan altos índices de marginación, hecho que incide a la vez en el fuerte movimiento de migración hacia otros municipios que ofrecen mejores condiciones de vida y de trabajo. Algunos de éstos municipios:

DURANGO	TABASCO
San Dimas	Cunduacán
HIDALGO	VERACRUZ
Zimapanes	Acuña
JALISCO	Huajapan de Ocampo
J. de los Dolores	Misantla
NUEVO LEON	
Galeana	
garcía	
OAXACA	
Ejutla	
Miahuatlán	
Sola de Vega	
Teotitlán	

MUNICIPIOS DE MEDIANO DESARROLLO.- (rurales)

Este subgrupo está integrado por 29 municipios que constituyen el 1.53% del total de municipios a nivel nacional.

Las características migratorias que presentan son las siguientes:.- el 55% (16) se agrupó en la categoría de repulsión, fuerte repulsión y muy fuerte repulsión el 24% (7) es de equilibrio y el 20% (6) se agrupan en atracción, fuerte atracción, y muy fuerte atracción. Por otro lado la gran mayoría de estos municipios, el 93% (27), cuenta con altos índices de marginación mientras que sólo el (2) se encuentra en un nivel superior a la media.

Estas cifras demuestran la disparidad existente entre el nivel de desarrollo económico y el bajo bienestar social que éste genera en las zonas rurales.

Algunos de estos municipios:

CAMPECHE	MICHOACAN
Champotón	Hidalgo
COAHUILA	Pajacuarán
Matamoros	MORELOS
CHIHUAHUA	Yautepec
Meoqui	NAYARIT
DURANGO	Tecuala
Lerdo	NUEVO LEON
EDO. DE MEXICO	Santiago
Coacalco	OAXACA
Jocotitlán	Huajuapán
GUANAJUATO	Jamiltepec
Cortázar	SAN LUIS POTOSI
S. Francisco del Rincón	Soledad
Valle de Santiago	Tabasco
Villagrán	Comalcalco
HIDALGO	VERACRUZ
S. Tulantepec	Acayucan
JALISCO	Cuitiáhuac
Améca	San Andrés Tuxtla
Arandas	Tempoal
I. de los Membrillos	Zacatecas
Pihuamo	Sombrerete

MUNICIPIOS DE MEDIANO DESARROLLO. (semiurbanos)

A éste subgrupo lo integran solamente 9 municipios, es decir, constituyen apenas el .49% del total nacional.

Presenta un movimiento migratorio equilibrado pues el 33% (3) de los municipios tiene una fuerte atracción de población, el 22% (2) tiene un equilibrio y el 33% (3) se considera dentro de la categoría de fuerte repulsión.

En lo que respecta a los mínimos de bienestar el 44% (4) cuenta con índice de marginación por encima de la media nacional y el 56% (5) coincide con la media.

Algunos de éstos municipios:

COAHUILA	JALISCO
Sabinas	Ocotlán
EDO. DE MEXICO	NAYARIT
Jacona	Tuxpan
GUANAJUATO	TLAXCALA
Guanajuato	Barrón y Escandón
GUERRERO	VERACRUZ
Chilpancingo	Camerino Z. Mendoza
	QUINTANA ROO
	Cozumel

MUNICIPIOS DE MEDIANO DESARROLLO.- (urbanos)

Este subgrupo está integrado por sólo tres municipios que constituyen el .16% del total del país.

En cuanto al movimiento migratorio, encontramos que dos de éstos municipios son de fuerte atracción y uno es de equilibrio. Los tres municipios se encuentran por encima de la media nacional, esto en cuanto a los índices de bienestar con que cuentan. Los municipios aludidos son los siguientes:

COLIMA	MICHŪACAN	TAMAULIPAS
Colima	Uruapan	Victoria

MUNICIPIOS DE MEDIANO DESARROLLO.- (muy urbanos)

Este subgrupo está integrado por un municipio que representa el .005% de los municipios del país. Se trata de un municipio de fuerte atracción poblacional y con alto nivel de mínimos de bienestar; me refiero al municipio de Camargo, Tamaulipas.

-----

MUNICIPIOS DE MENOR DESARROLLO.- (muy rurales)

En éste subgrupo se encuentran la mayoría de los municipios del país; 52% ( 1236 ); este dato demuestra en forma clara la precaria situación en que vive la mayor parte de las entidades municipales.

En cuanto al índice de migración tenemos que el 53% ( 655 ) son municipios de fuerte repulsión de población el 15% ( 185 ) de muy fuerte repulsión y el 14% ( 173 ) de repulsión, es decir, que el 82% ( 1013 ) de los municipios de éste grupo expulsaron población hacia otros lugares, -- principalmente a las grandes ciudades, como México, Guadalajara y Monterrey.

En lo que se refiere a los mínimos de bienestar, encontramos que el 95% de los municipios tienen índices de marginación mayores a la media nacional.

Por las características que presenta éste subgrupo; bajo desarrollo, muy rurales, con altos índices de emigración y bajos índices de bienestar, consideremos que toda política que tienda a frenar el crecimiento de las grandes ciudades y a iniciar un proceso descentralizador deberá impulsar el desarrollo principalmente en éstos municipios, -- que son los que han quedado mas rezagados del proceso de desarrollo nacional.



MUNICIPIOS DE MENOR DESARROLLO.- (rurales)

Constituyen el 32% del total de municipios del país. La mayoría de los municipios de éste subgrupo se caracteriza por expulsar a su población hacia otras zonas que ofrezcan mejores satisfactores de vida. Su índice migratorio característico es de fuerte repulsión en el que se inscriben el 45% ( 279 ) de los municipios, - el 20% ( 124 ) de los municipios se encuentra en el índice de repulsión y el 7% ( 40 ) de los municipios presenta una muy fuerte repulsión. En total, en el 73% ( 443 ) de los municipios de éste subgrupo se presenta un movimiento emigratorio de sus habitantes, hecho que los va convirtiendo en zonas despobladas cuyos recursos naturales potenciales dejan de aprovecharse paulatinamente.

En total, el 93% (564) de los municipios de este subgrupo presenta condiciones de vida precarias, ya que los índices de bienestar son los de mayor marginación social.

El alto porcentaje de marginación social provocado por el bajo desarrollo económico de éstos municipios obliga a sus habitantes a trasladarse a otras regiones en busca de mejores condiciones de vida. El alto porcentaje emigratorio que presenta éste grupo es, en éste sentido, un efecto de las deficientes condiciones económicas y sociales.

Por consiguiente, una política que tienda a detener el flujo migratorio de éstos municipios hacia zonas concentradas, deberá concentrarse en la elevación del nivel de vida de los habitantes con el fin de arraigarlos en su lugar de origen.

Esto implica la creación de empleos en éstos municipios de bajo desarrollo económico, así como la potenciación y utilización planificada y eficiente de sus re-

cursos naturales, materiales y humanos.

MUNICIPIOS DE MENOR DESARROLLO.- (semiurbanos)

Este grupo lo constituye el 1.37% ( 25 ) del total de municipios del país.

En cuanto al índice de migración, tenemos que el 52% ( 13 ) tienen tendencia a expulsar población, 28% ( 7 ) son de fuerte repulsión y el 24% ( 5 ) con repulsión; el 24% ( 5 ) mantiene características de equilibrio en su índice migratorio y el 24% restante atrae población, 12% ( 3 ) con fuerte atracción, 8% ( 2 ) con muy fuerte atracción y 4% ( 1 ) con atracción.

En lo que se refiere a los mínimos de bienestar encontramos un equilibrio con respecto a la media nacional, el 40% ( 10 ) están situados con índices de mayor bienestar que la media nacional y el 44% ( 11 ) con índices inferiores a la media nacional.

Este subgrupo presenta en cuanto a índices de migración y mínimos de bienestar un equilibrio, en el -- existen tanto municipios que expulsan población como municipios que la atraen, tanto municipios con altos índices de bienestar como municipios con bajos índices de bienestar, por lo que las políticas aplicadas a éste grupo no pueden ser generales, fundamentalmente deben favorecer a aquellos municipios con tendencias a expulsar población y con bajos índices de bienestar.

MUNICIPIOS DE MENOR DESARROLLO.- (urbanos)

Representan el 0'2% ( 5 ) del total de municipios del país.

Por ser municipios urbanos su índice migratorio se centra en el rubro de la atracción: 80% ( 4 ), lo ---

cual demuestra que afluyen hacia ellos habitantes de otros municipios rurales de bajo desarrollo económico.

El 100% ( 5 ) de los municipios que integran este subgrupo presenta un índice de bienestar mayor que la media nacional, lo que significa que el nivel de vida de su población es satisfactorio.

El alto porcentaje 80% de índice de atracción de éstos municipios nos lleva a pensar que es necesario detener el flujo inmigratorio, ya que tomando en cuenta que son municipios de bajo desarrollo económico, una concentración excesiva de población tendría consecuencias negativas en su índice de bienestar social.

Para detener éste flujo inmigratorio será necesario el desarrollo de las áreas de donde proviene la población migrante, creando en ellas las condiciones económicas y sociales que requieren sus habitantes y en busca de las cuales salen de sus poblaciones. Sin embargo, esto no debe significar el abandono de éstos municipios urbanos, sobre todo si se considera que tienen un bajo desarrollo económico. La manera de potenciar éstos municipios será, por consiguiente, la activación de su economía y la elevación del nivel de vida de sus pobladores. Estos municipios son los siguientes:

COAHUILA	GUERRERO	ZACATECAS
Acuña	Iguala	Zacatecas
DURANGO	JALISCO	
Durango	Cd. Guzmán	

MUNICIPIOS DE MENOR DESARROLLO.- (muy urbanos)

Por último éste grupo está constituido por sólo un municipio que representa el .005% del total de los municipios del país.

El índice de migración de éste municipio nos marca que es de fuerte atracción y el índice de

de bienestar nos indica que se encuentra en condiciones de bienestar por arriba de la media nacional.

Las políticas encaminadas al fortalecimiento del municipio que conforma este subgrupo deberán ser específicas, ya que por sus características no hay un grupo de municipios que puedan estar incluidos dentro de las mismas políticas de desarrollo. Nos referimos al municipio de Poza Rica Hgo., VERACRUZ.

Los datos municipales que acabamos de dar, son en su mayoría de 1970, dado que fué imposible encontrar información sistematizada para años más recientes, por otra parte, existe una multitud de variables importantes que determinan un análisis más completo, que no pueden ser incorporados debido a que no se encuentra recopilada y sistematizada esa información. Razón por la cual es posible que algunos municipios para esta fecha hayan cambiado de estatus y por ende se encuentren en otros subgrupos, no obstante ello consideramos que es una evaluación vigente en su mayor parte y por lo tanto más aproximada a la realidad.

Dentro de los mínimos de bienestar se incluyeron ( alimentación, salud, vivienda y educación ). Para la cuantificación de las condiciones migratorias se hizo en base a la siguiente tabla estadística:

CONDICIONES MIGRATORIAS	TASA DE CRECIMIENTO
Muy fuerte atracción	De más de 10% anual
fuerte atracción	del 4.5% al 9.9 anual
atracción	del 3.9% al 4.4 anual
equilibrio	del 3.0% al 3.3 anual
repulsión	del 2.3% al 2.9 anual
fuerte repulsión	del .1 % al 2.2 anual
muy fuerte repulsión	del .0% A tasas negativas

ESTOS DATOS FUERON PROPORCIONADOS POR EL CENTRO DE ESTUDIOS MUNICIPALES DEPENDIENTES DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION.

De las cifras anteriormente expuestas sobre la situación municipal del país se desprende que para ser un país fuerte tendremos que fortalecer el desarrollo regional partiendo de una distribución nacional de nuestra población en el territorio nacional. Necesitamos, a un tiempo desalentar las dispersiones excesivas. Descentralizar el crecimiento de las grandes ciudades hacia zonas con los recursos naturales adecuados es un acto de justicia interregional, de sentido común y de salud nacional.

"La descentralización de la vida nacional, desde el punto de vista poblacional, requiere asegurar la dotación de condiciones materiales de empleo, educación, alimentación, salud y vivienda, que impulse el desarrollo regional en el marco de la planeación democrática, poniendo énfasis especial en las zonas marginadas.

"Las posibilidades que el individuo tiene de encontrar un desarrollo pleno de sus habilidades y aptitudes, de hallar en el descanso y en la recreación un lugar propicio donde tomar aliento y meditar sobre sus propios problemas, son ya un lujo inaccesible para las grandes masas urbanas. Para evitar que el tiempo libre se convierta en tiempo de transporte, de aburrimiento o de fomento a la patología social, no hay más camino que la descentralización." (53).

"La redistribución territorial de la población forma parte de los ideales de un nuevo humanismo. Los tiempos en que el desarrollo del hombre pasaba por su emigración a las grandes ciudades ha terminado.

Hoy es al revés, para sentirse humano, para volverse a encontrar con su familia y su comunidad, el hombre tiene que salir de la gran concentración urbano-industrial y buscar un nuevo territorio. Los flujos migratorios

(53).-MADRID HURTADO, Miguel de la. "Palabras pronunciadas durante la campaña presidencial como candidato del PRI". IEPES 1982

de la periferia hacia el centro deberán invertirse. Para ello, deberán redistribuirse también los medios de producción, hacia esos territorios.

La redistribución de la población en el territorio nacional es una de las condiciones para dar un nuevo dinamismo a la economía. Pero es necesario redistribuir los medios de producción, pues la actividad económica se compone siempre de dos partes indisolublemente ligados: el trabajo y los medios de producción.

Ocurre que la concentración y la centralización del ingreso atrae a la población hacia las zonas donde hay dinero, provocando un flujo migratorio.

"Los patrones de migración interna y de distribución espacial de la población en el territorio nacional se encuentran condicionados por las características del proceso de concentración económica. De la misma forma, toda la política que intente modificar la intensidad de los flujos migratorios se encuentra subordinada al éxito de las acciones orientadas a eliminar las disparidades regionales.

Asimismo, mientras la Ciudad de México continúa rigiendo la concentración económica y geográfica en función de los intereses por maximizar utilidades en forma privada, socializando los costos del congestionamiento, del deterioro ecológico y de las distenciones sociales, el éxito de las políticas de descentralización será muy limitado. (54)

El movimiento de la población, y especialmente la migración, es una consecuencia de los desequilibrios de la estructura económica. Redistribuir la actividad en el territorio nacional implica un movimiento descentralizador de la población. Pero éste movimiento de seres humanos debe ir acompañado por un movimiento descentralizador de medios de trabajo.

(54).- CABRERA, Gustavo. "Palabras pronunciadas como presidente del consejo nacional de población en la reunión del IEPES sobre población Febrero 16 de 1982.

El crecimiento económico ha seguido la lógica de la rentabilidad. Al aparecer centros económicos con mayor productividad que los demás, se ha generado un flujo de recursos financieros, materiales y humanos que van de las zonas menos productivas hacia los centros más productivos. Así se han creado las grandes ciudades industriales. Así se ha generado la centralización a todos los niveles. Así se conformó una forma de distribución territorial de los recursos.

La migración es un fenómeno que expresa las desigualdades entre regiones. La población emigra de las poblaciones o zonas pobres hacia las zonas ricas, de las zonas menos productivas hacia las zonas más productivas. Un país donde existe alta migración es un país que no ha sabido extender la actividad productiva en su territorio sino que la concentra en algunas zonas solamente.

"En el interior de los Estados, la diversidad es aún más aguda que a nivel nacional. En muchos casos, las capitales estatales concentran más de las tres cuartas partes de la población y, correlativamente, de la actividad económica de la Entidad, y en contraste, un gran número de municipios no poseen los recursos fiscales para atender las necesidades vitales de sus habitantes.

Sin embargo, en este ámbito es en el que ocurren los fenómenos demográficos, pues las decisiones que los motivan se toman a nivel individual y de unidades familiares y no de acuerdo a directrices emanadas de centros de decisión que no tienen en cuenta los elementos de la realidad específica en la que los grupos sociales desarrollan su quehacer cotidiano.

Estas opiniones describen la realidad demográfica y económica altamente centralizada. Estados donde las tres cuartas partes de la población y de la actividad económica se asientan en la capital, muestran que la centralización puede ser más intensa a nivel regional que a nivel nacional. Redis-

tribuir la población y la actividad económica resulta un verdadero desafío, que es preciso lograr si México quiere entrar en la vía del desarrollo acelerado, sostenido y equilibrado.

En éste sentido, redistribuir la población en el territorio nacional es una urgencia no sólo demográfica sino -- también económica. "El territorio nacional conformado por 1.967 183 kilómetros cuadrados y distribuido en el Distrito Federal y en 2377 municipios, presenta en cuanto a éstos las mas variadas y contratantes dimensiones. De éste modo, resulta que un total de 1085 municipios cuentan con menos de 200 kilómetros cuadrados cada uno, mientras que 435 exceden individualmente los 1000 kilómetros cuadrados.

"Se tiene de ésta manera, que 52.6% del territorio nacional se encuentra en sólo 287 municipios, quedando el 47.4% restante distribuido entre el Distrito Federal y 2090 municipios. La distribución de la población, de las actividades económicas, de los recursos naturales, de la infraestructura, el equipamiento de los servicios públicos, manifiestan también -- marcadas diferencias entre regiones, Estados y municipios."

"En cuanto a población, y de acuerdo con los datos -- del censo de 1980, hay en el país 67 382 581 habitantes de -- los cuales 9 373 353 se localizan en el Distrito Federal, el resto se encuentra distribuido en marcadas concentraciones urbanas y a la vez en una notoria dispersión en el medio rural. Así, se ha observado que 807, o sea el 33% de los municipios del país, cuentan con no más de 5000 habitantes y solamente -- 80 municipios, que representan el 3% del total, tienen una población superior a los 100 mil habitantes."

"El 52.6% del territorio nacional comprende solamente 287 municipios; en éstos se localiza el 17.2% de la población total, mientras que en el Distrito Federal ( que representa menos del 1% del territorio y 14% de la población ) y en -- los 2090 municipios restantes, se tiene el 82.8% de la población nacional." (55).

(55).- RODRIGUEZ Pedro. "Palabras pronunciadas como director de planeación del Estado de Tabasco", en la reunión del IEPES sobre población. Villahermosa, Febrero 1982.



Estos datos revelan el alto grado de distribución centralizada de la población en el territorio nacional, y sobre todo, la necesidad de modificar esta distribución. La tarea es difícil, tal vez inédita, si se le piensa dentro del marco de nuestro sistema económico y político.

La problemática radica en saber como distribuir la población en el territorio nacional, a fin de hacer que nuestros recursos sean trabajados y se incremente la riqueza y el bienestar de la sociedad, mexicana.

A aproximadamente 68 años de haberse constituido el municipio como la base de la estructura política, administrativa y territorial de la República Mexicana en el artículo 115 Constitucional político de nuestro país, éste ha presentado un desarrollo desequilibrado debido a que la mayoría de los municipios del país han enfrentado graves limitaciones de recursos económicos, carencia e insuficiencia de obras y servicios de beneficio colectivo, incremento del gasto corriente que prácticamente absorbe los presupuestos, truncando la posibilidad de hacer inversiones, escasas oportunidades de obtener o negociar financiamientos por la realidad en su capacidad de pago y mínima participación en la programación de la inversión pública.

"Lo anterior ha provocado que en la actualidad, de los 2377 municipios que conforman al país, aproximadamente el 90% son municipios rurales en los cuales se asienta alrededor del 32% de la población nacional ( 22 millones de habitantes ); el 6% municipios en transición de lo rural a lo urbano, en los que habita el 9% de la población del país ( 6 millones de habitantes ); el 4% restante, municipios urbanos en donde se asienta el 45% de la población nacional ( 30 millones de habitantes ) que, sumados a la población del Distrito Federal que es en su mayoría urbana ( 14% del total del país, con más de 9 millones de habitantes ), agrupan el 59% de los habitantes de la nación ( 39 millones de personas )." (56).

La redistribución de la población, conjuntamente con la redistribución de la actividad productiva y de los medios para llevar a cabo la actividad productiva se presenta como la tarea fundamental del gobierno.

Mientras ello no se logre y las tendencias centralizadoras predominen, la economía nacional seguirá perdiendo dinamismo y las desigualdades sociales seguirán profundizándose.

Tal situación límite ha roto el equilibrio del sistema económico y amenaza con romper también el equilibrio del sistema político y social. Es el momento de cambiar el rumbo y de iniciar con todo el ímpetu posible un acelerado proceso de descentralización de la actividad, a fin de utilizar nuestras capacidades sociales, territoriales y naturales para -- crear la riqueza que necesitamos. Debemos entrar en una fase de desarrollo económico en extensión, capaz de generar el mercado interno que dará un nuevo vigor al sistema económico, - político y social. En ésta fase de desarrollo descentralizador y de crecimiento en extensión, el municipio aparece como la institución mas adecuada para asumir el fomento y el control de la reactivación nacional.

La distribución tan centralizada de los ingresos del Estado Mexicano refleja de manera sintética la distribución centralizada de la actividad económica y de la población. Redistribuir es la consigna nacional.

En lo que respecta a la actividad industrial, ésta se concentra en sólo 127 de los 2377 municipios del país. E llo significa que el crecimiento económico se encuentra circunscrito dentro de una área muy restringida. Por ello, --- cuando hablamos del rápido crecimiento económico de México no debemos dejarnos llevar por las generalizaciones. Hay, en efecto, un rápido crecimiento económico dentro de esa área restringida. Pero fuera del área concentradora de la actividad industrial el crecimiento es lento e incluso hay decrecimiento.

En tales condiciones, un alto crecimiento en los centros industriales puede ser el resultado de un doctecimiento en las áreas rurales periféricas. Es decir, puede ser el síntoma de un desequilibrio insano de la Nación. El desarrollo centralizador crea espejismos, el espejismo del progreso se desvanece cuando hemos llegado al lugar en que creíamos que estaba el progreso.

"Las actividades empresariales públicas y privadas se han concentrado en zonas preferentemente urbanas, contribuyendo con ello a incrementar los problemas sociales del país. En la zona metropolitana del Valle de México se realiza alrededor del 35% de la actividad comercial del país y se localiza el 50% de la industria nacional."

En particular, "en la zona metropolitana del Valle de México trabaja el 33% de los empleados de las empresas paraestatales y el 22% de los empleados federales; la inversión pública destinada al D. F. comprende el 24% del total nacional. En éste sentido, se debe de mencionar que en materia de bienestar social, las inversiones en la capital de la República han sido cuatro veces mayores a las correspondientes al resto del país." (57).

El crecimiento industrial del país ha sido desigual, pues se ha concentrado principalmente en el D.F., al mismo tiempo, se ha convertido en el centro de inmigración constante de numerosa fuerza de trabajo que proviene de distintas regiones del país, donde existe cada vez mayor escasez de productos básicos y materias primas.

Dicho crecimiento industrial ha provocado el incremento poblacional en unas cuantas ciudades. Como sabemos, Monterrey, Guadalajara y la Ciudad de México son lugares de fuerte atracción demográfica. Sobre todo, la Ciudad de México y las zonas del Estado de México contiguas a la capital, han visto incrementar la población, se ha verificado un encajamiento de básicos, han aumentado los déficits habita-

(57).-Folleto de las reuniones sobre fortalecimiento municipal organizadas por el IEPES, 1982.

(58).-Foro de consulta popular para la planeación de empresas públicas. Documentos introductorio presentado por la presidencia de la comisión. SPP

cionales y de servicios públicos, la delincuencia y el enca  
recimiento del transporte.

POBLACION EN LAS PRINCIPALES AREAS METROPOLITANAS.

	1960-1980			
	1960	1970	1980	
CD. de México	5 230 000	8 623 000	14 445 000	
Guadalajara	851 000	1 456 000	2 856 000	
Monterrey	708 000	1 213 000	2 166 000	
T O T A L	6 789 000	11 292 000	19 467 000	(59).

ESTIMACIONES:

a).- El área metropolitana de la ciudad de México comprende todo el D. F. , y los siguientes municipios del Estado de México: Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán, Chimalhuacán, Ecatepec, Naucalpan, Netzahualcoyotl, La Paz, -- Tlalnepantla y Tultitlán.

b).- El área metropolitana de Guadalajara comprende los municipios de Guadalajara, Tlaquepaque y Zapopan.

c).- El área metropolitana de Monterrey comprende los municipios de Monterrey, Garza, García, Guadalupe, San Nicolás, de los Garza y Santa Catarina.

"En la actualidad la zona conurbana del Valle de México tiene una población del orden de 16 millones de habitantes equivalente al total de la población de América Central que corresponde a siete países soberanos. Estudios demográficos que realizó la ONU, sugiere que de no modificarse las tendencias actuales, al final del siglo XX la zona metropolitana tendrá una población de 30 millones de habitantes, es decir, la mas grande del mundo. (60)

La imprecisión Constitucional referente a las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, fué por mucho tiempo un obstáculo al desarrollo municipal. El artículo 115 tal y como se encontraba en la etapa anterior a las recientes reformas, condujo a las municipalidades a una grave dependencia de las instancias superiores de gobierno.

(59).- Datos Básicos sobre la población de México de 1980-2000. Coordinación de los servicios nacionales de estadística, geografía e informática, consejo nacional de población, México 1981, p. 9, fuente la SPP.

(60).- Op. cit. p. 10

La creciente intervención Federal y Estatal ahogó las capacidades de los ayuntamientos, a pesar de ser éstos los más indicados en la resolución de los problemas de sus comunidades.

Las recientes reformas al artículo 115 sientan las bases para la promoción de la autonomía económica, política, social y administrativa de los municipios.

Por otro lado, el proceso de readecuación de la nueva Legislación municipal comienza apenas y el camino es arduo si se quieren solventar las diferentes necesidades de los diversos municipios del país. En este sentido, tal adecuación de las reformas del 115 a las Constituciones Locales y a las leyes orgánicas municipales debe tomar en cuenta las peculiaridades económicas de los municipios que los integran. Es decir, debe lucharse porque mediante la Legislación Local se obtengan las bases para un seguro desarrollo municipal.

La mayoría de los Estados ya han emprendido la tarea de adecuación Legislativa y así vemos que el Estado de Nayarit ha reformado la Constitución estableciendo en su artículo 5 que: " 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).- Mercado y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Las demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Asimismo estatuye en el artículo 47 las atribuciones de la Legislatura Local entre las cuales se encuentran; expedir las bases generales a las que habrán de sujetarse los ayuntamientos respectivos y en especial, de mapear en un ciativa y no limitativa, legislar sobre:

- A).- Las facultades del Congreso para suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de sus miembros por alguna de las causas graves que las leyes locales prevengan.
- B).- Para determinar las bases, montos y plazos en que la Federación deberá cubrir a los municipios sus participaciones, por conducto del gobierno del Estado.
- C).- Las relaciones de trabajo entre el Estado y municipios con sus trabajadores, con base en lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones re glamentarias.
- D).- Reglamentar el dominio y administración del patrimonio municipal.

FRACCION XVIII.- Suspender o declarar desaparecidos ayuntamientos o suspender o revocar el mandato otorgado a alguno de sus miembros y en su caso, integrar los consejos municipales, en los términos del Código para la Administración Municipal.

FRACCION VII.- Dar la resolución correspondiente, aprobando y reprobando las leyes de ingresos de los municipios y revisar su cuenta pública.

Además se establece como una de las facultades del gobernador del Estado de Nayarit las siguientes: (art. 69)

FRACCION XXIII.- Concurrir a la prestación de los servicios público municipales cuando así fueren necesarios y lo determinen las leyes y aprobar la Constitución, fusión y modificación de fraccionamientos urbanos.

FRACCION XVI.- Hacer que las elecciones sean libres e impedir que alguno ejerza presión sobre ellas.

Asimismo se le prohíbe:

Art. 70 Fracción IV.- Contraer la obligación que le impone la Fracción XVI del artículo anterior, es decir, el que las elecciones sean libres e impedir que alguno ejerza presión sobre ellas.

También se les prohíbe intervenir ( Fracción VI ) - en las elecciones para que recaigan o no en determinadas personas ya lo haga por sí o por medio de otras autoridades o agentes, siendo ésto motivo de nulidad de elecciones y causa de responsabilidad.

En el Estado de Nayarit el principio de representación proporcional fué incorporado al artículo núm. 107 de su Constitución Estatal y dice ... "En todos los casos y bajo el procedimiento y términos que establezca la ley electoral del Estado, se integrará a los ayuntamientos con el número de regidores que les corresponda, bajo el principio de representación proporcional. Vemos que sólo hace mención a las regidurías para la aplicación del principio de representación proporcional de lo que se induce que la presidencia municipal y el síndico corresponderán al partido mayoritario que haya obtenido la votación mas copiosa.

En el artículo 115 de la Constitución Estatal del Estado de Nayarit se establece que:

"La hacienda pública del Estado y de los municipios se formará de impuestos, contribuciones, derechos, productos y aprovechamientos diversos que fije la Legislatura del Estado en las respectivas leyes de ingresos. En todo caso, las contribuciones que se asignen a los ayuntamientos deberán ser suficientes para las necesidades de sus respectivos municipios, conforme a lo establecido por el artículo 115 de la Constitución Federal de la República y quedarán facultados para celebrar convenios con el Estado, para que éste, se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones."

El Órgano oficial del gobierno del Estado de Sinaloa, el 21 de marzo de 1984 publicó; la ley de los trabajadores al servicio de los municipios del Estado de Sinaloa, que señala:

Art. 1.- La presente ley es de observancia general para los municipios del Estado de Sinaloa y sus instituciones y organismos que forman la administración pública paramunicipal, a los que en lo sucesivo se les identificará como Entidades públicas municipales.

Art. 2.- Para los efectos de ésta Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende entre las entidades públicas municipales y los trabajadores de base que les prestan servicios.

Art. 3.- Se entiende por trabajador, a la persona física que presta a las entidades municipales, un trabajo personal en virtud del nombramiento expedido por autoridad facultada para ello y que por sus retribuciones aparezcan en el presupuesto respectivo.

Se consigna en dicha ley la prohibición de una jornada de trabajo mayor que la permitida por ésta ley ( ocho horas ), las labores peligrosas e insalubres para las mujeres o una jornada inhumana por lo notoriamente excesiva o peligrosa para la salud y la vida del trabajador; un salario menor a los mínimos generales y profesionales que establezca la comisión nacional de salarios mínimos; el trabajo para los menores de 16 años, un plazo mayor de 15 días para el pago de los salarios y la renuncia por parte del trabajador de cualesquiera de los derechos o prerrogativas consignadas en las normas del trabajo. Además, habla sobre la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, sobre la jornada extraordinaria, vacaciones; estipula la implantación de tribunales municipales de conciliación y arbitraje Art. 64.

"En cada municipio funcionará un tribunal municipal de conciliación y arbitraje con jurisdicción en su respectivo territorio y asiento en su cabecera."

Art. 65.- Corresponde a los tribunales el conocimiento y resolución de los conflictos que se susciten entre los trabajadores



y las entidades públicas municipales, o sólo entre aquellos, con motivo de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellos.

Asimismo establece el procedimiento a seguir para la solución de la controversia. Se prevé la organización colectiva de los trabajadores.

Art. 95.- En cada uno de los municipios se reconocerá únicamente un sindicato de trabajadores al servicio de dichos municipios y sus instituciones y organismos descentralizados; para el caso de que concurran varios grupos de trabajadores, el tribunal respectivo otorgará el reconocimiento al mayoritario, no admitiéndose en consecuencia la formación de sindicatos minoritarios.

Art. 97.- Todos los trabajadores al servicio de cada uno de los municipios, a excepción de los de confianza y los supernumerarios, tendrán derecho a formar parte del sindicato correspondiente, pero una vez que obtengan su ingreso no podrán dejar de formar parte de él, salvo de que fuesen expulsados.

El gobierno de Jalisco en el periódico oficial del Estado publicó el 7 de abril de 1984 "La ley para los servidores públicos del Estado de Jalisco y sus municipios."

Art. 1.- La presente Ley es obligatoria y de observancia general para los titulares y servidores públicos de los poderes Legislativo, ejecutivo y judicial y sus dependencias respectivas; de los ayuntamientos; de los organismos descentralizados del Estado y sus municipios, así como de aquellas empresas y asociaciones de participación estatal y municipal mayoritarias, en que por leyes, decretos, reglamentos o convenios, llegue a establecerse su aplicación.

Art. 2.- En lo no previsto por ésta ley se aplicarán supletoriamente y en su orden:

a).- Los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 Constitucional.

- b).- La ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado.
- c).- La ley Federal del Trabajo.
- d).- La Jurisprudencia.
- e).- La costumbre.
- f).- La equidad.

Esta ley, al igual que la del Estado de Sinaloa comprende varias prerrogativas que vienen a beneficiar a los trabajadores; la jornada de trabajo, días de descanso y vacaciones, escalafón, sindicalización, incluye además un título sobre la seguridad social ( art. 63 ).- "La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud; a la asistencia médica, a la protección de los medios de subsistencia y a los servicios sociales necesarios, para el bienestar individual y colectivo.

Habla de las condiciones generales del trabajo y de la huelga, se crea el tribunal de arbitraje y escalafón; - Art. 114.- "El tribunal de arbitraje y escalafón será competente para resolver las controversias que se susciten, entre los poderes del Estado, los organismos descentralizados, empresas o asociaciones de participación mayoritaria Estatal o municipal y sus servidores, que dependan de los ayuntamientos de la Entidad, así como de los conflictos -- que surjan entre la Federación de sindicatos de servidores público y los sindicatos que la integran, o sólo entre éstos."

Estas dos leyes ( la del Estado de Sinaloa y de Jalisco ), son un modelo de Legislación Laboral que habrán de aplicarse en las relaciones de los Estados y municipios con sus trabajadores.

En el Estado de Nayarit se publicó en el periódico oficial el 28 de diciembre de 1983 "El código para la administración municipal del Estado de Nayarit". En el se establece que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado de Nayarit, es

el municipio libre. En el artículo 19 plasma el principio de representación proporcional de la siguiente manera: ---  
"Conforme al procedimiento establecido en la ley, podrán integrarse a los ayuntamientos del Estado, como regidores de representación proporcional un mínimo de: tres al municipio de Tepic, Compostela y Santiago Ixcuintlá; dos a Acaponeta, Tecuala, Rosamorada, Tuxpan, San Blas e Ixtlán del Río y uno a Amatlán de Cañas, Xalisco, Jala, Ruiz, -- Ahuacatlán, Santa María del Oro, San Pedro Lagunillas, - Huajicori, La Yesca y el Nayar. "

En ningún caso, se asignarán mas de dos y uno a un sólo partido de los dos grupos primeros anteriores, procediéndose a distribuir las que falten de asignar, por el principio de resto mayor.

Art. 20.- El máximo de regidores asignados bajo el principio de representación proporcional, en ningún caso será superior a la cuarta parte del total de regidores electos por mayoría relativa.

Art. 67.- La hacienda municipal se compone:

- I.- De los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- II.- De los bienes muebles e inmuebles destinados a los servicios públicos municipales.
- III.- De los bienes de uso común municipal.
- IV.- De los bienes propios de cualquier otra clase, cuyos productos se destinen al sostenimiento de los servicios públicos.
- V.- De los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibieren.
- VI.- De las rentas y productos de todos los bienes municipales.
- VII.- De las contribuciones que perciban por la aplicación de la ley de ingresos y de hacienda municipales, las que

decrete la Legislatura y las que señalen otras disposiciones VIII.- De los intereses producidos por créditos a su favor. IX.- De las participaciones que reciban de acuerdo con las leyes Federales y del Estado.

Art. 69.- Los municipios, a través de los ayuntamientos, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de las contribuciones a que se refiere la fracción VII del artículo 67.

Art. 70.- Sólo los bienes del dominio público de la Federación, del Estado o de los municipios podrán estar exentos del pago de contribuciones.

Art. 71.- Queda prohibido establecer exenciones o subsidios por contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales ni privadas.

En cuanto al desarrollo municipal integral dice el artículo 90.- "Los municipios para el cumplimiento de sus fines y aprovechamiento de sus recursos, formularán planes y programas. En todo caso, los municipios deben contar con planes y programas, siempre que se trate de:

- a).- Desarrollo municipal integral
- b).- Desarrollo municipal urbano
- c).- Desarrollo municipal rural

Prevee la asociación de municipios, Art. 95.- " Los municipios pueden coordinarse entre sí, podrán solucionar necesidades comunes. Así mismo podrán asociarse para constituir juntas de desarrollo regional que tengan por objeto: El estudio de problemas locales; la realización de programas de desarrollo común; el establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico; capacitación de funcionarios y empleados; la ordenación y regulación de los asentamientos -

urbanos y las demás que tiendan a promover el bienestar y desarrollo de sus respectivas comunidades:

También acoge a la reforma municipal en cuanto a la suspensión o desaparición de ayuntamientos ART. 132.- "El congreso del Estado, por acuerdo de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que éste código previene."

La Constitución del Estado de Chihuahua plasma el aspecto político de la reforma de la siguiente manera:  
Art. 64 Fracción XV inciso f.- "Es facultad del Congreso -- suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de los miembros por cualquiera de las causas graves que éste código municipal prevenga, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, siempre y cuando los municipales hayan tenido oportunidad suficientes para rendir las pruebas y formular los alegatos que a su juicio convengan."

En cuanto a las facultades de coordinación :

Art. 64 fracción IX inciso c, se autoriza al gobernador:-- "Para que celebre convenios de coordinación para la recaudación, administración y cobro de los ingresos Federales, Estatales y Municipales, así como para la suspensión temporal de los dos últimos."

El código municipal para el Estado de Tamaulipas, publicado en el periódico oficial de dicho Estado el 4 de Febrero de 1984, se refiere, en el primer capítulo, a la organización del municipio. Destaca el fortalecimiento de la autonomía municipal, al establecerse la reforma de que sólo la Legislatura de los Estados y por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrá suspender ayuntamientos, -

declarar que éstos han desaparecido y suspender y revocar mandato de alguno de sus miembros, disponiéndose el derecho de previa audiencia de los municipales a quienes se impute algunas de las causas graves que se prevén para la suspensión del ayuntamiento y la suspensión o revocación del mandato alguno de sus miembros. (Arts. 36,35,37,38,39,40 y 41)

Como piedra angular del fortalecimiento municipal se establece, en congruencia con los dispositivos Constitucionales, la administración, que libremente hará de su hacienda el municipio, formándose con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones relativas a la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento y división, consolidación, traslación y mejoras, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles. Además contempla los convenios entre el Estado y los municipios para el efecto de que aquél se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria. Arts. (93-149).

En el título tercero se da cumplimiento al precepto taxativo de la Constitución general de la República en el sentido de que serán los ayuntamientos quienes aprobarán los presupuestos de egresos (art. 156) respectivos, en base a sus ingresos disponibles y considerando los planes municipales y programas que de ellos se derivan, así como los convenios y acuerdos de coordinación que celebren con la Federación y el Estado.

Con referencia al título cuarto, se determinan los servicios públicos a cargo del municipio, los cuales podrán ser prestados en forma directa, o a través de concesiones que en todo caso deberán ser aprobadas por el Congreso, exceptuándose de ésta posibilidad, los servicios de agua potable y alcantarillado y de seguridad pública y tránsito municipal que serán prestados con el concurso del Estado, en base a los acuerdos y convenios respectivos que se celebran para tal efecto.

to. ART. 170.

En cuanto al desarrollo municipal se establece la obligación de los ayuntamientos de formular y aprobar sus respectivos planes municipales de desarrollo y los programas que de ellos se derivan mismos que deberán ser congruentes con los sistemas nacional y Estatal de planeación democrática (Art. 182), también hace alusión a los convenios de coordinación con los gobiernos Estatales y Federal para la planeación y programación del desarrollo.

Por último, el título quinto contiene las disposiciones que regularán las relaciones laborales entre los municipios y sus respectivos trabajadores de base. ( Art. 199).

Cabe hacer mención que Tamaulipas fué uno de los Estados que ya desde antes mantenía una actitud de defensa de los derechos de los trabajadores, pues en 1980 se decretó el estatuto jurídico de los trabajadores al servicio de los municipios de Victoria, Tampico, Nuevo Laredo, Reynosa, Matamoros, Mante, además desde 1968 ya contaba con un estatuto jurídico de los trabajadores al servicio del Estado.

Este código, considero que es el que expresa con mayor exactitud los lineamientos de la reforma municipal de 1983 y que debe tomarse como modelo para los restantes Estados de la República.

El Estado de Puebla expidió el jueves 2 de febrero de 1984 la "Ley de seguridad pública del Estado de Puebla" en donde se incluyen las reformas al municipio, igualmente el Estado de Guerrero publicó el 31 de enero de 1984 en el periódico oficial la multicitada reforma incorporándola al Estado mediante decreto Núm. 672.

El Estado de Tabasco mediante decreto Núm. 0209 expedido el 4 de febrero de 1984 aprueba la ley orgánica de los mu

nicipios de Tabasco, respetando los principios fundamentales de la institución municipal como célula básica de nuestra organización política, fortalezca su instancia y su autonomía jurídica, política y financiera y se apegue al espíritu de las reformas y adiciones a las Constituciones Federal y Estatal, en dicha ley orgánica se plasman las reformas al artículo 115.

El Estado de Sinaloa mediante decreto Núm. 23 reformó el título quinto de la Constitución política del Estado que se refiere al municipio adecuándola a la Constitución Federal dando cabida a la reforma municipal. (también expidió la ley laboral de los trabajadores al servicio del Estado y de los municipios que ya comentamos en su oportunidad).

El principio de representación proporcional está regulado en el artículo 112.- "Los municipios cualquiera que sea el Núm. de habitantes, integrarán los ayuntamientos con regidores de mayoría relativa y de representación proporcional. En consecuencia los partidos políticos que no hubieren logrado mayoría en la elección municipal, tendrán derecho a que se les acrediten regidores en proporción a la votación recibida u obtenida."

El artículo 118 versa sobre la desaparición de ayuntamientos.-

"El congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, podrá suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus integrantes, por cualquiera de las causas graves que prevenga la ley, condicionándose lo anterior a que sean oídos en defensa de sus derechos y tengan la oportunidad suficiente para rendir pruebas y formular alegatos; en el art. 121 se enumeran los servicios públicos."

En lo conducente a la hacienda municipal dispone: Art. 123.- Los municipios administrarán libremente la hacienda



da, la cual se formará de:

I.- Los bienes muebles e inmuebles que les pertenezcan y los rendimientos de éstos.

II.- Las contribuciones u otros ingresos, cualquiera que sea su denominación, que el congreso del Estado establezca a su favor;

III.- Las participaciones federales, que serán cubiertas a los municipios de la Federación, con arreglo a las bases de distribución equitativa, montos y plazos que anualmente determine el congreso del Estado.

IV.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; y,

V.- Las contribuciones y tasas adicionales que se establezcan en el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, y mejora, así como las que tengan como 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.

No podrán establecer exenciones o subsidios respecto a los ingresos señalados en las fracciones IV y V de este artículo, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, sólo bienes de dominio público de la Federación, del Estado o de los municipios estarán exentos de las contribuciones señaladas en las fracciones IV, V de este artículo.

En el artículo 125 trata sobre las facultades reglamentarias de los ayuntamientos y de formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

Hemos visto pues, que ya casi todos los Estados de la República van incorporando a su régimen interno gradualmente la reforma municipal la cual ha adquirido fuerza de ley en sus respectivos ordenamientos.

La adecuación legislativa es un hecho, ya se ha dado el primer paso, ahora falta aplicarlas en la realidad; hacer efectivas las reformas municipales en la vida cotidiana de las comunidades, implica un esfuerzo conjunto de la ciudadanía mediante la participación activa y a través de una estricta vigilancia del buen manejo de los asuntos públicos. Sólo así podrán hacerse realidad los procesos de democratización integral y autonomía municipales tan necesarios en una época de crisis como la actual en que se impone un cambio estructural de la sociedad mexicana como medida indispensable para que México siga avanzando por la senda del progreso y del desarrollo compartido.

Debemos afirmar que la estrategia de la descentralización deberá efectuar en el sentido de reformar poco a poco la configuración Geo-económica del país, caracterizada actualmente por el predominio casi absoluto por 3 centros de poder y de actividad económica, política, social y cultural (Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara), haciendo que cada uno de los 2377 municipios del país se conviertan en un polo de desarrollo, de manera que nuestro territorio sea una constelación de actividad donde todos los recursos humanos, naturales y materiales sean aprovechados para incrementar la riqueza de la nación, el nivel y la calidad de vida. Es por ello que la vertiente regional de la planeación adquiere una importancia relevante, ya que podría convertirse en uno de los instrumentos fundamentales para llevar a la realización la estrategia de la descentralización. No olvidemos que el 90% de los municipios es rural agrícola y que por lo tanto sobre ésta problemática que deberá actuar la política de la descentralización y la planeación regional.

Los procesos de centralización y descentralización aparecen como dos formas de distribución de la actividad, de la población y de la riqueza; es decir, de los recursos. La distribución centralizadora es considerada como el obstáculo mayor de desarrollo económico, del equilibrio regional y de l

justicia social. En contraste, la distribución descentralizada surge como la gran alternativa para impulsar el desarrollo económico, social y regional del país.

"Hoy la excesiva centralización es un fenómeno negativo que es preciso atacar con energía. Por un lado, concentra la actividad y los recursos humanos, materiales y financieros en una zonas y grupos sociales restringidos. Por otro provoca en amplias regiones y comunidades periféricas el de provechamiento de recursos, el desempleo, la inactividad y la migración. La centralización y sus efectos negativos se reproducen, en todos los aspectos de la vida política, económica y social, incluyendo las formas del pensamiento y de la cultura. El gigantismo urbano y el abandono de los campos son tan sólo algunas de las experiencias del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de nuestras capacidades regionales".

"Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades, como solución obligada, hoy resulta en muchos ámbitos en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan a la democracia, profundiza las desigualdades e imposibilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país". (61).

Ciertamente, la lógica de la economía y la rentabilidad se ha impuesto sobre la lógica de la necesidad social. La división política, social y territorial que es el municipio ha sido desplazada a lo largo de las décadas por la regionalización económica, que no respeta mas demarcaciones que las que van determinando la rentabilidad. El resultado global ha sido la centralización.

En la nueva etapa histórica de México, definida por la descentralización de la vida nacional, el municipio aparece como la instancia Estatal que puede a más corto plazo reajustar el desarrollo económico con las necesidades sociales.

turalmente, no es sólo en la instancia municipal que debe, con urgencia, hacerse éste reajuste, También, en la instancia de la Entidad Estatal y en la instancia de la Federación en su conjunto.

El reajuste debe ser a nivel nacional, regional y local, simultáneamente. Pero el municipio presenta la ventaja de que la distancia entre la comunidad y su gobierno es menor que en el nivel Estatal y Federal y que las necesidades sociales son mas inmediatas, lo que facilita el reajuste.

El desarrollo económico ha seguido su propio curso -centralizador y se ha divorciado poco a poco del desarrollo social. La crisis nacional actual es la expresión de ese divorcio. Por ello el gran proyecto de la descentralización es reajustar y armonizar el desarrollo económico y el desarrollo social.

La emigración de hombres hacia los EEUU y últimamente la emigración de capital-dinero, es la prueba más terrible de la incompatibilidad entre economía y sociedad. ¡Tanta necesidad que la sociedad tiene de capital-dinero y de sus mejores hombres, y éstos en vez de aplicarse a generar riqueza en México tienen que salir a generarla en países que no la necesitan!

El reajuste entre economía y sociedad es, pues, el --problema Núm. uno que la nación debe abordar. Y el establecer los mecanismos para llevar a cabo éste reajuste es el --principal desafío para los mexicanos.

Es aquí donde el municipio puede jugar un papel determinante. El municipio es el dispositivo adecuado para rearticular las fuerzas económicas con las necesidades de la sociedad y reajustar sus tendencias y fines. Evidentemente, --el reajustar debe efectuarse también a nivel Estatal y a nivel Federal y debe haber una congruencia entre los tres ni-

veles. Pero el municipio, que es el nivel donde la sociedad experimenta sus necesidades más vitales y expresa su decisión política en lo inmediato, donde representantes y representados encuentran su vínculo más directo, donde las relaciones sociales y las relaciones familiares se identifican, parece ser la instancia que mejor y más fácilmente podría efectuar el reajuste entre economía y sociedad, a través de la articulación de los flujos que emiten tanto el sector público como el sector privado y el sector social. Alimento, salud, educación, vivienda, agricultura, industria y servicios son las formas en que se concretan esos flujos.

En este sentido el aspecto clave del fortalecimiento municipal es el económico. El gobierno municipal debe promover acciones encaminadas a generar riqueza para la comunidad e ingresos para la administración. La incapacidad económica para satisfacer las necesidades de la comunidad desanima y desiluciona a la población.

Los ciudadanos no se sienten motivados a colaborar con un gobierno que no sabe traducir las demandas en acciones organizadas de la comunidad, para beneficio de la comunidad.

El criterio para el fortalecimiento municipal ha sido, y debe ser, el impulsar aquellos municipios que tienen las condiciones organizativas administrativas y materiales capaces de asegurar el requerimiento económico y social de la inversión; sin embargo muy pocos son los municipios que cumplen estas condiciones. Por lo tanto, para desplegar la política de fortalecimiento municipal hacia todos los municipios del país, es necesario que el Estado asigne de manera prioritaria la inversión destinada a crear las condiciones para que las inversiones posteriores garanticen un alto rendimiento económico y social. De no hacer esto, la inversión seguirá centralizándose en los municipios que más tienen y dejará de llegar a los que menos tienen, acentuando con ello la desigualdad regional y social.

En efecto, fortalecer al municipio implica una renovación del sistema económico nacional. Fortalecer al municipio significa por lo tanto, desarrollar la actividad económica en todo el territorio, en lugar de mantener la concentrada en unas cuantas zonas urbano-industriales.

La política de fortalecimiento municipal sería, en tonces, una política de desarrollo "hacia dentro" de la Nación, una política para extender el desarrollo. En este sentido, la capacidad de autonomía que pretende dar la reforma de 1983 puede ser, en las actuales condiciones su mayor virtud. La necesidad de transformación del país exige que el municipio asuma muchas de las tareas del desarrollo económico y social que están a cargo del Estado Federal.

## C O N C L U S I O N E S

1.- El Federalismo es un proceso histórico nacido de la experiencia y determinado por los EEUU. Sin embargo, al cabo del tiempo ha sido adoptado por 17 países entre -- ellos México, lo cual ha suscitado polémica en el sentido de que si nuestro pasado colonial justificaba la imitación que del sistema Federal se hizo en 1824, hoy en día el Sistema Federal es una mera técnica Constitucional cuya conveniencia y eficiencia se mide de acuerdo -- al país que lo hace suyo.

2.- El municipio dentro de una estructura Federal juega el siguiente papel:

- a).- Estan libres de relación jerárquica, no hay intermediarios entre los órganos Nacionales y los Locales, -- cada uno de ellos se dividen de acuerdo a sus respectivas competencias.
- b).- Estan dotados de una amplia competencia, por lo que la mayoría de las decisiones que les afectan son tomadas por ellos mismos.
- c).- Si bien aplican el orden Nacional, también hacen -- lo mismo con el orden propio a través del bando de policía y buen gobierno, los reglamentos y circulares.
- d).- Su integración se hace de acuerdo a la voluntad popular mediante elecciones.

3.- En los pueblos Precolombinos existieron formas rudi mentarias y primarias de organización que bien podrían considerarse como antecedentes delo que más tarde sería el municipio mexicano. Me refiero al Calpulli Azteca de gran importancia en el esquema de su sociedad y que se-- gún el decir del historiador Miguel Leon Portilla era -- aquel conjunto de personas que formaban una unidad fa-- miliar y que estaban enclavadas en un lugar determinado.

4.- La instalación del primer municipio en México y en América, se verifica con la llegada de Hernán Cortés a

México. Desafortunadamente se hizo, no con la firme voluntad de abrir cauces y expandir el concepto de la democracia hacia las nuevas tierras descubiertas, sino como una mera maniobra política de Cortés a efecto de desligarse de la autoridad del Gobernador de Cuba Diego de Velazquez y adjudicarse los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, atribuciones de las cuales carecía para llevar a cabo la misión de conquista.

5.- El municipio Virreinal fué un municipio post-Villalazar es decir, fué muy centralizado, fiscalizado y con escasa participación popular. La institución fué trasplantada al virreinato cuando ya había pasado su período de mayor pujanza por lo que fueron pocas las funciones representativas a cargo de ellos, en cambio, fué ordinaria la práctica de vender empleos y la nulificación de las elecciones municipales por el gobierno Central. Las ordenanzas municipales (no obstante estar sujetas a revisión) representaron para el municipio virreinal un reducto de soberanía popular ejercida a través de sus órganos inmediatos que eran los cabildos.

6.- A partir de la consumación de la independencia fueron 2 las tendencias que se disputaron el control de la política local; la Conservadora y la Liberal, mismas que imprimieron al municipio caracteres propios y diversos. La primera trataba de dar una rigurosa jerarquía al sistema de autoridad y de suprimir la naturaleza electiva de los ayuntamientos, la segunda de carácter Federalista deseaba ayuntamientos de elección popular en un régimen descentralizado.

Sin embargo, fueron Constituciones Centralistas las que reglamentaron al municipio. La constitución de 1836 unificó en todo el país el régimen edilicio sin permitir a las provincias el reconocimiento de sus modalidades locales.



Bajo el régimen Federal de la primera mitad del siglo XIX (México Independiente) las Constituciones Federales no contuvieron disposiciones sobre el municipio, éstas se consignaron en las Constituciones locales y cada Estado expidió sus ordenanzas municipales.

7.- El sistema municipal derivado de la Reforma continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista en una institución odiosa conculcadora de los derechos ciudadanos. El sistema de prefecturas borró toda seña de autonomía municipal ya que las facultades de los prefectos resultaron desmesuradas.

8.- Hemos dicho que el municipio al ser incorporado a nivel Constitucional adoleció de graves fallas, las cuales a la postre dieron al traste con el modelo municipal que se anhelaba. Debido a éstas fallas se truncó el espíritu del Constituyente que no obstante su deseo ferviente de crear un municipio sano y fuerte no estableció los mecanismos necesarios para darle la autonomía requerida y dejó al municipio a merced de las legislaturas de los Estados y sin la posibilidad de poder cumplir sus compromisos contraídos con la comunidad.

9.- La situación de los municipios hasta antes de 1983 era deplorable. Era un hecho de que sin la independencia económica no podía hablarse de independencia política y administrativa, pues aún cuando se enfatizó que los ingresos que las legislaturas locales les dieran deberían ser los suficientes para atender a sus necesidades, era común ver no sólo la reducción de dichos recursos sino la forma en que arbitraria y caprichosamente y sin siquiera otorgarles la elemental garantía de audiencia la supresión de los mismos.

Los ayuntamientos quedaban por éste hecho en total estado de indefensión e impotentes para reclamar su derecho, y además condenados, por lo precario de su hacienda, a prestar deficientemente los servicios con el consabido deterioro de su imagen política y administrativa.

10.- Los municipios de México tienen caracteres diversos.- Los hay eminentemente rurales; otros están en proceso de integración urbana; los hay de mediana capacidad y hay aquellos que se han visto afectados por el crecimiento exorbitante de los núcleos de población, fenómeno sintomático de la segunda mitad del presente siglo. - En 1930 sólo el 10% de la población del país era urbana y vivía en 35 ciudades; para 1980 dicha cifra ascendió al 54% y radicaba en 270 ciudades; y para fines de siglo será mas de 80% el que vivirá en unas 300 ciudades. Solamente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey se concentra la cuarta parte de la población de la República; en tal virtud, uno de los puntos más importantes de la reciente reforma Constitucional lo constituye la perspectiva que en materia de desarrollo urbano se confirió al municipio, en sus diferentes formas de control y participación.

11.- De trascendencia vital para la existencia comunitaria municipal resulta la facultad, con jerarquía Constitucional, de que los ayuntamientos, sin ser organismos formalmente Legislativos, puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general para sus representados; con lo que se afirma la tesis de que el ayuntamiento debe considerarse como genuino mandatario del pueblo.

12.- Deben establecerse convenios de coordinación para el desarrollo municipal entre los Estados y los municipios, de tal forma que se garantice la complementaridad de acciones y se precise y se optimice la utilización de

los recursos en las tres instancias de la comunidad en la solución y atención de las necesidades.

13.- Fruto del proceso revolucionario de 1910, la Constitución del 5 de febrero de 1917 que recoge a la institución municipal y la reglamenta como la base de la división territorial y de su organización política y administrativa de los Estados.

Creados los basamentos jurídicos, la célula básica democrática, social y administrativa mexicana no había cumplido el papel que le correspondía en el quehacer político y ello obedecía a que la libertad, sin autonomía, es tan inoperante como la libertad sin independencia, y el diseño se quedó y la aspiración al modelo municipal se convirtió en frustración.

El perfeccionamiento de la norma municipal satisface el ideal, todavía vigente, del distinguido Constituyente Veracruzano General Heriberto Jara Corona, quien luchó porque la autonomía del municipio no se contrajera a lo puramente jurídico y político, pues esas entidades quedarían en simples enunciados.

Al escudriñarse la exégesis del artículo 115 Constitucional nos percatamos, en su real dimensión, de la problemática de la autonomía económica del municipio.

Con la desafortunada fórmula de la anterior fracción II, la hacienda de la mayoría de los municipios no bastaba para cubrir sus más ingentes necesidades, y ante ésta realidad no se podía hablar de un adecuado funcionamiento de nuestro sistema Federal.

El país requería urgentemente de una modificación substancial y profunda al régimen de la hacienda municipal, que permitiera a las comunidades municipales incorporarse al desarrollo integral de la Nación. La disyuntiva que se presentó era clara: O se fortalecía al municipio y con él al Federalismo, o México seguiría condenado a soportar un crecimiento anormal con grave tendencia a la centralización.

Es fundamental para el municipio la reforma que fortalece -

su hacienda conforme a la Fracción IV del artículo 115, pues pone de relieve las siguientes acciones: La libre administración de su hacienda; la elaboración responsable de su presupuesto de egresos; mayores captaciones fiscales y participación Federales; la inclusión del impuesto predial; ingresos por la prestación de diversos servicios públicos; posibilidad de celebrar convenios de coordinación.

Creemos que los presupuestos de egresos deben ser elaborados por los comités de planeación municipal; que la distribución de partida y asignaciones sean productos del mandato popular, y la ciudadanía del municipio el mejor agente de control del gasto público municipal. Esta importante reforma hará realidad el deseo de los mexicanos, magistralmente expuesto por los Constituyentes de Querétaro, de otorgar libertad económica a los ayuntamientos para obtener su libertad administrativa.

14.- El nuevo trato Constitucional que se le da al nivel municipal, significa un avance cualitativo en el perfeccionamiento de la vida democrática nacional, pues es en ese nivel donde el ciudadano se enfrenta a su realidad política, económica, geográfica, social, etc. Saludable para la democracia porque la vigoriza, debe considerarse la reforma municipal, cuando en plena congruencia con la sociedad plural de los municipios contempla ayuntamientos en los que tenga representación las corrientes minoritarias organizadas, en respuestas a la idea democrática de que estén representadas todas las tendencias ideológicas y de opinión. El principio de representación proporcional en los municipios trata de hacer efectiva la democratización integral de nuestro sistema político, al darle una genuina representatividad a los municipios del país se perfecciona la democracia, pues ahí es donde el gobernante se encuentra más en contacto con su pueblo y con los problemas inherentes a él.

15.- En cuanto a la desaparición de ayuntamientos la adición a la fracción I acaba con la práctica viciada que imperaba en algunas Constituciones locales de otorgarle facultades al Gobernador o a los Congresos para suspender y desaparecer sin ninguna contapisa a dichos cuerpos edilicios.

16.- La Fracción III de la reforma trata sobre la elevación a rango constitucional de los servicios públicos que deben prestar los municipios. Estos servicios tradicionalmente le habían correspondido, prestar a los municipios, pero al definirlos de un modo enumerativo la ley se configura una competencia mínima sin posibilidades de que los restrinjan.

Asimismo, al preverse el principio de colaboración entre ayuntamientos para una mejor prestación de los mismos se trata de dar solución al problema de la pulverización municipal.

17.- Las reivindicaciones de los derechos de los trabajadores fué uno de los detonantes que antecedieron al movimiento armado de 1910, y una vez que triunfó se asignó un artículo especial ( el 123 ) tutelar de esas reivindicaciones obreras y campesinas. A partir de entonces, se había venido legislando sobre la materia a efecto de mejorar y ampliar los derechos de los trabajadores; las administraciones de Dn. Emilio Portes Gil, del General Lázaro Cárdenas y del Lic. Adolfo López Mateos, se distinguieron especialmente como precursoras del derecho laboral al expedir leyes encaminadas a proteger las prerrogativas de aquellas gentes que conforman el núcleo de la fuerza productiva -- del país. Sólo que, inexplicablemente se había dejado sin regulación a aquellos trabajadores al servicio de los Estados y de los municipios mismos que habían venido soportando las leyes de servicio civil deficientes y atrasadas. La presente reforma reivindica derechos laborales mínimos a aproximadamente un millón de trabajadores al servicio de los Estados y de los municipios que estaban al margen

de la ley laboral y que habían vivido en un estado de incertidumbre con respecto a su trabajo, ya que un cambio de jefe y alguna rencilla implicaba la pérdida de él.

Esta reforma tan relevante revitaliza sin duda los postulados revolucionarios de justicia social.

18.- La descentralización de la vida nacional es una necesidad imperiosa en nuestra sociedad. La redistribución de nuestra población en el territorio nacional debe ir acompañada, a la par, con una redistribución de los medios de producción de tal manera que se puedan crear centros de producción en donde el trabajo, la educación, la alimentación, la vivienda, etc., estén asegurados. Estadobará ser sin lugar a dudas la tarea fundamental del gobierno, mientras ello no se logre y las tendencias centralizadoras predominen, la economía nacional seguirá perdiendo dinamismo y las desigualdades sociales seguirán profundizándose.

19.- El proceso de readecuación de la nueva Legislación municipal empezó a partir de la aprobación de la reforma y ahora ya casi todos los Estados de la República han hecho suyas las reformas en sus respectivos ordenamientos. Así tenemos las leyes laborales expedidas por los Estados de Jalisco, Sinaloa y Tamaulipas que son un modelo. La readecuación Legislativa es un hecho, las Constituciones de Nayarit, Chihuahua, y Tabasco nos la confirman; se ha dado el primer paso ahora falta aplicarlas a la realidad. Hacer efectivas las reformas municipales implica un esfuerzo conjunto de la ciudadanía mediante la participación activa y a través de una estricta vigilancia del buen manejo de los asuntos públicos.

La reforma municipal de 1983 fué una medida indispensable para que México siguiera avanzando por la senda del progreso y del desarrollo compartido.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- 1.- CARPIZO MCGREGOR, Jorge. "Evolución y Perspectivas del régimen municipal en México" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, Porrúa, México 1983, p. 233.
- 2.- MADRID HURTADO, Miguel de La. Iniciativa presidencial, palacio Nacional 6 de diciembre de 1982.
- 3.- GAMAS TORRUCO, José. "Federalismo y Municipalismo", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Messieu, coordinadores. Primera edición, Porrúa, México 1983, p. 194.
- 4.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, 17 edición, Porrúa, México 1980, p. 140.
- 5.- Diccionario Enciclopédico Hispano Americano. Tomo II, pp. 622 y 623.
- 6.- ANGULO, Antonio Dr. La Afirmación y la quiebra de las Instituciones locales, p.4!
- 7.- Colunges, F. de La Ciudad Antigua, edit. Porrúa, pp. 177, 183 a 185.
- 8.- ENCINAS EZRRE, Genaro. El Régimen Municipal en México. Segunda edición, México 1973, p. 14.
- 9.- MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio Dr. El Problema Agrario de México, edit. Porrúa, p. 16.
- 10.- ZURITA, Alonso de. Breve y sumaria relación, en nueva colección de documentos para la historia de México, 1891, p. 106.

- 11.- LEON PORTILLA, Miguel. Lecturas Universitarias, Antología de Teotihuacan a los Aztecas, fuentes e Interpretación histórica. UNAM. p. 340.
- 12.- S. MACEDO, Miguel. México su Evolución Social, tomo I Vol. 23. p. 667.
- 13.- GONZALEZ, María del Refugio. "Debates sobre el régimen del municipio en México en el siglo XIX" en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, Porrúa, México 1983, p. 200.
- 14.- ENCINAS EZRRE, Genaro. Op. Cit. pp. 28 y 29.
- 15.- TAPIA, Francisco Javier, El Cabildo Abierto Colonial, ediciones cultura hispánica, p. 14.
- 16.- CALZADA PADRON, Feliciano. El Municipio Libre, UNAM, p. 38.
- 17.- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México co 1808-1875, sexta edición, Porrúa, p. 243.
- 18.- MEJIA FERNANDEZ, Miguel. La política Agraria de México en el siglo XIX, editorial siglo XXI, p. 165.
- 19.- GARZA, Sergio Francisco de La. "El municipio (historia, naturaleza y gobierno)", revista JUS, México -- 1947, p. 37.
- 20.- S. MACEDO, Miguel. Op. Cit. p. 703.
- 21.- ABREU JIMENEZ, Juan. "Curso de gobierno y administración municipal". Apuntes de clase.
- 22.- IFOCADI, Cámara de diputados. México D.F.



23.- DIARIO DE DEBATES. Constituyente de 1917, tomo II pp. 637, 640, 647, 770, 771, 820, 821, y 822.

24.- Op. Cit.

25.- Op. Cit.

26.- Op. Cit.

27.- Op. Cit.

28.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

29.- GONZALEZ SAENZ, Leopoldo. Ponencia en reunión de - presidentes municipales efectuada en México, D.F. el 14 de Julio de 1975.

30.- MADRID HURTADO, Miguel de La. Discurso de toma de po sesión. 1 de diciembre de 1982.

31.- IFOCADI. Cámara de diputados. México, D.F.

32.- Op. Cit.

33.- Op. Cit.

34.- Op. Cit.

35.- Op. Cit.

36.- Op. Cit.

37.- MADRID HURTADO, Miguel de La. Iniciativa presidencial.

38.- Op. Cit.

39.- DIARIO DE DEBATES. Constituyente de 1917. Op. Cit.

- 40.- YANEZ RUIZ, Manuel. "El problema fiscal y la Suprema Corte de Justicia de la Nación." Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del año de 1970 pp. 431, 433 y 434, tomo I.
- 41.- MADRAZO CUELLAR, Jorge. Ponencia "El Federalismo y la Reforma Municipal. ¿la reconquista de la pluralidad?"
- 42.- TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho.... Op. Cit. pag. 157.
- 43.- REVISTA PENSAMIENTO POLITICO. Edición cultura y ciencia política, México 1970, p. 22.
- 44.- VASCONCELOS, diario.- "Discursos y comentarios", pag. 13.
- 45.- ROLAND C., Modesto. El desastre municipal, México 1939, p. 130.
- 46.- RODRIGUEZ, Lino. La democracia y la Revolución en la Sociedad Comunitaria. ediciones nahuel, Argentina 1966, p. 73.
- 47.- Op. Cit. p. 73.
- 48.- Constitución del Estado de Coahuila. 1980.
- 49.- CASTORENA, J. Jesús. El Problema Municipal Mexicano, editorial cultura México 1926, p. 122.
- 50.- ACOSTA ROMERO, Miguel. "El desarrollo de la Administración Local", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, editorial Porrúa, México 1983, p. 261.

51.- GAMAS TORRUCO, José. Op. Cit. p. 193.

52.- MELGAR ADALID, Mario. "El Desarrollo económico de los municipios", en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, de Diego Valadez y José Francisco Ruiz Massieu, coordinadores. Primera edición, editorial Porrúa, México 1983, p. 342.

53.- MADRID HURTADO, Miguel de La. "Palabras pronunciadas durante la campaña presidencial como candidato del PRI." IEPES 1982.

54.- CABRERA, Gustavo. "Palabras pronunciadas como presidente del Consejo Nacional de Población en la reunión IEPES sobre población." Febrero 16 de 1982.

55.- RODRIGUEZ, Pedro. "Palabras pronunciadas como director de planeación del Estado de Tabasco", en la reunión del IEPES sobre población, Villahermosa febrero de 1982.

56.- LUNA TRAIL, Jaime. "Palabras pronunciadas en la reunión sobre población del IEPES, febrero de 1982.

57.- Folleto de las reuniones sobre fortalecimiento municipal organizadas por el IEPES, 1982.

58.- Foro de consulta popular para la planeación de empresas públicas. Documento introductorio presentado por la presidencia de la comisión. SPP.

59.- Datos básicos sobre la población de México de -- 1980-2000. Coordinación de los servicios nacionales de estadística, geografía e informática, consejo nacional de población, México 1981, p. 9, fuente la SPP.

60.- Op. Cit. p. 10

61.- MADRID HURTADO, Miguel de La. "Palabras pronuncia  
das durante la campaña presidencial como candidato del  
PRI." IEPES 7 de mayo de 1982.

I N D I C E

PAGINA

PRESENTACION ----- 3

CAPITULO PRIMERO

SISTEMA FEDERAL MEXICANO ----- 12

CAPITULO SEGUNDO

LA EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO MEXICANO ----- 30

CAPITULO TERCERO

LA REFORMA MUNICIPAL DE 1983 ----- 55

CAPITULO CUARTO

EVALUACION Y PERSPECTIVAS DE LA REFORMA MUNICIPAL----- 94

CONCLUSIONES ----- 141