

135  
2ej



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LA  
REFORMA MUNICIPAL**

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

**VICTOR HUGO MARTINEZ PEÑA**

**MEXICO 1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

### CAPITULO PRIMERO:

<b>BASES DE ORGANIZACION MUNICIPAL . . . . .</b>	<b>2</b>
1. AYUNTAMIENTO ELECTO POPULARMENTE . . . . .	6
2. SIN AUTORIDADES INTERMEDIAS . . . . .	11
3. INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO . . . . .	20
I. PRESIDENTE MUNICIPAL . . . . .	31
II. SINDICO . . . . .	38
III. REGIDORES . . . . .	40
IV. SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO . . . . .	42
4. PARTICIPACION CIUDADANA . . . . .	47

### CAPITULO SEGUNDO:

<b>DESAPARICION, SUSPENSION Y REVOCACION DE AYUNTAMIENTOS . . . . .</b>	<b>53</b>
1. CONCEPTO . . . . .	54
2. PROCEDIMIENTO . . . . .	58
3. GARANTIA DE AUDIENCIA . . . . .	60
4. SUPLENCIA DE EDILES . . . . .	62
5. CONSEJOS MUNICIPALES . . . . .	64
6. COMPARATIVO SOBRE LA DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES Y EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES, ANTES DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL . . . . .	66

**CAPITULO TERCERO:**

<b>PERSONALIDAD Y PATRIMONIO DE LOS MUNICIPIOS . . . . .</b>	<b>122</b>
1. PERSONALIDAD JURIDICA . . . . .	122
2. PATRIMONIO . . . . .	123
3. FACULTAD REGLAMENTARIA . . . . .	125

**CAPITULO CUARTO:**

<b>ATRIBUCIONES MUNICIPALES . . . . .</b>	<b>130</b>
1. ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS . . . . .	130
2. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES . . . . .	133
3. PARTICIPACION ESTATAL . . . . .	139
4. COORDINACION Y ASOCIACION MUNICIPAL . . . . .	141

**CAPITULO QUINTO:**

<b>LA HACIENDA MUNICIPAL . . . . .</b>	<b>144</b>
1. INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL . . . . .	155
2. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA . . . . .	159
3. CATASTRO . . . . .	161
4. CONVENIOS DE COORDINACION SOBRE IMPUESTOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA . . . . .	162
5. PARTICIPACIONES FEDERALES . . . . .	163
6. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS . . . . .	166

**CAPITULO SEXTO:**

<b>LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LOS MUNICIPIOS . . . . .</b>	<b>172</b>
---	------------

**CAPITULO SEPTIMO:**

<b>LAS RELACIONES LABORALES EN EL SENO DEL MUNICIPIO . . . . .</b>	<b>199</b>
1. ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL . . . . .	199
a) APARTADO "A" . . . . .	199
b) APARTADO "B" . . . . .	200
2. ASPECTOS FUNDAMENTALES QUE DEBEN SER MATERIA DE LA LEGISLACION LABORAL	
LOCAL BUROCRATICA . . . . .	202
a) LAS NORMAS RELATIVAS AL DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO . . . . .	205
b) CONDICIONES GENERALES DE TRABAJO . . . . .	206
c) SINDICACION . . . . .	208
d) EL DERECHO DE HUELGA . . . . .	209
e) TRIBUNALES . . . . .	210
f) NORMAS RELATIVAS AL DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO BUROCRATICO LOCAL . . . . .	211

**CAPITULO OCTAVO:**

<b>CONVENIOS . . . . .</b>	<b>213</b>
1. ESTADOS - MUNICIPIOS . . . . .	213
2. CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO . . . . .	215
<b>CONCLUSIONES . . . . .</b>	<b>220</b>
<b>BIBLIOGRAFIA . . . . .</b>	<b>226</b>

## INTRODUCCION

## I N T R O D U C C I O N

Una de las principales preocupaciones de nuestro actual régimen de gobierno, ha sido el dotar al municipio de una serie de atribuciones mínimas, atribuciones que a lo largo de sesenta y -- seis años, desde la promulgación de nuestra Constitución Política en 1917, hasta la reforma de 1983, habían sido absorbidas por las Entidades Federativas, o bien por la propia Federación, dejando a la mayoría de los municipios del todo carentes para resolver los problemas más inmediatos de sus comunidades.

Esta situación no pasó desapercibida para el actual jefe -- del Ejecutivo, que durante su campaña política, escuchó en todos los rincones de nuestro país, reclamos populares que señalaban -- que el municipio, como célula básica de nuestra forma de gobierno, se encontraba en franca decadencia, que su hacienda era raquítica, que carecía de facultades, que el centralismo imperante lo estaba ahogando.

En este contexto, el Lic. De la Madrid, ya en su calidad de Presidente de la República, promovió una serie de reformas al Artículo 115 Constitucional, mediante las cuales se enlistan las fa cul tades mínimas, que en diversas materias, el municipio debe poseer; se precisan los rubros mínimos que deben componer la hacienda municipal; se le otorga al municipio la facultad reglamentaria; se les brinda un mínimo de seguridad a los integrantes de los -- ayuntamientos, al establecerse que la desaparición, suspensión o revocación de éstos, deberá ser acordada por las dos terceras pa tes del total de los miembros de la Legislatura Local, siempre y cu an do medie una causa grave que la ley prevenga, otorgándoles a los municipes el derecho de audiencia; se señalan los servicios públi cos que estarán a cargo de los municipios y se enmarca que tienen personalidad jurídica y pueden manejar su patrimonio.

Ahora bien, estas nuevas facultades se encuentran plasmadas a nivel constitucional en el Artículo 115 de la Carta Magna, gracias a la reforma de este numeral mediante el Decreto del 3 de febrero de 1983.

Mediante la elaboración de este estudio, se pretende efectuar un somero análisis de la estructura del municipio en México de acuerdo a estas nuevas atribuciones, procurando dar una visión muy generalizada de los alcances que esta reforma ha tenido en las Entidades Federativas, señalando deficiencias sobre algunas materias y dando algunas recomendaciones para tratar, de alguna forma, de lograr una buena instrumentación sobre estos puntos en los Estados.

Asimismo se procura dar una conceptualización de los aspectos más relevantes en torno a la problemática municipal, a efecto de poder contar con los elementos suficientes para poder emitir un juicio sobre la situación actual del municipio mexicano.

De esta forma en el desarrollo de este trabajo, se pone especial énfasis en temas fundamentales como lo son las bases de organización municipal; la desaparición, suspensión y revocación de ayuntamientos; atribuciones municipales; hacienda municipal; representación proporcional y relaciones laborales en el municipio, aspectos que se consideran vitales para el cabal desarrollo de los municipios.

La historia del municipio es muy brevemente señalada en el capítulo I de este trabajo, en la medida que se juzgó más conveniente ahondar en la estructura actual de nuestro municipio, pues uno de los problemas más graves a que se enfrenta el país hoy en día: el centralismo de la vida nacional, puede resolverse a través del trasplante de funciones a nuestra célula básica de organización, el municipio.

En el capítulo I de este estudio se plantean las bases de organización municipal a que deben acogerse todos los ayuntamientos y la forma de cómo deben integrarse, precisando las principales atribuciones de todos sus integrantes.

En torno al capítulo II, se efectúa una conceptualización de la desaparición, suspensión y revocación de ayuntamientos, señalando los casos en que estos supuestos pueden proceder, así como el procedimiento que se deba seguir para tales efectos. Se incluye un cuadro comparativo de la desaparición de ayuntamientos anterior a la reforma de 1983, a efecto de constatar la heterogeneidad que sobre estos casos existía, en todos los Estados de la República.

Se plantea en el capítulo III en qué consiste la facultad reglamentaria, qué significa la personalidad jurídica de los municipios y cómo deben manejar su patrimonio.

Por lo que toca al capítulo IV, se efectúa una clasificación de las atribuciones de los municipios, precisando los casos en que se requiere la presencia estatal, para el buen cumplimiento de las mismas, o bien si es factible la asociación o coordinación municipal.

En el capítulo V se pone especial interés en los rubros que componen la hacienda municipal, haciendo mención expresa de los anhelos de los Constituyentes de 1917 por dotar de capacidad financiera a los municipios. Asimismo se hacen algunas consideraciones en relación a la problemática del manejo hacendario por parte de los ayuntamientos y las vías de solución.

En cuanto a los capítulos VI y VII, se profundiza en la heterogeneidad existente en los Estados para manejar dos aspectos que revisten una gran trascendencia, como lo son la representación proporcional y las relaciones laborales de los municipios --

con sus trabajadores. Sobre estos puntos se anotan una serie de sugerencias a fin de homogeneizar a nivel nacional, tales aspectos.

Se procura dar en el capítulo VIII, un punto de vista acerca de la importancia que revisten los Convenios que se celebren - entre Estados - Municipios, así como las implicaciones que tiene el municipio cuando determinada Entidad Federativa suscribe con - el Gobierno Federal los Convenios Unicos de Desarrollo.

Las conclusiones que se dan al final de este trabajo, parten de la necesidad de reformar viejos criterios y usanzas imperantes en los Estados y la propia Federación, a fin de permitir - un desarrollo armónico en la vida municipal y lograr la descentralización a través del conducto más viable: el fortalecimiento -- del municipio libre.

**CAPITULO PRIMERO**

**BASES DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL**

## BASES DE LA ORGANIZACION MUNICIPAL

Antes de iniciar el desarrollo del presente capítulo, con- vendría dar algunas definiciones acerca del Municipio, en la concepción de diversos estudiosos de la materia.

Para el Profesor Moisés Ochoa Campos, el Municipio "Es un efecto de la sociabilidad, como tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad sociopolítica funcional, aglutinada en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local. Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos" (1).

Adolfo Posada define al Municipio, como "El núcleo social de vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades de la vecindad" (2).

El autor español Gumersindo de Azcárate precisa que "Los Municipios, no son esos elementos de la Administración, no son esos instrumentos; son entidades naturales, organismos autónomos con personalidad propia, que al Estado le toca reconocer y dar condiciones de vida, jamás detenerlas" (3).

- 
- (1) - MOISES OCHOA CAMPOS: La Reforma Municipal; 3a. ed., Porrúa, México -- 1979, p. 29
- (2) - ADOLFO POSADA: Escritos Municipalistas y de la Vida Local; Colección Administración y Ciudadano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1978. p. 248.
- (3) - GUMERSINDO DE AZCARATE: Municipalismo y Regionalismo, Colección Administración y Ciudadano; Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1979. p. 220.

El Lic. Miguel De la Madrid ha definido el carácter del Municipio como sociedad natural. En efecto, en la exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución General de la República, el Jefe del Ejecutivo Federal señala textualmente:

1. "El municipio, sociedad natural domiciliaria, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada a la idiosincracia del pueblo, en su cotidiano vivir y quehacer político".

2. "Su naturaleza de índole social y natural, encontró regulación en su unidad política, administrativa y territorial de nuestra vida nacional, como una de las grandes conquistas de la Revolución Mexicana".

3. "El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, administrativa y jurídica para cumplir esta gran tarea nacional; nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral" (4).

De las definiciones anotadas en los párrafos anteriores, podemos desprender que:

- a) El municipio es una sociedad natural domiciliaria.
- b) Su naturaleza es de índole social y natural.

---

(4) - MIGUEL DE LA MADRID. Exposición de motivos correspondiente a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; Num. 8 - 9, INAP, -- México, octubre 1982 - marzo 1984, p.p. 13 - 20.

- c) El municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir sus fines.

En consecuencia, la naturaleza del municipio se precisa:

1. Como sociedad natural domiciliaria.
2. Regulada por el Estado como su unidad política, administrativa, social y territorial.
3. Que forma la base del sistema representativo y democrático.
4. Reconocido por el Estado, el municipio es una - institución de orden público, constituido por - una comunidad de personas establecidas en un -- territorio.
5. Por su naturaleza, el municipio ejerce plenamente su autonomía para su gobierno interior y para la administración de sus recursos y servicios -- destinados a la comunidad.

El municipio por lo tanto, como conformación social territorial, existe por los lazos de vecindad que forman una comunidad, pero, para adquirir la categoría de institución de orden público, debe ser reconocida por el Estado a fin de encontrar regulación - como unidad política, administrativa y territorial de nuestra - vida nacional (5).

Con base en estas definiciones, varias entidades federativas han adoptado en sus respectivas Constituciones Locales, los -

---

(5) - Cfr. M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 35.

preceptos sobre la naturaleza del municipio; por ejemplo, el Estado de Durango consagra en su Constitución: "El municipio, sociedad natural domiciliaria, es regulado por el Estado como su unidad política, administrativa, social y territorial y forma la base de nuestro sistema representativo democrático. Reconocido por el Estado, el municipio es una institución de orden público, constituida por una comunidad de personas establecidas en un territorio delimitado por la legislatura del Estado, y que, por su naturaleza, ejerce plenamente su autonomía para el funcionamiento de su gobierno interior y para la administración de sus recursos y servicios destinados a la comunidad local".

En síntesis, el municipio es una realidad social pre-estatal (el 90% de los municipios mexicano es de creación anterior a la -- del Estado Mexicano), pero que al insertarse en el Estado se confirma como una creación jurídica y una creación normativa sancionada por el propio Estado.

Ahora bien, es frecuente que se confundan los términos municipio y ayuntamiento. La definición del municipio ha quedado ya asentada en párrafos anteriores.

El ayuntamiento es el órgano de gobierno local municipal. - Forma el nivel de gobierno que corresponde al municipio y de él - depende la administración municipal. El ayuntamiento, es el cuerpo colegiado encargado de dictar las disposiciones que regirán la vida local del municipio y, a su vez, el órgano encargado de ejecutar tales medidas, a través del Presidente Municipal.

Una vez hechas las anteriores aclaraciones, entraremos en materia del capítulo primero.

## 1. AYUNTAMIENTO ELECTO POPULARMENTE

Tal y como lo establece la fracción I del artículo 115 de la Constitución General de la República, el hecho de que cada municipio deba ser administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, implica una de las características básicas que debe revestir la institución municipal en nuestro país, que es la libertad política. Dicha libertad política la debemos comprender como la facultad que tiene toda comunidad constituida en agrupación municipal, para elegir a sus autoridades o representantes, dentro del marco de las leyes electorales.

Al respecto cabría aclarar que dicha libertad o autonomía política, en la que se finca el municipio, responde a la necesidad de dar satisfacción al principio democrático del gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, y la conveniencia de que la comunidad se autogobierne por derecho legítimo adquirido en la evolución histórica y sociológica de la propia comunidad política.

Siguiendo esta tesis y analizando que el municipio es la expresión más concreta e inmediata del poder del pueblo, es lógico argumentar que debe ser el pueblo mismo el que elija a los miembros del ayuntamiento, que será el órgano de gobierno local municipal.

Así, en efecto, el ayuntamiento se reúne para analizar los problemas de la comunidad y decidir lo que se debe hacer para resolverlos. Por ello sus reuniones toman el nombre de sesiones de Cabildo, es decir, "reunión de una comunidad" o "junta de funcionarios", o bien como lo precisa el Profesor Moisés Ochoa Campos, "Cabildo significa junta de capitulares de un ayuntamiento". (6)

---

(6) - M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 98.

Al ayuntamiento llegan todas las demandas que plantea la comunidad solicitando el mejoramiento de los servicios públicos o - la ampliación de los mismos, la distribución de agua potable, la conservación de parques y jardines, la recolección de basura, y - todos aquellos aspectos que tienen que ver con la calidad de vida de la comunidad.

Es en las sesiones de cabildo donde se analizarán tales requerimientos, mismos que se pondrán a discusión por los miembros del ayuntamiento, pudiendo llegar a alguna determinación, que podrá expresarse en normas, reglamentos o lineamientos generales de acción, conforme a los cuales deberá actuar la administración municipal.

Los ayuntamientos se integrarán por un presidente municipal, un síndico, y el número de regidores que determine la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa de acuerdo con la población que tenga cada municipio. Estos funcionarios municipales serán los que decidan en sus reuniones de cabildo, la manera de cómo habrá de organizarse la administración del municipio. Más adelante se ahondará en las funciones que les corresponden en lo particular a todos los miembros del ayuntamiento.

Ahora bien, los acuerdos que son tomados en las reuniones de cabildo por los miembros del ayuntamiento, son ejecutados por el Presidente Municipal, quien se auxilia para ello de un aparato administrativo que en algunos casos es solamente el Secretario del Ayuntamiento y el Tesorero, y en otros dependiendo del tamaño y recursos del propio municipio, estará compuesto por diversas oficinas, tales como Oficialía Mayor, Departamento de Obras Públicas, Departamento de Personal, Departamento de Limpia, y todas aquellas que sean necesarias para cumplir con sus funciones administrativas y puedan ser cubiertas con los recursos que le corresponden al municipio.

El presidente municipal será entonces el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento. El síndico tiene la función de ser el representante legal de los intereses municipales y en algunas ocasiones actúa como su procurador. Los regidores tienen como función principal, el vigilar el buen funcionamiento de la administración municipal. Son los representantes directos de la población en el gobierno de la localidad y su papel fundamental, consiste en velar por los intereses de la comunidad que los eligió.

Los miembros de los ayuntamientos duran en su cargo tres -- años, y serán electos por los integrantes de la comunidad, a través del sistema de elección popular directa, mismo que debe estar reglamentado en las Leyes Electorales, de cada uno de los Estados de la República Mexicana. Dicha elección popular directa, implica el hecho de que los habitantes del municipio elijan a través -- del voto secreto, de entre los candidatos que pretendan ocupar -- los cargos de elección, a los que consideren idóneos para el desempeño de tales funciones. Es precisamente en este renglón donde debemos hacer hincapié en la importancia que tiene el nuevo texto de la fracción I del artículo 115 Constitucional, con la inclu- -- sión de un procedimiento para la desaparición, suspensión y revocación de los miembros de los ayuntamientos, tema que será desarro- -- llado con amplitud en el siguiente capítulo, pues era frecuente -- que los gobiernos y legislaturas estatales por una u otra circuns- -- tancia declaraban con alarmante frecuencia la suspensión o desapa- -- rición de ayuntamientos, o la de alguno de sus miembros, nombrando en su lugar a incondicionales y anulando con ésto la voluntad ciudadana.

Contemplando el texto actual de la fracción I del artículo 115 Constitucional, se puede señalar que se está garantizando el ejercicio de la voluntad popular de las comunidades municipales, toda vez que se precisan reglas comunes a las que deben acogerse en todo el país la desaparición de ayuntamientos, restringiendo --

el ámbito discrecional en las decisiones de los Gobiernos Estatales. (7).

Sobre el particular, cabría hacer la aclaración de que en los textos vigentes de todas las Constituciones Estatales, se establece que: "Todo municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado"; reafirmando de esta forma el hecho de que sean los integrantes de la comunidad, los que elijan directamente mediante el voto, a los miembros de los ayuntamientos.

Como colofón a este primer punto, valdría incluir los acontecimientos que se dieron en el municipio de Tlaxco, Tlaxcala, en donde se pone de relieve hasta dónde puede ser ejercida la voluntad popular en la designación de las autoridades municipales, a saber:

En el municipio de Tlaxco, Estado de Tlaxcala, se -- puso recientemente en marcha un nuevo procedimiento para la elección de agentes municipales.

Se trata de una experiencia que ejemplifica las diversas maneras en que puede estimularse la participación democrática, aspecto central para el fortalecimiento de los gobiernos locales y para el desarrollo del municipio.

En Tlaxco, como en todos los municipios del Estado, -

---

(7) - Cfr. MARIO RUIZ MASSIEU: Reflexiones sobre el Nuevo Artículo 115 Constitucional; Documento elaborado para su ingreso a la Asociación Nacional de Abogados en septiembre de 1984, p. 3.

fueron renovados los ayuntamientos a partir del 10. - de enero de este año. Entre las primeras acciones -- que se tomaron, de acuerdo con los artículos 74 y 75 de la Ley Orgánica de la Entidad, estuvo precisamente la de convocar a asambleas populares para la elección de agentes municipales. En las ocho primeras semanas del año fueron elegidos los 36 responsables de las -- agencias municipales del municipio, habiendo desperta do un gran interés en la comunidad.

Tradicionalmente los agentes municipales eran elegi-- dos en asambleas populares mediante el sistema de levantar la mano. Esto limitaba la libertad de elección y provocaba fricciones al poner de manifiesto el inte-- rés del votante por determinada persona. En esta oca-- sión, la elección se hizo respetando el secreto del - voto. En las asambleas se propusieron tres candida-- tos, se identificó a cada uno con un número y los vo-- tos fueron depositados en urnas.

Con este sencillo sistema fueron también elegidas - - otras autoridades auxiliares, como los comandantes de policía, incluyendo a sus respectivos suplentes. Este cambio ha resultado significativo por dos razones: -- en primer término, porque se ha revalorizado el papel de las agencias municipales, y en segundo lugar, por-- que ha llevado el ejercicio democrático hasta el ámbi-- to más pequeño del ordenamiento municipal, estimulando procedimientos de elección que refuerzan la legiti-- midad de las autoridades. (8)

---

(8) - Fortalecimiento y Desarrollo Municipal. Publicación Mensual de la Se-- cretaría de Programación y Presupuesto. Mayo 1983; Num. 1, p. 15

## 2. SIN AUTORIDADES INTERMEDIAS

Sin duda alguna, podemos afirmar que uno de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado el municipio mexicano a través de su devenir histórico, lo constituye las autoridades intermedias que han socabado la libertad y autonomía municipales. -- Para contemplar los efectos negativos que le han acarreado al municipio dichas autoridades intermedias, llamémoslas prefecturas, intendencias, jefaturas políticas, etc., haremos un breve resumen de la historia del municipio en México, desde la institución del primer municipio, el de la Villa Rica de la Veracruz, hasta nuestros días.

La historia del municipio en México encuentra sus primeros orígenes el 22 de abril de 1519, fecha en que Hernán Cortés instituye el primer municipio en una población que denomina "La Villa Rica de la Veracruz". La formal institución de este primer municipio representa ante la historia, la instalación de la primera población europea en los nuevos territorios que posteriormente se conocerían como la "Nueva España", siendo además el primer municipio de la América Continental. La Carta Constitutiva de la instalación de este primer municipio, está fechada el 10 de julio de 1519, constituyendo este documento una pieza histórica capital en la evolución del municipio mexicano.

Es necesario hacer notar que este primer municipio establecido en México, al igual que la mayoría de los fundados en tierras mexicanas por los conquistadores españoles, responderían a necesidades de carácter político y militar y no a razones de perfeccionamiento de vínculos de vecindad. (9) La formalización de ayuntamientos con toda la fuerza política y militar que ello implicaba, tendía a fortalecer posiciones estratégicas de los --

---

(9) - Cfr. M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 93

conquistadores para asegurar la expansión de su dominio.

El proceso de formación de los municipios en los tiempos de la Conquista, y más tarde en todo el lapso de la Colonia, se desarrolla de una manera inversa y antinatural a la normal evolución que deben seguir según el Profesor Moisés Ochoa Campos, debido a que los municipios instituidos por los conquistadores, fueron instrumentos de dominio militar y político, mediante los cuales los españoles justificaban la conquista de los nuevos territorios. (10)

Hernán Cortés instaló el primer ayuntamiento del Valle de México en Coyoacán, desconociéndose la fecha exacta de tal instalación, pero señalan los estudiosos de la materia, que lo más probable es que este primer ayuntamiento sesionara hasta el mes de octubre de 1528, aunque otros precisan que fue el 10 de mayo de 1532.

El espíritu del municipio español, fue erigido como la natural institución política avocada a fortalecer los naturales vínculos de unidad vecinal y a resolver las crecientes necesidades que normalmente se dan en toda comunidad por más pequeña que sea ésta. (11)

El régimen municipal indígena, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español que se trasplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la Colonia. Así, Carlos V, mediante cédula del 6 de agosto de 1555 dispuso -- que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios fueran respetados por el sistema jurídico político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles.

---

(10) - Cfr. Ibid., p. 96

(11) - Cfr. Ibid., p. 97

Ordenamos y mandamos, establecía esa cédula, que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios para su buen gobierno y policía, y sus usos y costumbres observadas y guardadas después de que son cristianos, y que no se encuentren con nuestra sagrada religión y las que han hecho y ordenado de nuevo - se guarden y ejecuten; y siendo necesario por la presente las aprobamos, con tanto que nos podamos añadir los que fuéremos servidos, y nos pareciere que conviene al servicio de dios nuestro señor y el nuestro, y a la conservación y policía cristiana de los naturales de aquellas provincias, no perjudicando a lo que tienen hecho ni a las buenas y justas costumbres y estatutos suyos. (12)

Gracias a estas disposiciones que en realidad no dejaron de violarse, coexistieron en la Nueva España el municipio indígena y el español hasta el siglo XVII, pues como lo afirma el Profesor - Ochoa Campos, en el siglo XVIII surge el municipio "castizo" que "era regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas y por la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos". (13)

En cuanto a la organización del municipio neo-español, su estructura mantuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época iban determinando. El principal órgano gubernativo era el ayuntamiento o cabildo, también llamado "Consejo Municipal", integrado por varios funcionarios que tenían atribuciones diversas que el monarca, - - como supremo legislador, ampliaba, restringía o quitaba según las

---

(12) - Ibid, p. 171

(13) - Cfr. ibid., p. 188

circunstancias. Dichos funcionarios eran el corregidor o alcalde mayor que presidía dicho cuerpo, los alcaldes ordinarios, los regidores, el procurador general, el alguacil mayor y el síndico, - "pudiendo el ayuntamiento nombrar funcionarios menores que ya no lo componían". (14)

Según la opinión de diversos autores, los municipios neo-españoles, fueron considerados, al menos teóricamente, como entidades estructuradas sobre una cierta base "democrática", principalmente en lo que respecta a la designación de los regidores, que en unión de los otros funcionarios ya señalados, constituían los ayuntamientos. Esta faceta democrática desapareció cuando el municipio en España entró en una franca decadencia que lo alejó de su pristinidad popular a consecuencia de diversas medidas legislativas que adoptó la autoridad real para mermarlo considerablemente. Una de esas medidas fue la de sustituir la elegibilidad de los regidores por la enajenabilidad de los cargos respectivos, -- convirtiéndolos en verdadera mercancía cuya transmisibilidad por venta fue una grave afrenta para las comunidades municipales, haciendo la aclaración que dicha enajenabilidad para tales cargos, se adoptó en la Nueva España hasta principios del siglo XVII. (15)

La Constitución de 1812 expedida por las Cortes Españolas, tendió a reestructurar el régimen municipal dentro del sistema -- con que organizó al estado monárquico español. Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento compuesto de alcaldes, regidores y síndico procurador, presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere, y en su defecto por el alcalde o el primer nombrado -- entre éstos, si hubiere dos. (Art. 309 de la Constitución de Cádiz).

---

(14) - Ibid., p. 147

(15) - Cfr. Ibid., p. 175

El número de las personas que componían estos ayuntamientos, se hacía en relación al número de habitantes del vecindario y debían elegirse indirectamente por los pueblos, sin que los cargos respectivos fueran vendibles o vitalicios y sin que los electos - pudiesen ser nuevamente nombrados a no ser que transcurrieran dos años.

Las facultades de los ayuntamientos durante la vigencia de esta Constitución, se vieron bastante restringidas, pues se confinaban a la administración interior de los pueblos respectivos, habiéndose sujetado su actuación a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político que era una especie de autoridad intermedia entre las diputaciones y los señalados cuerpos municipales.

Sobre este aspecto el Profesor Ochoa Campos señala:

"La Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos para el municipio, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años, pues con el régimen de centralización al que quedaron sometidos los ayuntamientos al través de los Jefes Políticos y con la pérdida de la autonomía municipal en materia fundamental: su hacienda; pues estas diputaciones no tenían sólo - funciones de carácter político, sino también de naturaleza predominantemente hacendaria". (16)

A partir de la Constitución de 1824, el municipio no sólo - decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional, apenas se le mencionó por - las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las -- corrientes federalistas y liberales. Por lo contrario, debe - -

---

(16) - Ibid, p. 199

reconocerse que en la Constitución Centralista de 1836, se consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que -- fueran electos popularmente; se instituyó una especie de municipalidad traducida en distritos y partidos en que se dividió el - - territorio de los Departamentos (Art. 3 de la Sexta Ley).

A la cabeza de un Distrito había un prefecto que nombraba - el Gobernador Departamental por cuatro años y su designación era confirmada por el gobierno general, adoptándose el principio de reelegibilidad (Art. 16 de la Sexta Ley). Al frente de un partido, que era la circunscripción territorial administrativa y política mínima, estaba un subprefecto que designaba el prefecto del Distrito correspondiente con aprobación del gobernador del departamento respectivo. Tanto el prefecto como el subprefecto eran - meros agentes del gobernador, ya que sus funciones se reducían a cuidar el orden y tranquilidad públicos con entera sujeción al gobernador y a cumplir las órdenes del gobierno particular del departamento (Arts. 18, 19 y 21 de la Sexta Ley). Esta Constitu- - ción previó la existencia de los ayuntamientos en las capitales - de los departamentos, 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 (Art. 22 de la Sexta Ley); disponiendo que di - chos cuerpos se integrarían con el número de alcaldes, regidores y síndicos que fijaran las Juntas Departamentales, recayendo la - elección respectiva en el pueblo, en los términos que arreglara - una ley dictada el 20 de marzo de 1837 (Art. 23 de la Sexta Ley). (17).

En el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana del 15 de mayo de 1856, en su artículo 117 fracciones I, XIII, XIV y XXV, se vuelve a hacer alusión al municipio pero sin señalar

---

(17) - Cfr. FELIPE TENA RAMIREZ: Leyes Fundamentales de México; Ed. Porrúa, México, 1976, p.p. 531 - 537

las bases de su estructura, ya que se dejó a la voluntad de los gobernadores de los Estados la implantación, integración y organización de las municipalidades y la fijación de la competencia de sus autoridades.

A pesar de que la Carta Política de 1857 instituyó la forma de organización de México basado en una República representativa, Democrática y Federal, el municipio como institución básica no fue contemplado más que a excepción de una institución propia del Distrito Federal y de los territorios. El artículo 40 de esta Constitución establecía:

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación según los principios de esta ley fundamental".

A su vez, el artículo 41 estatuyó:

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal". (18)

Como se puede apreciar, no se hacía mención a la institución de los municipios, aunque sí se le otorgaban facultades a los Estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior. --

---

(18) - Cfr. Ibid., p.p. 563 - 570

Por lo tanto, podemos afirmar que bajo nuestra Ley Fundamental de 1857, el régimen municipal fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos Estados de la República eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna.

La historia política de México comprendida en la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución de 1857, demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del general Porfirio Díaz de quien los aludidos funcionarios no eran sino incondicionales agentes que tenían la consigna de sofocar por cualquier medio todo intento de democratización que hubiese brotado del espíritu comunitario de los pueblos.

Al respecto el Profesor Moisés Ochoa, precisa:

"Bajo el porfiriato, el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas jefaturas representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los ayuntamientos; estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores; centralizaban y maniataban toda actividad municipal; eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido controlando a los ayuntamientos de sus circunscripciones, además de -- que suprimieron toda manifestación cívica de la ciudadanía". (19)

Considerando que la existencia de las mencionadas jefaturas políticas fue una de las grandes lacras del porfiriato, resulta lógico que uno de los principales ideales sostenidos por los - -

---

(19) - M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 273

precursores de la Revolución de 1910, fuera la abolición de tales jefaturas y la instauración del régimen municipal.

Así que la restauración del régimen municipal fuera una de las tendencias que con más perseverancia persiguiera Don Venustiano Carranza en el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, mismo que fue presentado al Congreso Constituyente de Querétaro - el primero de diciembre de 1916, en donde se incluyeron un conjunto de normas fundamentales dentro de las que se estructuraba el municipio libre, mismas que fueron contenidas en el artículo 115 de la Constitución de 1917, estatuyéndose en la Carta Magna que:

Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y sin que haya autoridad intermedia entre éstos y la autoridad del gobierno del Estado. (20)

Pues bien, a través del artículo 115 de la Constitución de 1917, se sentó el precedente de que no debía existir ninguna autoridad intermedia entre los municipios y los gobiernos estatales, pero a raíz de la consulta popular efectuada por el actual Presidente de la República durante su campaña política, quedó de manifiesto que el municipio estaba a merced de los gobernadores y que era aplastado por el centro. Vale la pena señalar que de un estudio realizado deriva que en veintiseis Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades Federativas, se establecía que los poderes estatales eran superiores jerárquicos a las autoridades municipales, y por lo tanto, se había caído de nuevo en la anterior usanza de una intervención directa de los Gobiernos Estatales en la vida municipal.

El resultado de la consulta popular para el fortalecimiento municipal señaló en forma abrumadora la debilidad del municipio, acarreada por el asfixiante centralismo de la vida nacional y por la intromisión de los Gobiernos de los Estados en la vida municipal. Apuntándose que el municipio libre, bandera de la democracia, no había podido en su larga existencia mexicana desarrollarse ni siquiera medianamente y por el contrario, había sido avasallado por ideas y acciones centralizadoras.

Con estas referencias el actual Presidente de la República promovió una serie de reformas al artículo 115 Constitucional, -- que tienden a fortalecer y dar autonomía y libertad a nuestra célula básica de la democracia, que es el municipio. Ahora bien, -- el marco jurídico general está dado, se requiere que los funcionarios federales y estatales tengan vocación municipalista, y entiendan el sentido de la reforma, a fin de permitir que resurja -- el municipio libre. (21)

### 3. INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

Del análisis de las treinta y un Constituciones Estatales, se desprende que todos los ayuntamientos de la República Mexicana estarán compuestos por un Presidente Municipal, por uno o más síndicos y el número de regidores que marquen las propias Constituciones o bien las Leyes Orgánicas Municipales respectivas. Del mismo análisis señalado, se puede constatar que en algunos casos son las mismas Constituciones de los Estados las que determinan -- la forma de elección de los ayuntamientos, aunque en la mayoría -- de los casos, dicha forma está establecida en las Leyes Electorales de cada Estado.

---

(21) - M. RUIZ MASSIEU: *op. cit.* p. 3

Los miembros del ayuntamiento deben ser electos directamente mediante el principio de votación mayoritaria relativa, y sólo un determinado número de regidores deberá ser electo mediante el principio de representación proporcional, mismo que está sustentado constitucionalmente por la fracción VIII del reformado artículo 115 mismo que amplía a todos los municipios, la representación proporcional en la elección de sus ayuntamientos. (Este tema -- será tratado con toda amplitud en el capítulo VI de este trabajo).

En todas las Constituciones Estatales o bien en sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales, se señalan los requerimientos mínimos para ser miembro de un ayuntamiento, tales como:

- a) Ser ciudadano de la entidad.
- b) Ser vecino del municipio.
- c) Tener como mínimo dieciocho o veintitrés años de edad, según lo marque cada entidad.
- d) No desempeñar cargos de la Federación ni del Estado.
- e) No ser ministro de ningún culto religioso.
- f) Saber leer y escribir.
- g) No ser militar en servicio activo.
- h) No haber desempeñado ningún cargo de elección popular en carácter de propietario en el período anterior.

Ahora bien, en todos los municipios de la República Mexicana los ayuntamientos se renuevan en su totalidad cada tres años; para ello la Ley Orgánica Municipal y la Ley Electoral de cada En tidad determinan el tiempo y la forma en que habrá de hacerse tal

renovación, tomando como regla general obtenida de la propia Carta Magna, el hecho de que los miembros de los ayuntamientos definidos como propietarios no podrán ser reelectos para el período si siguiente con ese carácter; en cambio, los miembros del ayuntamiento que tengan el carácter de suplentes y no hayan ejercido las -- funciones de propietarios, sí pueden volver a ser reelectos para el período siguiente.

Cabe aclarar que para atender todos los asuntos inherentes a la vida del municipio, las Leyes orgánicas Municipales, también denominadas Códigos Municipales, preeven la creación de "comisiones" que vigilarán el ramo de la administración municipal que se les encomiende. Será el ayuntamiento en pleno el que designe de entre sus miembros a los que deberán formar parte de estas comisiones, mismas que tendrán el carácter de permanentes, mientras se encuentre en funciones el ayuntamiento. Estas comisiones tienen como función primordial atender los ramos de la administración municipal que se les encomiende, tratando de dar solución a los problemas que se les presenten así como vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y del presidente municipal en los ramos que les corresponda. Las comisiones -- más comunes en todos los ayuntamientos son las de:

- a) Gobernación y Reglamentos.
- b) Hacienda Municipal.
- c) Seguridad, Tránsito y Transportes.
- d) Salud Pública y Asistencia Social.
- e) Obras Públicas.
- f) Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- g) Comercio, Mercados y Restaurantes.
- h) Bienes Municipales.

Valdría hacer la aclaración que estas comisiones varían de un municipio a otro, dependiendo de su propia dimensión, número - de habitantes y recursos financieros. Además, a raíz de las - -

reformas al artículo 115 Constitucional, muchos ayuntamientos han creado una comisión encargada exclusivamente de los servicios públicos, así como comisiones encargadas de la planificación y desarrollo urbano municipal.

Tomando en consideración la división territorial interna de los municipios, se establece una forma de representación política y administrativa en las diferentes localidades municipales, que pueden ser cabeceras, delegaciones, subdelegaciones, agencias, comisarías, etc., de tal forma que el ayuntamiento puede hacer llegar su autoridad a cada una de las poblaciones que pueden tener el carácter de ciudad, pueblo, villa, congregación o ranchería, a través de representantes políticos y administrativos del propio ayuntamiento. A estos representantes se les conoce como autoridades auxiliares municipales y pueden recibir los nombres de: delegados municipales, comisarios municipales, agentes municipales, etc.

A manera de ejemplificar las funciones de las autoridades auxiliares de los municipios, se transcriben a continuación los artículos 53, 54, 56 y 58 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero:

Artículo 53. Las autoridades auxiliares municipales, actuarán en sus respectivas jurisdicciones -- como representantes de los ayuntamientos y por consiguiente, tendrán las atribuciones que sean necesarias para mantener en términos de esta ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde actúen, conforme lo determine la presente ley.

Artículo 54. Para los efectos de esta ley, son -- autoridades municipales:

- I. Los Comisarios Municipales;
- II. Los Delegados Municipales, y
- III. Los titulares de las Dependencias, quienes tendrán derechos y obligaciones que les imponga la organización interna de la administración pública municipal.

Artículo 56. Los comisarios serán electos popularmente por el voto directo y secreto y durarán en su cargo tres años.

Artículo 58. Los delegados municipales serán designados libremente por el presidente municipal.

De lo anterior podemos concluir que en algunos casos, las autoridades auxiliares municipales son electas popularmente mediante el voto, y en otros, es el presidente municipal el encargado de hacer tales designaciones, de acuerdo, claro está, a lo estipulado por la ley Orgánica Municipal de cada Entidad.

Antes de entrar en detalles sobre las funciones específicas de cada uno de los ayuntamientos, es menester precisar que el ayuntamiento en su conjunto, considerado como órgano colegiado, es el que ocupa la cúspide de la estructura político-administrativa del municipio, y como tal tiene una serie de atribuciones, mismas que se detallarán a continuación después de haber analizado cuáles son las más comunes en las Leyes Orgánicas Municipales de diferentes Estados de la República, a saber:

- Expedir y publicar su reglamento interior y en general, los reglamentos que requiere el municipio para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales;

- Intervenir ante toda clase de autoridades civiles o militares, cuando por disposiciones de tipo administrativo se afecten los intereses municipales;
- Dividir o modificar la demarcación existente del territorio municipal para los efectos administrativos;
- Otorgar, con la aprobación de la legislatura y a través del ejecutivo, a los centros de población la categoría y denominación política que les - - corresponda conforme a esta ley;
- Contratar o concesionar obras y servicios públicos municipales en términos de esta ley y sus reglamentos;
- Designar a los representantes municipales en los consejos de colaboración municipal, en caso de - que éstos se integren;
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio;
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública;
- Nombrar al Secretario y al Tesorero del ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal y - removerlos por causa justificada;
- Administrar libremente su hacienda y los bienes destinados al servicio público municipal;

- Formular y remitir al Congreso Local, para su --  
aprobación, su presupuesto de ingresos, y apro-  
bar el proyecto de cuenta pública que le presen-  
te el Tesorero Municipal, remitiendo ésta al --  
Congreso Local para su revisión;
- Aprobar el presupuesto anual de egresos, con --  
base en sus ingresos disponibles;
- Adquirir bienes en cualquiera de las formas pre-  
vistas por la ley;
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valo-  
res sociales y culturales; así como fomentar --  
las actividades deportivas del municipio;
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la apli-  
cación de las disposiciones relativas;
- Celebrar convenios de colaboración con otros mu-  
nicipios de la entidad, con el estado o particu-  
lares;
- Proveer en la esfera administrativa todo lo nece-  
sario para la creación y sostenimiento de los --  
servicios públicos municipales;
- Promover y auxiliar al cumplimiento y ejecución  
de los planes nacional y estatal de desarrollo -  
urbano;
- Participar en el ámbito de su competencia, en los  
términos de las leyes federales y estatales, y en  
coordinación con la Federación y el Estado, en la  
planeación y regulación del desarrollo de los cen-  
tros urbanos involucrados en procesos de conurbación;

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y el plan de desarrollo urbano municipal, en los términos de las leyes federales y estatales relativas;
- Participar en la creación y administración de -- sus reservas territoriales y zonas ecológicas, así como controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales, en -- los términos de las leyes federales y estatales relativas;
- Intervenir, de acuerdo con las leyes federales y estatales de la materia, en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- Expedir los reglamentos y disposiciones administrativas a que se refiere la fracción V del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Publicar el plan de desarrollo urbano y las declaratorias, provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;
- Someter a consulta pública el plan municipal de desarrollo urbano;
- Celebrar convenios con las autoridades estatales para la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos, o la asunción de -- atribuciones que correspondan a aquellas;
- Contratar empréstitos;

- Autorizar transferencias de partidas presupuestales;
- Vigilar que el Tesorero y demás manejadores de valores municipales causionen su manejo;
- Crear las dependencias necesarias para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos;
- Crear y reglamentar el funcionamiento de las juntas de vecinos dentro del municipio;
- Celebrar convenios para la seguridad social de sus trabajadores con instituciones de la materia, federales o estatales;
- Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial;
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos tutelares;
- Designar a los miembros de las comisiones de planificación y desarrollo, en caso de que éstas sean creadas;
- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio;
- Fomentar las actividades económicas en el municipio;

- Conceder licencias y permisos;
- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas;
- Formular la estadística municipal;
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten;
- Designar la oficialidad, la gendarmendería y los empleados de ésta, excepto en los casos de que la cabecera municipal sea la capital del estado;
- Cuidar el embellecimiento de los centros de población, monumentos arqueológicos y de los lugares de atracción turística;
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas, consejos tutelares y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes;
- Dotar de panteón a los centros de población que excedan de 300 habitantes;
- Designar ante el poder judicial estatal, el juez menor municipal;
- Crear tribunales contenciosos municipales;

- Rendir por conducto de su presidente, a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarden los negocios municipales;
- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días;
- Municipalizar en su caso, mediante el procedimiento respectivo, los servicios públicos municipales cuando estén a cargo de particulares, y
- Las demás que les señalen las leyes y reglamentos.

Asimismo, las Leyes Orgánicas Municipales, estipulan ciertas prohibiciones a los Ayuntamientos, de entre las más comunes encontramos:

1. Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del municipio, sin sujetarse a las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal y sus reglamentos.
2. Imponer contribuciones que no estén establecidas en la Ley de Ingresos Municipales o decretadas por la Legislatura.
3. Retener o invertir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras de utilidad pública.
4. Tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio.

De esta forma han quedado apuntadas las principales atribuciones y prohibiciones de los ayuntamientos, pasando enseguida a analizar las funciones de los miembros de los ayuntamientos en forma individual.

#### I. PRESIDENTE MUNICIPAL

El Presidente Municipal, al mismo tiempo que es miembro del ayuntamiento, es el representante político y administrativo del propio ayuntamiento. Es el responsable de ejecutar las decisiones y acuerdos del ayuntamiento, cuando éste funciona como cuerpo colegiado, en base a los criterios y políticas establecidas dentro del propio municipio. Es por esta situación por la que se le considera como el órgano ejecutor de las determinaciones que se tomen dentro del órgano de gobierno municipal, así como el encargado de realizar la administración del municipio.

A fin de cumplir con estas encomiendas dentro del seno municipal, las Constituciones Municipales o las Leyes Orgánicas de cada Entidad, señalan una serie de facultades y obligaciones para los presidentes municipales de las cuales las más comunes se precisan en los aludidos ordenamientos, y éstas son:

- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos, las resoluciones de los ayuntamientos y los bandos municipales;
- Convocar y presidir las sesiones de los ayuntamientos, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad en caso de empate;
- Celebrar a nombre del ayuntamiento y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y los negocios

- la atención de los servicios públicos, salvo los convenios cuya celebración corresponda al ayuntamiento en los términos de esta ley;
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos del Secretario y Tesorero;
  - Ordenar la publicación de reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio;
  - Vigilar que las dependencias administrativas municipales se integren y funcionen en forma legal;
  - Vigilar el funcionamiento de los consejos de colaboración y comisiones municipales que se integren, en su caso, dentro de la jurisdicción del municipio;
  - Designar a la persona que deba substituirlo en las sesiones del ayuntamiento;
  - Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento;
  - Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos y bandos municipales correspondientes;
  - Vigilar el cumplimiento de los planes nacional y estatal de desarrollo urbano;
  - Someter a nombre del ayuntamiento al Ejecutivo Estatal, la aprobación del plan municipal de desarrollo y la declaratoria de provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios;

- Dirigir y supervisar el cumplimiento del plan municipal de desarrollo urbano;
- Disponer de la fuerza pública para asegurar cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad públicas;
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal, cuidando que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto y a las leyes correspondientes;
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos para el aprovechamiento de las vías públicas, las que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitas;
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos;
- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días;
- Rendir a la población municipal en sesión solemne, un informe pormenorizado de su gestión administrativa;
- Vigilar la conducta oficial de los empleados del municipio, corregir oportunamente las faltas que observen y hacer del conocimiento de la autoridad correspondiente, las que en su juicio puedan constituir la comisión de un delito;

- Tener a su cargo el registro civil de la cabecera municipal;
- Conceder y expedir licencias para el funcionamiento de comercio, espectáculos, cantinas, centros nocturnos, bailes y diversiones públicas en general, mediante el pago a la tesorería de los derechos correspondientes;
- Prestar a las autoridades judiciales el auxilio que soliciten para las aprehensiones correspondientes y la ejecución de sus mandatos;
- Autorizar los libros que se relacionen con la administración municipal, firmando y sellando la primera y última hoja;
- Autorizar los documentos de compra-venta de ganado y las licencias para degüello;
- Auxiliar a los padres de familia o tutores en la corrección de sus hijos o tutelados, y
- Los demás que les señalen las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales.

De igual manera que se detallan en las Leyes Orgánicas Municipales, o bien en las Constituciones Locales las facultades de los Presidentes Municipales, se enmarcan las prohibiciones que estos miembros del ayuntamiento tienen. Las prohibiciones más comunes son las siguientes:

- Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados;
- Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada

en la Ley de Ingresos u otras disposiciones legales;

- Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal;
- Utilizar su autoridad o influencia oficial para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;
- Ausentarse del municipio sin licencia del ayuntamiento excepto en aquellos casos de urgencia justificada;
- Cobrar personalmente o por interpósita personal, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar qué oficina distinta de la Tesorería Municipal, conserve o tenga - fondos municipales;
- Utilizar a los empleados o policías municipales para - asuntos particulares;
- Residir, durante su gestión, fuera del territorio municipal;
- Patrocinar a ninguna persona en asuntos que se relacionen con el gobierno municipal, e
- Imponer arresto mayor de treinta y seis horas o multa que exceda de la señalada en la Ley de Ingresos. En los casos de permuta por el arresto, éste no podrá - - exceder de treinta y seis horas. Los jornaleros u - - obreros no podrán ser castigados con multa mayor a la del importe de su jornal correspondiente a un día. Tra tándose de trabajadores no asalariados, la multa no -

excederá del equivalente a un día de su ingreso.

Para el cumplimiento de sus actividades el Presidente Municipal podrá, en cualquier tiempo, auxiliarse de los demás integrantes del ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias, quienes tendrán únicamente facultades de supervisión y asesoría.

El Presidente asumirá la representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste fuera parte, en los siguientes casos:

- a) Cuando el síndico esté impedido legalmente para ello, y
- b) Cuando se niegue a asumirlo; en este caso se obtendrá la autorización del ayuntamiento.

Por último en lo que respecta a los Presidentes Municipales, cabría hacer la aclaración de que para que logren el cabal cumplimiento de las funciones a ellos encomendadas, se estipula en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales de las Entidades, el hecho de que los Presidentes Municipales se pueden auxiliar en cualquier momento de su gestión, de los demás integrantes del ayuntamiento, formando comisiones permanentes o transitorias a fin de dar despacho a los asuntos de la Presidencia Municipal.

Asimismo se auxilia de un aparato administrativo formado por las unidades administrativas encargadas de atender los diferentes aspectos de la vida municipal, así como satisfacer las necesidades que demanden los habitantes de los municipios. Este aparato o estructura administrativa de la cual requiere su apoyo el Presidente Municipal, será tan compleja, como problemática sea la vida municipal; con esto se trata de decir que la composición administrativa de un ayuntamiento se encuentra directamente --

relacionada con el tipo de municipio de que se trate, puesto que las características económicas, demográficas, culturales, urbanas, sociales y políticas son muy diferentes en todos los municipios de la República Mexicana.

Por lo tanto, cada municipio contará con las unidades administrativas necesarias para responder a las obligaciones y tareas municipales, por lo que se podría afirmar que no existen -- dos estructuras administrativas municipales idénticas.

Esta composición administrativa se organiza de distintas maneras en todos los municipios; así tenemos que en algunos casos se conforman en direcciones, otras tantas en departamentos y las menos en oficinas. Al frente de cada unidad administrativa se encuentra un titular o responsable que asume el carácter de funcionario municipal, que será nombrado directamente por el Presidente Municipal.

Resulta prudente precisar que cualquiera que sea el tipo de municipio, siempre su estructura administrativa básica estará conformada por la Presidencia Municipal, la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, aclarando como ya se señaló, que dependiendo del tipo de municipio de que se trate, pueden haber otras unidades administrativas a través de las cuales el gobierno municipal cumpla con los requerimientos que le demande la comunidad. Dichas unidades atienden áreas de la vida comunitaria cuyo grado de importancia se encuentra estrechamente ligado con las circunstancias que prevalezcan en cada entidad y con más amplitud en cada municipio; de ahí que la estructura o composición administrativa de nuestros municipios sea tan diversa, ya que las áreas de acción a nivel gubernamental y a nivel local se generan en el ámbito de la sociedad y se traducen en responsabilidades del gobierno municipal, que cumplirá por conducto de sus órganos administrativos.

Las áreas de responsabilidad del gobierno municipal que aparecen con mayor frecuencia y que están representadas por algunas unidades administrativas son:

- Obras Públicas
- Servicios Urbanos
- Mercados
- Limpías
- Panteones
- Parques y Jardines
- Educación y Cultura
- Actividades Cívicas y Sociales
- Seguridad Pública
- Organización Social

## II. SINDICO

El segundo miembro en orden de importancia dentro del municipio es el síndico procurador, o síndicos municipales, cuando existe más de uno, pues hay que recordar que en las Leyes Orgánicas del Municipio, se establece que habrá uno o más síndicos, dependiendo del tamaño del municipio, del número de habitantes que éste tenga y de los recursos financieros con que cuente.

Asimismo en los ordenamientos aludidos, se establece que el síndico es el responsable de vigilar los aspectos financieros del municipio, representarlo en los asuntos o litigios en los que la autoridad municipal tome parte, procurar los intereses municipales y realizar funciones de auxiliar del Ministerio Público en los municipios en los que no exista éste.

Las facultades más comunes que encontramos en las Leyes Orgánicas Municipales para este miembro del ayuntamiento son:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales;
- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal;
- La vigilancia de la aplicación del presupuesto;
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la Tesorería;
- Vigilar que con oportunidad, se presente al Congreso Local la cuenta pública;
- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, procurando que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control y vigilancia;
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto;
- Presidir aquellas comisiones para las cuales sea previamente designado;
- Asociarse a las comisiones, cuando se trate de dictámenes o resoluciones que afecten a todo el municipio;
- Fungir como agente del Ministerio Público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que existan, y

- Las demás que le concedan o le impongan la ley, reglamentos o el ayuntamiento.

Es de hacerse notar que los síndicos en su carácter de responsables financieros del ayuntamiento, no pueden transigir o hacer cesiones de los bienes del municipio, salvo autorización expresa que en su caso, le llegue a otorgar el ayuntamiento.

### III. REGIDORES

Los Regidores son también miembros del ayuntamiento elegidos directamente mediante el voto popular, los cuales tienen una doble función dentro del órgano de gobierno municipal. La primer función, la configura el hecho de que al ser elegidos popularmente forman parte del ayuntamiento en pleno; la segunda es cuando llegan a ser miembros, ya sean titulares o no de las comisiones que se forman dentro del seno del ayuntamiento, las cuales se encargan de velar por todos los ramos de la administración municipal, mismas que están determinadas en los Códigos Municipales.

Ahora bien, las facultades y obligaciones que tienen los Regidores al integrar el ayuntamiento, es decir, al formar parte del pleno del mismo, son entre otras las siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto;
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste de sus resultados;
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada;

- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones;
- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal en el orden de preferencia que éste determine;
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal, y
- Las demás que le otorguen la ley y sus reglamentos.

En el otro plano, es decir, cuando los regidores en su carácter individual asumen la titularidad de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública, la Ley Orgánica Municipal en su caso, o bien los reglamentos internos del municipio, además de indicar la cantidad y tipo de comisiones, establecen las facultades de éstas.

Son muy variadas las comisiones existentes en los municipios de una misma entidad federativa, y en pocas ocasiones coinciden con las que funcionan en otro estado. Esto no quiere decir que en este aspecto exista homogeneidad en cuanto al número y características de esta forma de división de funciones propias del gobierno municipal.

En páginas anteriores quedó de manifiesto cuáles eran las comisiones más comunes en todos los ayuntamientos de la República, ahora cabe señalar que independientemente de las características económicas y administrativas o del grado de desarrollo que tengan los municipios, existen comisiones que se encuentran en casi todos los casos funcionando, tales como las de Gobernación, Hacienda, Servicios Públicos, Salud Pública y Educación.

Con estos datos, queremos señalar que es precisamente de -- las características económicas, financieras y poblacionales de -- cada municipio, de las que depende la existencia de una determinada comisión. Pudiendo citar que en los municipios rurales o semi urbanos cuyas actividades primordiales sean la agricultura y la ganadería, será muy usual encontrar dentro del ayuntamiento a alguna comisión encargada de la agricultura y ganadería que atienda a nivel local, los asuntos relacionados con esta materia. De -- igual manera en los municipios que se encuentren en las costas, -- es casi un hecho que existirá una comisión encargada de la pesca, cuestión que no ocurrirá en municipios que se encuentran enclavados en las sierras.

#### IV. SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

El Secretario es uno de los miembros del ayuntamiento que -- no es electo popularmente por la comunidad, sino que es nombrado por el ayuntamiento en pleno a propuesta del Presidente Municipal

La función primordial del Secretario del ayuntamiento, es -- atender todos los asuntos de carácter administrativo que se presenten en el municipio y para auxiliar en sus funciones al Presidente Municipal.

Para ser secretario de un ayuntamiento, se requieren una serie de requisitos, mismos que son precisados por las Leyes Orgánicas Municipales. A continuación citaremos lo que preceptúa la -- Ley Orgánica Municipal del Estado de Guerrero sobre el particular.

Artículo 71. Para ser Secretario de un ayuntamiento se requiere:

- I. Ser ciudadano guerrerense en pleno uso de sus derechos políticos y civiles.

II. Haber concluido su instruccion primaria tratándose de municipios de quince mil habitantes; instruccion secundaria en - municipios que excedan de quince mil, - pero no de cincuenta mil habitantes; po ser titulo profesional en los municipios en los que su poblacion exceda de cincuenta mil habitantes; y

III. No haber sido sentenciado por delito - intencional.

También los Secretarios de los ayuntamientos tienen una serie de facultades y obligaciones de las cuales las más comunes -- son:

- Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y archivo del ayuntamiento;
- Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al Presidente, para acordar el trámite;
- Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo;
- Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas - al terminar cada una de ellas;
- Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el ayuntamiento;
- Autorizar con su firma las actas y documentos ema nados del ayuntamiento;

- Proporcionar asesoría jurídica a las dependencias municipales;
- Compilar las disposiciones jurídicas que tengan vigencia en el municipio;
- Intervenir y ejercer la vigilancia que en materia electoral, le señalen las leyes al Presidente Municipal o los convenios que para el efecto se celebren;
- Vigilar en auxilio de las autoridades federales, el cumplimiento de las leyes y reglamentos en materia de culto;
- Organizar y vigilar el ejercicio de las funciones del Registro Civil y de la Junta Local de Reclutamiento;
- Imponer sanciones por violación a los reglamentos municipales;
- Todos los reglamentos y disposiciones emanados del ayuntamiento, deberán ser refrendados con la firma del secretario, y
- Las demás que le señalen las leyes o reglamentos.

Vale la pena hacer mención dentro de este rubro, de otro órgano administrativo municipal que reviste una gran importancia, - la Tesorería Municipal.

Se establece en la legislación estatal, que en cada ayuntamiento se contará con un Tesorero Municipal, que será nombrado --

por ese cuerpo colegiado a propuesta del Presidente Municipal.

"La Tesorería Municipal es el órgano administrativo encargado de la recaudación de los arbitrios que correspondan a su ámbito tributario". (22)

Compete a la Tesorería el manejo de los fondos y valores a su cargo, cuya aplicación será para atender a las necesidades municipales con apego al presupuesto de egresos aprobado por el ayuntamiento para el ejercicio fiscal de que se trate, es la unidad administrativa responsable de la Hacienda Municipal.

Entre sus facultades y obligaciones se encuentran:

- Elaborar y proponer al Presidente Municipal los proyectos de leyes, reglamentos y demás disposiciones que se requieran para el manejo de los asuntos tributarios del municipio;
- Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que correspondan al municipio de conformidad con la Ley de Ingresos Municipales, así como las participaciones que por Ley o convenio le correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos federales y estatales;
- Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y demás disposiciones fiscales;

---

(22) - GUSTAVO MARTINEZ CABAÑAS: La Administración Estatal y Municipal de México; 1a. ed. INAP - CONACYT, México, 1985, p. 187

- Planear y proyectar los presupuestos anuales de ingresos y egresos y presentarlos al ayuntamiento a través del Presidente Municipal;
- Llevar al corriente el padrón fiscal municipal y practicar revisiones y auditorías a causantes;
- Formular mensualmente el Estado de origen y aplicación de los recursos municipales;
- Ejercer las facultades económico-coactivas a las leyes y reglamentos vigentes;
- Ejercer el presupuesto de egresos y efectuar los pagos de acuerdo con los programas y presupuestos aprobados;
- Organizar y llevar la contabilidad del municipio y las estadísticas financieras del mismo;
- Intervenir en los juicios de carácter fiscal que se ventilen ante cualquier tribunal, cuando tenga interés la Hacienda Pública Municipal;
- Establecer convenios de coordinación fiscal con el Estado en la administración de impuestos;
- Pagar la nómina al personal que labora en el municipio;
- Elaborar y someter a la aprobación del ayuntamiento el proyecto de cuenta pública, y
- Las demás que le señalen las leyes y reglamentos.

## 4. PARTICIPACION CIUDADANA

Probablemente uno de los aspectos que reviste una mayor importancia dentro de la vida municipal, sea el hecho de la participación de los miembros de esa comunidad primaria en la toma de decisiones en el gobierno local, no sólo cuando a través del voto eligen a sus representantes, sino también interactuando con los ayuntamientos a través de comités, asociaciones, grupos juveniles, etc. Sobre este particular, Dilys M. Hill y Jean de Savigny opinan:

En una sociedad democrática, los ideales de libertad otorgan a los individuos el derecho a esperar que sus demandas se tomen en consideración en diversas formas y ámbitos. El derecho de sufragio representa tan sólo el mínimo más estricto de participación. La gente, en general, tiene problemas o desea introducir cambios en su vida, debe poder contar con la posibilidad de conseguir ayuda rápidamente, con relativa facilidad y de manera informada. El hombre corriente no se toma un interés profundo por lo que hace el gobierno, pero ésto no significa que sea apático o incapaz de actuar. (23)

No obstante la reserva del Estado, la prudencia de los representantes locales y el desinterés de los partidos políticos son factores que atribuyen en la actualidad a los ciudadanos un papel de primera fila. A ellos corresponde dar a conocer sus aspiraciones en orden a la renovación; en primer lugar por sí - -

---

(23) - DILYS M. HILL: Teoría Democrática y Régimen Local; Colección Administración y Ciudadano; Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España, 1980, p.343

mismo, con ocasión de las consultas electorales; pero sobre todo, a través de las asociaciones a que pertenecen los ciudadanos más activos, grupos políticos locales, comités residentes, asociaciones juveniles, -- grupos de acción municipal, comité de expansión, grupos de animación social, asociaciones de representantes locales, movimiento de educación permanente y de promoción, y todos los intérpretes y responsables, en suma, de la vida local están hoy llamados a manifestar su voluntad de ver a nuestras instituciones locales ocupar la plaza que les corresponde en una sociedad moderna, y están también invitados a prepararse para ayudarlas a ello. Entonces el país recobrará el equilibrio y el dinamismo comprometido por los siglos de centralismo; los ciudadanos se reencontrarán en -- sus municipios; los municipios volverán a ser escuela de verdadera democracia. (24)

Siguiendo las opiniones apuntadas, se considera prudente -- que en todos los municipios de nuestra República, exista una verdadera participación ciudadana en todos los asuntos de la vida local, en la medida que son los miembros de la comunidad los que -- sienten y palpan por sí mismos los problemas inherentes a su vida comunal, y por lo tanto deben obligarse a coadyuvar con las autoridades municipales en la consecución de una mejor forma de vida dentro del ámbito territorial del municipio al que pertenezcan.

Adolfo Posada precisa que entre las formas de participación ciudadana se encuentran:

---

(24) - JEAN DE SAVIGNY: ¿El Estado contra los Municipios? Colección Administración y Ciudadano; Instituto de Estudios de Administración Local, -- Madrid, España, 1980. p. 260

"... la iniciativa o sea, la facultad en el ciudadano con voto de proponer medidas legislativas, ordinarias, reformas, disposiciones que habrán de ser expresamente consideradas por los órganos del gobierno; el referendum o sea la facultad del elector para ejercer con el cuerpo electoral el voto y la sanción y la protesta, o sea también la facultad del elector de oponerse o provocar la oposición a la eficacia de una medida legislativa o de gobierno". (25)

La participación vecinal es un tema de gran importancia -- para el desarrollo de las actividades que tiene a su cargo el municipio. A través de ella se establecen las relaciones entre la colectividad local y los diferentes niveles de gobierno. El -- ayuntamiento es el nivel de decisión y gestión de los asuntos pú blicos más cercanos a la población, por ello importa que esta -- blezca una comunicación constante con los ciudadanos.

Al ser elegido un ciudadano para ejercer un cargo público -- municipal, se ha conferido un mandato representativo para cumplir las funciones de gobierno. Sin embargo, ésto no significa que -- las decisiones que afectan la vida municipal se concreten exclusi vamente en el poder de una o varias personas. Por ello, el municipio dispone de dos formas para equilibrar el ejercicio del poder público:

- La división de poderes, y
- la participación popular.

La división de poderes radica en que los órganos de poder municipal se rigen por el principio de competencia y no por el principio de jerarquía. Unas son las competencias del Presidente Municipal y otras las de los Síndicos y Regidores. Esta divi sión contribuye a establecer los equilibrios necesarios en el -- ejercicio del gobierno sobre un municipio.

La participación vecinal es otra forma de asegurar el equilibrio de oportunidades para actuar en los asuntos públicos locales. En este sentido, gobernar significa compartir las decisiones adoptadas con quien son los directamente interesados o afectados por ellas. Su finalidad es que el Ayuntamiento y la Administración Municipal trabajen al servicio de las necesidades y aspiraciones colectivas.

Frecuentemente, las entidades de la administración pública se burocratizan y adoptan estructuras rígidas que dificultan la solución de los problemas, olvidando las necesidades y fines para las cuales fueron creadas. Contra esta tendencia, surge la idea de participación social como un medio para incorporar las demandas e iniciativas de usuarios y vecinos dentro del sistema de gestión municipal.

De esta manera, se comienza a establecer un sistema de autogestión comunitaria que tiene el propósito de promover el papel de los ciudadanos en los órganos de poder público, demostrando que el titular de un cargo municipal, no posee la exclusividad de las atribuciones que le han sido delegadas. Así como la autonomía municipal implica el fortalecimiento del municipio frente a la instancia de gobierno estatal y federal, la autogestión permite la afirmación de los grupos y asociaciones vecinales frente a la instancia de gobierno municipal. El desarrollo de la autogestión vecinal puede lograrse a través de diversos canales de participación, entre los que destacan:

- La obligación de informar a la población sobre las decisiones y actividades que realiza el ayuntamiento y la administración municipal.
- La posibilidad de intervenir en la operación y vigilancia de los servicios y obras públicas que los vecinos organizados construyen por cooperación;

- La organización democrática de reuniones permanentes de consulta para discutir las mejores opciones de beneficio social;
- La apertura de la administración municipal para compartir con los vecinos el ejercicio de la función pública. Con este propósito, puede crearse un organismo de composición mixta integrado por funcionarios municipales y representantes de las diferentes agrupaciones comunitarias (Asociaciones de colonos, comerciantes, padres de familia, usuarios de transporte, etc.) para llevar a cabo ciertas acciones o programas de desarrollo municipal.

Se considera que la mejor forma de participación ciudadana, se debe hacer a través de la creación de organizaciones comunes que velen por sus intereses en el seno del municipio y que de igual forma las autoridades municipales promuevan la participación ciudadana mediante foros de consulta popular, audiencias públicas en las que se ventilen los problemas propios de la comunidad, y promoviendo las reuniones públicas participativas.

Por último, en lo que se refiere al tema materia del presente capítulo, cabe hacer la aclaración que en todas las Constituciones de los Estados, se hace la mención expresa de que los ayuntamientos se formarán por un Presidente Municipal, un síndico o más, según sea el caso, y por el número de regidores que sean necesarios, atendiendo a la población de cada municipio. Además preceptúan todos estos ordenamientos que estos integrantes de los ayuntamientos serán electos popularmente mediante el voto secreto.

**CAPITULO SEGUNDO**

**DESAPARICION, SUSPENSION Y REVOCACION**

**DE AYUNTAMIENTOS**

**DESAPARICION, SUSPENSION Y REVOCACION  
DE AYUNTAMIENTOS**

Durante la Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal promovida por el Lic. Miguel De la Madrid Hurtado una de las demandas que más reiteradamente se hicieron fue, la de poner freno a los abusos de los Gobiernos Y Legislaturas de los Estados -- que con razón o sin ella y por una u otra circunstancia, declaraban con alarmante frecuencia, la suspensión o desaparición de -- ayuntamientos o la de alguno de sus miembros, nombrando en su lugar a incondicionales y anulando la voluntad ciudadana. Así cualquier actitud disidente, era en muchos casos resuelta por el camino aparentemente más fácil: la desaparición de ayuntamientos.

Es de hacerse notar que en su antigua redacción el Artículo 115 Constitucional era omiso en este aspecto, dejando que las Entidades Federativas normaran lo relativo a esta materia, atendiendo a sus propios criterios.

La nueva redacción del artículo citado precisa reglas comunes a las que deberán de acogerse en todo el país la desaparición de ayuntamientos, restringiendo el ámbito discrecional en las decisiones, estas reglas a grandes líneas son: Primero, la suspensión deberá acordarse por dos terceras partes del total de los integrantes de la legislatura estatal. Segundo, sólo procede si se da una de las causales previstas en una ley específica y: Tercero, deberá darse oportunidad de defenderse a los miembros -- de los ayuntamientos que se pretendan suspender. Asimismo se precisa, que en su caso los suplentes entrarán en funciones y a falta de ello, si no procede convocar a nuevas elecciones, se designará de entre los vecinos del municipio a los Consejos Municipales que deberán concluir el período respectivo.

En esta circunstancia, este importante aspecto de la vida municipal, es parte ahora de la Carta Fundamental de la Nación y queda a salvo de los vaivenes y querencias políticas locales, garantizándose el respeto de la voluntad popular. (26)

Una vez hechas las aclaraciones anteriores, pasaremos a detallar todos estos relevantes aspectos para la vida municipal.

### 1. CONCEPTO

La declaración de desaparición de ayuntamientos debe ser -- considerada como un acto meramente declarativo que deberá hacer -- la Legislatura Estatal, sobre circunstancias que se han presentado de facto, como es el caso de la desintegración del cuerpo edilicio o la imposibilidad de éste para el ejercicio de sus funciones, conforme al orden constitucional tanto federal como local -- vigentes. Sobre este punto, es menester precisar que en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales, no se señalan los casos -- en que se puede dar este supuesto.

Se sugieren como supuestos en los que proceda la declaración de que un ayuntamiento ha desaparecido, los casos en que la totalidad o la mayoría de sus integrantes:

- I. Quebranten los principios del régimen federal o de la Constitución Política Estatal.
- II. Renuncien a sus cargos o abandonen el ejercicio de sus funciones.
- III. Estén imposibilitados física o legalmente para el ejercicio de las funciones inherentes a sus cargos.

---

(26) - M. RUIZ MASSIEU: *op. cit.*, p. 15.

- IV. Estén imposibilitados materialmente para el ejercicio de estas funciones con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del municipio, impidiendo por esta situación la plena vigencia del orden - - jurídico.
- V. Prorroguen su permanencia en sus cargos después de fenecido el período para el que fueron electos o nombrados y no se hubiere celebrado nueva elección de ayuntamiento, o la que se hubiere celebrado, se haya declarado nula o no concurrieren los miembros necesarios para su instalación.

Se considera pertinente que los supuestos anotados sean incluidos por las Legislaturas Estatales, tanto en la Constitución Local como en las leyes secundarias, a fin de que exista una uniformidad para poder hacer la declaración de la desaparición de un ayuntamiento, pues si no, se le estará restando vigor a la reforma hecha sobre el particular en el artículo 115, dándose la opción de que los Gobiernos Estatales pueden actuar arbitrariamente o de mala fe.

Por lo que hace a la suspensión de ayuntamientos, se puede iniciar diciéndo que gramáticamente, la palabra suspender significa interrumpir, detener, sin que en sí misma se traduzca en una situación definitiva e irreversible. En consecuencia, el acuerdo de suspensión de un ayuntamiento o la de alguno o algunos de sus miembros por el Congreso Estatal respectivo, se debe de entender como una situación temporal, o sea una cesación o interrupción no definitiva. Pero se dá el caso de que la mayoría de los supuestos, esta suspensión se considera como definitiva.

De tal forma que la suspensión de un ayuntamiento en su totalidad, es un acto constitutivo vinculado a la inobservancia de la ley y al incumplimiento de las funciones del ayuntamiento. Sobre este punto, cabe hacer la aclaración de que en la gran mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales, no se señalan las causales -- por las cuales procederá la suspensión de un ayuntamiento en su totalidad, ni tampoco se precisa si dicha suspensión deberá ser temporal o definitiva; por lo tanto se recomienda que para que opere la suspensión de todos los miembros de un ayuntamiento, se precisen los supuestos en los que deba proceder, tales como:

- I. Cuando el ayuntamiento deje de funcionar normalmente por cualquier causa no señalada como supuesto para la declaración de que ha desaparecido.
- II. Cuando el ayuntamiento como tal, desacate reiteradamente la legislación local o federal.
- III. En casos de que la totalidad de los integrantes del ayuntamiento se encuentren en un supuesto de que proceda su suspensión en lo particular.

En lo referente a la suspensión de uno de los miembros del ayuntamiento en lo particular, podemos citar que también en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales, no se contemplan las causales, por las que deberán ser suspendidos los miembros del ayuntamiento en particular, por lo que se proponen los siguientes supuestos:

- I. Quebrantamiento de los principios del régimen federal o de la Constitución Política del Estado;
- II. Abandono de sus funciones en un lapso de quince días consecutivos, sin causa justificada;

- III. Inasistencia consecutiva a tres sesiones de cabildo sin causa justificada;
- IV. Cuando se susciten entre ellos conflictos que hagan imposible el cumplimiento de los fines del ayuntamiento o el ejercicio de sus funciones;
- V. Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio;
- VI. Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones;
- VII. Cuando se dicte acto de formal prisión por delito doloso a alguno de ellos;
- VIII. Promoción o adopción de forma de gobierno o bases de organización política distintas a las señaladas en la Constitución Política del Estado, y
- IX. Incapacidad física o legal permanente.

Aquí nos encontramos nuevamente con un vacío en la legislación estatal, pues sólo hace referencia a la suspensión definitiva de los miembros del ayuntamiento, sin mencionar la suspensión temporal de los mismos, por lo que resulta recomendable que todas estas hipótesis queden contempladas en pro de que la voluntad - ciudadana no sea socabada.

Literalmente la palabra revocación significa "anulación, cesación, retractación, y en general hace referencia a actos unilaterales emanados de una voluntad que rectifica". (27)

---

(27) - EDUARDO PALLARES: Diccionario de Derecho Procesal Civil. 16a. ed., Porrúa, México, 1984, p. 717.

La revocación del mandato conferido a alguno de los integrantes - del ayuntamiento, se vincula con dos factores fundamentales que son: la actuación reiterada en contra de los intereses de la comunidad y la voluntad expresa de los electores (mandantes) de que el mandato sea revocado, cuando los integrantes del cuerpo edilicio no reúnan los requisitos de elegibilidad previstos para tal -- caso, situación que a su vez debe ser contemplada expresamente en las Constituciones Locales y en las Leyes Orgánicas Municipales.

## 2. PROCEDIMIENTO

El procedimiento para hacer la declaratoria de que un ayuntamiento ha desaparecido, cuando se decreta la suspensión de todos o alguno de sus miembros, o cuando se les revoca el mandato es variable dependiendo de la entidad federativa de que se trate, señalando que hay Estados que no contemplan en su legislación, -- los procedimientos para estos casos, pero por lo regular establecen los siguientes puntos:

A) La petición para que la legislatura estatal conozca de algún caso de desaparición de ayuntamientos, o suspensión de todos o algunos de sus miembros puede ser formulada por:

- I. Por el Ejecutivo del Estado.
- II. Por los Legisladores Locales.
- III. Por los vecinos del municipio afectado.
- IV. Por los Partidos Políticos.

B) En caso de que la petición llegue cuando la Legislatura Estatal se encuentre en receso, la Comisión Permanente la convocará a sesiones extraordinarias a fin de que se reúna dentro de los tres días siguientes, para conocer del caso. En algunos Estados se precisa que para que la Comisión Permanente de la Legislatura pueda convocar a sesiones extraordinarias para conocer de este tipo de casos, debe haber un acuerdo que deberá ser aprobado por -- las dos terceras partes de los integrantes de la Comisión Permanente.

C) Una vez recibida la petición, los integrantes de la legislatura local deben hacer un análisis detenido a fin de determinar la procedencia de dicha solicitud.

D) Si se declara procedente la petición, los miembros de las Legislaturas Locales, deberán citar a audiencia al ayuntamiento o a alguno de sus miembros, según sea el caso.

E) Esta audiencia se celebrará dentro de los cinco primeros días siguientes en que él o los afectados hayan sido notificados.

F) En algunos casos se prevé la existencia de una Comisión Investigadora, o "Especial" formada por algunos miembros de la -- Legislatura Local, ante la cual el ayuntamiento o alguno de sus miembros, según sea el caso, con la presencia de su o sus defensores desahogarán esa audiencia.

G) En esta audiencia él o los afectados podrán rendir las pruebas que estimen pertinentes y alegar lo que a sus intereses convenga.

H) La resolución que sobre el particular emite la Legislatura Local se produce por lo regular a los ocho días siguientes -- de celebrada la audiencia señalada. Para que esta resolución sea

válida, se requiere forzosamente el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura.

I) Si la legislatura determina la suspensión de todos o algunos de los miembros del ayuntamiento, en primer término deberán ser llamados los suplentes y sólo en ausencia de éstos se procederá a la designación de sustitutos por la propia Legislatura Local.

J) Si la Legislatura declara por acuerdo de las dos terceras partes del total de sus miembros, la desaparición de un ayuntamiento, procederá a designar e instalar de inmediato, entre los vecinos del municipio afectado, a un Consejo Municipal, mismo que tendrá las mismas atribuciones del ayuntamiento.

### 3. GARANTIA DE AUDIENCIA

Quizá alguno de los aspectos que reviste una mayor trascendencia dentro de la reforma al Artículo 115 Constitucional, en materia de desaparición, suspensión y revocación de ayuntamientos, lo constituye el hecho de que se prevea a nivel Constitucional el otorgar el derecho de previa audiencia a los ediles que se coloquen en cualquiera de estos supuestos, ya que anteriormente no tenían siquiera el derecho de poder ofrecer pruebas y alegatos para defender su causa.

Actualmente en todas y cada una de las Constituciones Estatales se precisa el derecho que les asiste a todos los miembros de los ayuntamientos, de ser escuchados en defensa dándoles la oportunidad suficiente de rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan, esto es, se les otorga constitucionalmente, el derecho de previa audiencia.

Según el Dr. Eduardo Couture, la garantía de previa audiencia, consiste en dar al demandado, la posibilidad o eventualidad

de la defensa. Este derecho nació, opina el mismo autor, en 1215 cuando los varones ingleses se sublevaron contra el Rey Juan -- Sintierra y obtuvieron de él la famosa Carta Magna, que en la parte relativa dice lo siguiente: "No se arrestará ni aprisionará, ni se despojará de sus bienes, costumbres o libertades, ni se -- hará morir a ninguna persona, de cualquier manera que sea, sino -- por el juicio de sus partes y según las leyes del país". La garantía de previa audiencia, comprende según Couture, la debida citación; el derecho de afirmación reconocido a las partes, el de poder probarlo y el de mantener la igualdad entre las partes. (28)

Por lo tanto la garantía de audiencia en el caso que nos -- ocupa, es decir en la desaparición, suspensión o revocación de -- ayuntamientos, se traduce en el conjunto de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una determinada actividad estatal autoritaria, para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera jurídica de los -- municipales.

Conviene mencionar que para el debido cumplimiento de la -- garantía de audiencia, la autoridad de que se trate debe satisfacer, mediante un procedimiento, las formalidades esenciales, con -- sistentes según el conocimiento jurídico generalizado en dar al -- afectado las posibilidades defensiva y probatoria. A mayor abundamiento, el nuevo artículo 115 Constitucional en su fracción I -- consigna anticientemente la obligación, a cargo de las legislaturas locales, de dar a los ayuntamientos o a sus miembros, según sea el caso, "oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan".

En conclusión, y a la luz del nuevo artículo 115 y sus repercusiones en las Constituciones Locales, queda patentizado el --

---

(28) - Ibid. p.p. 388 y 389.

derecho que tienen los ayuntamientos o municipios afectados a la -  
garantía de audiencia.

#### 4. SUPLENCIA DE EDILES

Uno de los renglones que aparentemente ha pasado desapercibido, pero que reviste una gran trascendencia en cuanto a las reformas del artículo 115 Constitucional en su fracción I, la constituye el hecho de precisar la suplencia de ediles.

Cabe hacer la aclaración de que el texto anterior del - - artículo 115 era omiso en este aspecto, y dejaba que las Entidades Federativas lo normaran de acuerdo a los criterios prevalentes en cada Estado, puesto que cuando los integrantes de un ayuntamiento eran suspendidos o renunciaban a sus cargos, los - - Ejecutivos Estatales con anuencia de la Legislatura Local, designaban a los suplentes que no eran los que habían figurado en la - plantilla electoral, sino incondicionales de los Gobiernos Estatales.

En efecto, de acuerdo al viejo texto, no se determinaba con claridad el papel que desempeñaban los suplentes de los miembros del ayuntamiento en caso de ausencia de uno de los ediles, y aún cuando pareciera absurdo, únicamente circunscribían su función a figurar en la plantilla electoral, pero una vez triunfantes los comicios, no tenían siquiera la posibilidad de su sustituir a los titulares como debiera ser.

De esta manera, y la práctica lo comprobó en repetidas ocasiones, los suplentes, a partir de la elección, no tenían expectativa alguna y en todo caso, su participación como candidatos, sólo les había servido para adornar su historial, lo que resultaba del todo incongruente, en virtud de haber sido también electos.(29)

---

(29) - Cfr. M. RUIZ MASSIEU: op. cit., p. 15.

Esta circunstancia a todas luces anómala, no paso desapercibida en la reforma municipal reciente, y en el último párrafo de la fracción I claramente se expresa que, si alguno de los miembros del ayuntamiento dejaré de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente o se procederá según lo disponga la ley.

Así la alternatividad inicial establece al suplente como -- sustituto, lo que responde a un espíritu democrático, considerando que si tanto propietario como suplente fueron elegidos por el pueblo, a falta de uno, deberá entrar en funciones el otro. Aunque existe también la posibilidad de permitir que se proceda de acuerdo a la "Ley", entendiéndose por ésta, la normación reglamentaria que corresponde a las Legislaturas Estatales expedir, siendo aquí donde se encuentran deficiencias, pues existen algunos casos, como en la Constitución Local del Estado de Coahuila, que en su artículo 134, último párrafo, señala: "Si alguno de los miembros de algún ayuntamiento dejare de desempeñar su cargo, se procederá de acuerdo a la Ley", es decir, no se plantea la posibilidad a nivel local, de que el suplente sea el que sustituya al edil que deje de desempeñar su cargo. Otro caso curioso respecto de la suplencia del cuerpo edilicio, la encontramos en la Constitución de Sinaloa, que en su numeral 120 establece: "Cuando algún miembro de algún ayuntamiento dejaré de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, pero tratándose de renuncia definitiva, éste sólo durará en su encargo mientras se designa al sustituto". Este caso ejemplifica claramente, que no se entendió el espíritu de la reforma al 115 Constitucional, pues se plantea que será un "sustituto" y no el suplente el que deberá concluir el período en caso de renuncia definitiva del titular.

Con los ejemplos citados, se puede afirmar que por lo que hace a la suplencia de los miembros de los ayuntamientos, no existe una debida uniformidad, por lo que es de desearse que los Congresos Locales se compenetren en ello, y en el marco reglamentario lo contemplen con claridad, a fin de no anular el esfuerzo democrático en este aspecto de la reforma municipal.

## 5. CONSEJOS MUNICIPALES

Los Consejos Municipales encuentran su fundamentación jurídica a nivel constitucional, en el penúltimo párrafo de la fracción primera del artículo 115, que a la letra señala:

"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 entra ren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos".

Por lo tanto los Consejos Municipales son los órganos que sustituirán a los ayuntamientos cuando éstos hayan sido declarados desaparecidos, por el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la Legislatura Local. Dichos consejos tendrán las mismas atribuciones que el ayuntamiento y se deberán formar por el mismo número de integrantes de éste.

Hay que aclarar que se deben presentar tres hipótesis para que una Legislatura Local pueda nombrar de entre los vecinos del municipio, a un Consejo Municipal, primera: que se declare desaparecido un ayuntamiento o exista la falta absoluta de la mayoría de sus miembros; segunda: que conforme a la ley no proceda -- que entren en funciones los suplentes, y tercera: que no exista la posibilidad de celebrar nuevas elecciones.

En la medida que los Consejos Municipales tienen su fundamento en el artículo 115 de la Constitución Federal, podemos afirmar que su naturaleza es de orden político; es decir, el Consejo Municipal, es el resultado de una facultad legislativo-administrativa, puesto que se materializa a través de un decreto de la Legislatura Local, que tiene por objetivo resolver un problema de índole político y no jurídico, puesto que formalmente se ha llevado --

a cabo un proceso electoral para determinar a los integrantes de los ayuntamientos, pero en razón de determinadas causales este -- ayuntamiento no entra o no concluye sus funciones debido a que la Legislatura Local, lo declara desaparecido y designa, con la facultad constitucional que la autoriza, un Consejo Municipal.

Es decir, el ayuntamiento tal y como lo conocemos en nuestra cotidiana existencia, es el resultado de un proceso político-electoral, con fundamento en la Carta Magna. Aquí estamos en presencia de una elección popular directa; en tanto que el Consejo Municipal es el resultado de una elección indirecta, puesto que será la Legislatura Local, con las facultades legales que le otorga la Ley Fundamental y las propias Constituciones Estatales, la que designará a dicho consejo.

Sobre este punto, cabe precisar que en todas las Constituciones Locales, se hace mención expresa de la facultad de las -- Legislaturas Estatales; de nombrar Consejos Municipales de entre los vecinos del municipio afectado por las causas ya precisadas, y en algunas Leyes Orgánicas Municipales, como en la de Guerrero, se establece que los miembros de los Consejos Municipales en el momento de su instalación, deberán elegir a las personas que habrán de desempeñar las funciones de presidente del consejo, síndico y regidores, en el entendido de que los consejos se integrarán con el mismo número de miembros que los ayuntamientos que hayan sido afectados.

Resulta necesario señalar que en las leyes secundarias de los Estados, no se precisan las causas por las cuales los suplentes no pueden entrar en funciones cuando se declara desaparecido un ayuntamiento o existe falta absoluta de la mayoría de sus -- miembros, cuestión que, se considera como una enorme laguna, misma que propicia el abuso por parte de los Gobiernos Estatales, y ocasiona el detrimento de la voluntad popular de las comunidades municipales.

Por último conviene mencionar que en algunas Leyes Orgánicas Municipales, se establece que cuando el Consejo Municipal entre en funciones dentro de los primeros dieciocho meses del período del gobierno municipal, tendrá el carácter de provisional, y el Ejecutivo del Estado, dentro de los tres o cinco días siguientes según sea el Estado, al de la instalación del Consejo Municipal, deberá convocar a una nueva elección de los miembros del ayuntamiento, que se deberá efectuar en el término de sesenta días, debiéndose regir esta nueva elección por las disposiciones aplicables de la Ley Electoral del Estado que corresponda. Pero si se declara la desaparición de un ayuntamiento dentro de los últimos dieciocho meses de su ejercicio, el Consejo Municipal designado por la Legislatura, deberá concluir el período correspondiente.

#### 6. COMPARATIVO SOBRE LA DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES Y EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES, ANTES DE LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

A manera de ejemplificar la diversidad de formas de cómo se concebía a nivel nacional la desaparición de ayuntamientos, antes de la reforma al artículo 115 de la Carta Magna, a continuación se presenta un cuadro comparativo en el que se podrá apreciar la heterogeneidad existente en los Estados de la República, en el tratamiento que se le daba al tema que nos ocupa, puesto que el texto anterior del 115 era omiso al respecto y daba plena libertad a las Entidades para normar estos casos conforme conviniera a sus intereses, plasmándolos en sus Leyes Orgánicas Municipales o en sus Constituciones Estatales, o en ambas.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

AGUASCALIENTES

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 37. En el caso especial de que no se hubieran verificado las elecciones en la fecha en que debe renovarse el ayuntamiento, el Ejecutivo del Estado propondrá al Congreso del Estado o a la Diputación Permanente en su caso, un Consejo Municipal que se encargará provisionalmente de la administración, debiendo el Congreso del Estado convocar a elecciones extraordinarias, dentro de los noventa días siguientes al que debía quedar instalado el ayuntamiento.

El mismo procedimiento se seguirá cuando las elecciones celebradas sean declaradas nulas o cuando por cualquier causa desaparezca el ayuntamiento dentro del primer año de su ejercicio, salvo el de la convocatoria a elecciones, la cual será expedida dentro de los noventa días siguientes al que se decrete la nulidad o haya desaparecido el ayuntamiento.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

Artículo 38. Si la desaparición de poderes a que se refiere el artículo anterior se dá en los dos últimos años del período constitucional, el Congreso del Estado o la Diputación Permanente en su caso, a -- propuesta del Ejecutivo nombrará un Consejo Municipal que concluirá el período de Gobierno.

Los Consejos Municipales se integrarán -- con el mismo número y calidad de miembros de un ayuntamiento, y tendrán las facultades que esta Ley les atribuye a éstos.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

BAJA CALIFORNIA

Artículo 84. Procederá la designación de Consejos Municipales por el Congreso a -- propuesta del Gobernador del Estado, cuando fuere declarada la nulidad de las -- elecciones de los ayuntamientos o las mismas no estuvieren hechas y declaradas o -- sus integrantes, propietarios y suplentes renunciaren colectivamente, faltaren en -- su totalidad o no se presentaren al iniciarse un período constitucional.

Los Consejos Municipales podrán ser provisionales o substitutos según lo disponga la Ley Orgánica Municipal, la que determinará su integración con el mismo número de miembros previstos para los ayuntamientos y los casos en que proceda la -- elección de éstos.

La designación de municipales procederá -- cuando renuncien o falten uno o varios de

Artículo 11. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular o por un Consejo Municipal, conforme a lo prescrito por el capítulo único -- del título VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y por esta Ley.

Artículo 28. La designación de Consejos Municipales o de municipales, se hará de -- acuerdo con las siguientes normas:

I. Procederá la designación de Consejos Municipales por el Congreso a propuesta del Gobernador del Estado -- cuando:

a) Fuere declarada la nulidad de -- las elecciones de los ayuntamientos o sus integrantes, propietarios y suplentes, renunciaren colectivamente o faltaren en

## DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

### EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

ellos, propietarios o suplentes, o no se presenten en igual número al iniciarse el ejercicio de un período constitucional. Estos municipes serán nombrados en los -- mismos términos que dispone este artículo para los Consejos Municipales. La renuncia de los miembros de los ayuntamientos de que trata este artículo, sólo será procedente si se funda en una causa grave.

Los miembros integrantes de los Consejos Municipales y los municipes que se designen conforme a este artículo, deberán -- reunir los requisitos exigidos por esta Constitución, para la elección de los -- miembros de los ayuntamientos y tendrán las facultades y obligaciones que ellos y las leyes otorgan a dichos ayuntamientos.

Las personas integrantes de los Consejos Municipales o los municipes designados -- de acuerdo con lo que expresa este artículo

### EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

su totalidad ; y  
b) Al comenzar un período constitucional no se presentaren todos -- los municipes, propietarios y suplentes integrantes de los ayuntamientos, o la elección de los miembros que los constituyan, no estuviere hecha y declarada.

II. El Gobernador del Estado propondrá -- al Congreso, las personas que deberán integrar los Consejos Municipales, con expresión del cargo que a -- cada uno corresponda.

El Congreso concederá o negará su aprobación dentro del improrrogable término de diez días. Se entenderá que el Congreso aprueba la designación del Consejo Municipal propuesto por el Gobernador del Estado si no resolviere acerca de ella, en el mismo término de diez días.

## DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

### EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

no podrán ser miembros de los ayuntamientos, para el período inmediato.

Todo miembro de un ayuntamiento, Consejo Municipal o munícipe electo o designado, conforme a lo que dispone el capítulo -- único del título sexto de esta Constitución, cesará en su encargo, al concluir -- el período constitucional para el cual -- fue elegido o el término para el cual fue designado.

### EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

Cuando el Congreso negare su aprobación -- al Consejo Municipal propuesto, el Gobernador del Estado someterá a la consideración de aquél, uno nuevo. Si también -- fuere rechazada esta segunda proposición, el Gobernador del Estado designará un Consejo Municipal que sujetará a la aprobación del Congreso, hasta el siguiente período de sesiones. Dentro de los diez -- primeros días de este período de sesiones, el Consejo Municipal nombrado por el Gobernador del Estado. En caso de rechazo, se procederá con arreglo a lo que dispone este párrafo y los anteriores de esta fracción.

### III. Los Consejos Municipales serán:

- a) Provisionales, cuando su designación ocurra antes o durante -- el primer año del ejercicio -- constitucional de un ayuntamiento.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

En estos casos el Congreso expedirá la -- convocatoria para la elección extraordinaria del Ayuntamiento que concluirá el período respectivo, tres meses antes de la fecha que se fije para que se celebre dicha elección, debiendo mediar, entre la fecha en que un Consejo Municipal tome posesión y la que se señale para la verificación de la elección, un plazo no menor de quince, ni mayor de veinte meses; y

- b) Substitutos, cuando su designación ocurra a partir del segundo año del ejercicio constitucional de un ayuntamiento.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983.

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

BAJA CALIFORNIA SUR

Artículo 64. Son facultades del Congreso del Estado:

XXXVII. Decidir sobre la desaparición de poderes municipales, en casos -- graves con votación calificada -- de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados.

Artículo 144. Cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha que debe renovarse el ayuntamiento, o efectuada -- ésta, no se presente el ayuntamiento a tomar posesión de su cargo, el Gobernador -- propondrá al Congreso un Consejo Municipal que se encargará provisionalmente de las -- funciones del ayuntamiento y se convocará a elecciones extraordinarias, las que, en caso de juzgarse necesarias, deberán celebrarse en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días.

Artículo 14. Cuando no se hubiera verificado la elección en la fecha en que debe renovarse el ayuntamiento, o efectuada -- ésta, no se presenten los miembros del -- ayuntamiento a tomar posesión de los cargos para los que fueron elegidos, el Go--bernador propondrá al Congreso o a la Comisión Permanente en su caso, un Consejo Municipal que se encargará provisionalmente de las funciones del ayuntamiento y se convocará a elecciones extraordinarias -- que deberán celebrarse en un plazo no mayor de cuarenta días.

El mismo procedimiento se seguirá cuando la elección se declare nula o cuando por cualquier causa desaparezcan los poderes del ayuntamiento o se desintegre dentro -- de los dos primeros años de su ejercicio. Cuando se produzca la desaparición de los poderes o la desintegración del ayuntamiento

## DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

### EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

El mismo procedimiento se seguirá cuando la elección se declare nula o cuando por cualquier causa desaparezcan los poderes del ayuntamiento dentro de los dos primeros años de su ejercicio.

Cuando la desaparición de los poderes se dé en el último año del período de gobierno municipal, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, a propuesta del Gobernador nombrará una junta de Gobierno Municipal, que concluirá el período de gobierno.

### EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

en el último año del período de gobierno municipal, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente, en su caso, a propuesta del Gobernador nombrará una Junta de Gobierno Municipal, que concluirá el período de gobierno.

Artículo 15. Se considerará desintegrado un ayuntamiento, cuando por cualquier causa aunque sea temporal, falten todos los municipales propietarios y suplentes, quedando sin gobierno el municipio. Si quedan algunos municipales pero no los suficientes para constituir quórum, se llamará a los suplentes y si aún así tampoco se integran la mayoría, se estará a lo dispuesto en el artículo anterior.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

CAMPECHE

Artículo 120. Los municipios que integran el Estado serán libres, se regirán por la ley orgánica relativa, la que tendrá como bases, las siguientes:

IX. Cuando por cualquier circunstancia - desaparecieran los ayuntamientos o - juntas municipales, tendrá facultad el Congreso del Estado o en su defecto la Diputación Permanente, para -- nombrar sustitutos mientras se convo ca a elecciones; si la falta ocurrie re en el último año, los nombrados - terminarán el período.

Artículo 49. Cuando por cualquier circun stancia especial, no se verificare la elec ción de algún ayuntamiento o se hubieren declarado nulas las elecciones, el Gober nador del Estado, propondrá desde luego, a la Legislatura Local o a la Diputación Permanente, la designación de un ayunta- miento provisional.

Artículo 50. Cuando después de instalado un ayuntamiento no hubiere suficiente nú mero de miembros para formar mayoría le- gal, ya sea por imposibilidad física, li cencia o inhabilitación de los propieta- rios y suplentes, el Presidente Municipal en funciones, lo hará del conocimiento -- del Ejecutivo del Estado, para que la Le gislatura o la Diputación Permanente haga la designación de los miembros substitutos a propuesta del propio Ejecutivo.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1963

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

CHIAPAS

Artículo 67. Cuando por cualquier circunstancia desaparezca un ayuntamiento en su totalidad o se diera el caso de falta absoluta de uno o más de sus miembros administradores, tendrá facultad el Congreso del Estado o en su caso la Comisión Permanente en el primer supuesto, de nombrar un Consejo o Gobierno Municipal integrado por tres personas, con facultad administradora del ayuntamiento; y en el segundo, nombrar sustitutos previa terna que para el efecto proponga el Ejecutivo. Se considera que el ayuntamiento ha desaparecido por falta absoluta de la mitad más uno de sus miembros, por licencia, -- causa grave o cualquier circunstancia que afecte la administración del municipio. El Congreso del Estado y la Comisión Permanente tiene facultad para estudiar y de terminar si ha operado la desaparición -- del ayuntamiento en forma total o parcial.

Artículo 8. Las faltas temporales del -- Presidente, del síndico, se cubrirán por el regidor primero, o el que le siga en -- número. Las de los regidores y jueces municipales propietarios por los respectivos suplentes. Cuando las faltas de los miembros del ayuntamiento sean absolutas, se comunicará al Congreso o en su defecto a la Diputación Permanente, para los efectos del artículo 68 reformado de la Constitución Política del Estado.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

CHIHUAHUA

Artículo 93. Son facultades del Gobernador:

XXXV. Convocar a elecciones de ayuntamientos, cuando por cualquier motivo desaparecieren éstos, dentro del primer año de su ejercicio.

Artículo 23. Cuando no se presenten los miembros del ayuntamiento electo el día señalado para su instalación, continuará funcionando el ayuntamiento anterior mientras se presentan los electos, se efectúan nuevas elecciones o se designan en su caso a quienes deben sustituirlos. Si sólo se presenten algunos, estos tomarán posesión de su cargo.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

COAHUILA

Artículo 134. Corresponde soberana y dis  
crecionalmente al Ejecutivo declarar cu  
ando haya desaparecido el ayuntamiento pro  
visional, el que durará en su encargo to  
do el tiempo que falte para terminar el -  
período legal, en el concepto de que el -  
nombramiento se hará por el propio Ejecu  
tivo, quien dará cuenta al H. Congreso o  
a la Comisión Permanente en su caso para  
el efecto de que sea ratificado el nombr  
amiento.

Artículo 21. Si todos los municipes elec  
tos no se presentaren a tomar posesión de  
sus cargos, en la fecha señalada para la  
renovación del ayuntamiento, la corpora  
ción cesante llamará a las personas que -  
hubiesen fungido en el ayuntamiento que -  
procedió al saliente, para que interina  
mente se hagan cargo de la autoridad muni  
cipal debiendo, desde luego, dar aviso al -  
Ejecutivo del Estado, para que éste, a su  
vez, lo ponga en conocimiento del Poder -  
Legislativo, a fin de que expida la conv  
ocatoria para la nueva elección; y si sólo  
hubiesen dejado de presentarse algunos de  
sus miembros a otorgar la protesta, según  
el orden de su nombramiento, dará aviso -  
inmediato al Ejecutivo del Estado, quien  
lo participará al Poder Legislativo, para  
que éste nombre los sustitutos en la for  
ma que se señala en el Artículo 144, frac  
ción II de esta Ley.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

Artículo 22. Cuando por cualquier circunstancia, no se haya verificado la elección de municipes, antes del día señalado en la primer parte del artículo anterior y constituido el ayuntamiento interinamente como en ella se previene, éste dará inmediata cuenta al Ejecutivo del Estado -- para que se convoque, por parte del Poder Legislativo, a nuevas elecciones.

Artículo 144. Los presidentes municipales y los demás miembros del ayuntamiento sólo podrán renunciar por causa justificada, que calificará el Poder Legislativo, debiendo presentar por escrito la renuncia respectiva al Ejecutivo del Estado, - para su consideración y efectos legales a que haya lugar, conforme a lo que se establece a continuación:

- I. Cuando se trate del total de miembros que conforman el ayuntamiento, el Ejecutivo del Estado, dará cuenta de la renuncia al poder Legislativo, quien de

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

estimarla procedente, lo comunicará al Ejecutivo del Estado, quien hará la de claratoria de que ha desaparecido el - ayuntamiento provisional, en los térmi nos de la Constitución Política del - Estado; y

II. Cuando se trate del presidente municipi pal o de uno o más miembros del ayun tamiento. El Ejecutivo del Estado in formará de las renunciaciones al Poder Le gislativo, quien al dictaminar su pro cedencia, nombrará a los sustitutos, en base a la terna propuesta, en cada caso, por el Ayuntamiento respectivo, quienes durarán en el cargo el tiempo que falte para terminar el período le gal.

Corresponderá al Ejecutivo del Estado, - proponer las ternas a que se refiere la fracción II, de este artículo, en los si guientes casos:

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

- a) Cuando el ayuntamiento no las formule dentro del término que le señale el -- H. Congreso del Estado o la Diputa- -- ción Permanente, en su caso.
- b) Cuando el Poder Legislativo no acepte las propuestas formuladas por el ayuntamiento respectivo; y
- c) Cuando la renuncia de sus miembros, el ayuntamiento no integre la mayoría legal para la validez de sus acuerdos.

Artículo 145. El Ejecutivo del Estado de clarará desaparecido el ayuntamiento de -- un municipio, en cualquiera de los si- -- guientes casos:

- I. Por renuncia de todos los miembros del ayuntamiento;
- II. Por falta absoluta o licencia permanente de todos los miembros del ayuntamiento; y

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

III. Por desafuero, remoción o inhabilitación de todos los miembros del ayuntamiento.

Para la sustitución del ayuntamiento, se procederá de acuerdo a lo que señala el artículo 144, fracción I, de esta Ley.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

COLIMA

Artículo 33. Son facultades del Congreso:

XXIV. Aprobar o reprobado la suspensión - de los ayuntamientos o de sus miembros y la de los miembros de las -- juntas municipales que hubiere acordado el Ejecutivo.

Artículo 58. Son facultades y obligaciones del Ejecutivo:

XX. Suspender a los ayuntamientos, a las juntas municipales o a los miembros de ambos y a los comisarios en el -- ejercicio de sus funciones, en los -- casos que determinen las leyes, dando inmediatamente parte justificada al Congreso y, en sus recesos a la -- Diputación Permanente, para que se -- apruebe o no la suspensión;

Artículo 28. Cuando por cualquier circunstancia no estuviere hecha la elección de algún ayuntamiento para el primero de Enero, o si hubieren declarado nulas las elecciones, cesarán no obstante, los miembros del ayuntamiento en funciones y la -- Legislación Estatal nombrará un Consejo -- Municipal, integrado por cinco miembros -- que satisfagan los requisitos del artículo 21 y que carezcan de impedimento alguno, que funcionará mientras se verifiquen nuevas elecciones y tomen posesión los -- nuevos funcionarios.

Artículo 29. La falta de la totalidad o de la mayoría de los miembros del ayuntamiento, tanto propietarios como suplentes, se suplirá por un Consejo Municipal designado por la forma prevista por el -- artículo anterior y con las mismas calidades que podrá concluir el período, si la

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

falta ocurriese dentro de la segunda mitad del ejercicio. La misma disposición se observará en el caso de que la falta total de los miembros del ayuntamiento se deba a que éste haya sido depuesto por cualquier causa legal, de conformidad con el mecanismo previsto por el artículo 58, fracción XXX, de la Constitución Política del Estado.

Cuando la falta ocurra en la primera mitad del ejercicio, el Consejo designado durará en funciones hasta en tanto se lleven a cabo las elecciones extraordinarias y los municipales electos tomen posesión de sus puestos.

Artículo 30. Las elecciones a que se refiere el artículo anterior se llevarán a cabo cuando el Congreso del Estado lo juzgue conveniente, tomando en consideración las circunstancias de orden general de las que se derive, si hay lugar o no a dichas elecciones se practiquen en un término no perentorio.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

DURANGO

Artículo 114. La falta absoluta del ayuntamiento de una municipalidad, o la ausencia definitiva de la mayoría de sus miembros, será suficiente para que el Ejecutivo nombre una Junta Provisional de Gobierno, integrada por el mismo número de miembros que integraban el ayuntamiento respectivo.

NO LA CONTEMPLABA

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

GUANAJUATO

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 14. Los miembros de los ayuntamientos podrán ser suspendidos durante el ejercicio de su cargo en los términos de la fracción XVI del artículo 56 de la Constitución Política del Estado, o por causa justificada por el Gobernador del Estado a pedimento del Procurador General de Justicia, cuando a juicio de éste se encuentren satisfechos los requisitos del artículo 16 de la Constitución Política Federal, tratándose de actos de carácter delictuoso.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

GUERRERO

Artículo 47. Son atribuciones del Congreso del Estado:

XXV. Aprobar en su caso, la suspensión de los ayuntamientos o de alguno de sus miembros, solicitada por el Ejecutivo del Estado. Si a juicio del Congreso pudiere existir la comisión de un delito, formular la denuncia respectiva ante el Procurador de Justicia.

Artículo 30. Cuando por cualquier circunstancia no se hubiere podido verificar la elección de algún ayuntamiento, ésta hubiere sido declarada nula o no ocurrieren los miembros necesarios para la instalación, el Gobernador del Estado procederá a nombrar un Consejo Municipal que se encargará de convocar a elecciones, las que deberán verificarse dentro de sesenta días contados a partir de la fecha en que el Consejo tome posesión. Si dentro del término señalado no se verifican las nuevas elecciones, por causas no imputables al Consejo, el Gobernador con aprobación del Congreso, podrá ratificar su nombramiento con carácter definitivo para completar el término legal que correspondería al ayuntamiento que debió ser electo.

Artículo 31. Cuando por renuncia o ausencia de propietarios o suplentes, no hubiere el número suficiente de municipios que

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

permita el funcionamiento del ayuntamiento, o cuando por inhabilidad de sus miembros o cualquier otra causa deje de funcionar normalmente, el Gobernador del Estado lo suspenderá y nombrará un Consejo Municipal con el número de miembros que establece el artículo 19 de esta Ley, el que tendrá una vez aprobada su designación por el Congreso o la Comisión Permanente, las mismas obligaciones y facultades que legalmente corresponde a los ayuntamientos.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

HIDALGO

Artículo 137. Cuando no se hubiera efectuado la elección en la fecha en la que debía renovarse el ayuntamiento, o efectuada ésta no se presente el ayuntamiento a tomar posesión de su cargo, el Gobernador propondrá al Congreso un Consejo Municipal que se encargará de las funciones, en tanto se convoca a una nueva elección.

El mismo procedimiento se seguirá cuando la elección se declare nula, o cuando, por cualquier causa, de conformidad con la Ley, desaparezcan los poderes del ayuntamiento, dentro de los dos primeros años de su ejercicio.

Cuando ocurriere la desaparición de poderes en el último año del período de gobierno municipal, el Congreso del Estado o la Comisión Permanente en su caso, a propuesta del Gobernador, nombrará un Consejo Municipal, que concluirá el período de gobierno.

Artículo 5°. En el caso de falta absoluta de los miembros de un ayuntamiento, el Ejecutivo del Estado, nombrará una Junta de Administración Civil, formada por un Presidente y dos Vocales, la que convocará a elecciones municipales.

Artículo 6°. Cuando se haya interrumpido el orden constitucional o exista conflicto contra los poderes de algún municipio, podrá el Gobernador del Estado, considerar desaparecido el ayuntamiento y proceder al nombramiento de una Junta, en los términos del artículo anterior.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

JALISCO

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 12°. Se considerará desintegrado un ayuntamiento, cuando por alguna circunstancia faltasen todos los municipales propietarios y suplentes. Si quedan algunos municipales, pero no los suficientes para constituir quórum, se llamará a los suplentes en los términos del artículo 67 de esta Ley, y si aún así no se completa, se procederá por lo dispuesto en el artículo siguiente.

Artículo 13°. En el caso de desintegración del ayuntamiento previsto en el artículo anterior, o cuando exista una situación, que por su gravedad haga imposible la gestión administrativa de un ayuntamiento, éste será suplido por un Consejo Municipal, formado por un número igual de regidores al que debe tener ese municipio. Corresponde al Congreso del Estado calificar la gravedad del caso a que -

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

se contrae esta disposición, así como la designación de los miembros que deben integrar el Consejo Municipal, el que tendrá la misma organización interna y funciones que corresponden a los ayuntamientos.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

MEXICO

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 32. Si tomadas todas las medidas que se mencionan en el artículo anterior, no se integrase el día de la toma de protesta el ayuntamiento entrante con la mayoría de sus miembros, cualquiera -- de las personas señaladas en dicho artículo por los medios posibles dará cuenta inmediata al Ejecutivo del Estado para que éste, en un plazo perentorio de cinco -- días instale el ayuntamiento y de no ser posible, la Legislatura Local, o la Diputación Permanente a propuesta del Ejecutivo del Estado, designará los miembros faltantes necesarios para integrar el nuevo ayuntamiento. Entre tanto el Gobernador del Estado, dictará las medidas conducentes para guardar la tranquilidad y el orden público en el municipio, y de estimar lo necesario, podrá destinar un Consejo Municipal para que se encargue provisoriamente de la administración del municipio.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

Artículo 33. Aunque no se presentare la mayoría de los miembros del ayuntamiento saliente, a los actos de protesta y toma de posesión, el Presidente entrante realizará tales actos ante el Presidente o - - cualquiera otro miembro del ayuntamiento saliente, o en ausencia de éstos, ante el representante designado por el Ejecutivo.

Artículo 34. Cuando por cualquier circunstancia especial, no se verificare la elección de algún ayuntamiento o se hubieran declarado nulas las elecciones, el Gobernador del Estado propondrá desde luego a la Legislatura Local o a la Diputación permanente la designación de un ayuntamiento provisional.

Artículo 35. Cuando después de instalado un ayuntamiento no hubiere número suficiente de miembros para formar mayoría legal, ya sea por imposibilidad física, licencia o inhabilitación de los propietarios y suplentes, el Presidente Municipal

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

en funciones, lo hará del conocimiento -- del Ejecutivo del Estado, para que la Legislatura o la Diputación Permanente haga la designación de los miembros sustitutos a propuesta del propio Ejecutivo. Si por imposibilidad física, licencia o inhabilitación de la totalidad de los miembros -- propietarios o suplentes de un ayuntamiento, éste quedare privado de sus funciones y consiguientemente el municipio carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado, -- propondrá a la Legislatura Local o a la Diputación Permanente en su caso, la designación del ayuntamiento sustituto que concluirá el período respectivo.

Artículo 145. Si por imposibilidad física o legal, licencia o por cualquiera -- otra causa de la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de un ayuntamiento, éste quedare privado de sus funciones y consiguientemente el municipio carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado, solicitará la inhabilitación - --

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

correspondiente a la Legislatura del Estado o Diputación Permanente en su caso, enviando las constancias relativas y proponiendo al mismo tiempo la designación del ayuntamiento que concluirá el período respectivo.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTS DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

MICHOACAN

Artículo 44. Son facultades del Congre--  
so:

NO LA CONTEMPLABA

XIX. Separar de su cargo a los miembros del ayuntamiento o declarar desaparecido éste, en su caso a petición del Ejecutivo cuando se llene cuquiera de los requisitos siguientes:

- a) Cuando alguno de los regidores cometa un delito oficial o del orden común.
- b) Cuando el cuerpo edilicio se - encuentre desintegrado por licencia o desaparición de una - mayoría de sus componentes.
- c) Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y benefi-  
cio del municipio.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES E LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

En el caso del inciso b) se requiere que la resolución del -- Congreso sea aprobada por una -- mayoría de las dos terceras partes de sus miembros representantes.

Artículo 60. Las facultades y obligaciones del Gobernador son:

- III. Nombrar a las personas que han de -- integrar los ayuntamientos en los -- casos previstos por la fracción XIX del artículo 44 de esta Constitu-- ción, y cuando falte alguna de -- ellas por otras causas.

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

MORELOS

Artículo 70. Las facultades y obligaciones del Gobernador son las siguientes:

XXVII. Remover a los miembros del ayuntamiento cuando observen mala conducta, abusen de sus facultades, incurran en responsabilidad, o cometan algún delito, sometiendo a la aprobación del Congreso o de la Diputación Permanente la medida adoptada, llamar a los suplentes al ejercicio de sus funciones municipales, y en caso de falta de éstos o que sean incluidos en la remoción, aprobar la designación que haga el Ejecutivo, para integrar el Consejo Municipal sin perjuicio de la consignación que proceda a las autoridades competentes.

Artículo 177. Si por imposibilidad física o legal, por licencia o cualquier otra causa injustificada, la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de un ayuntamiento dejaran de ejercer sus funciones, el Jefe del Ejecutivo solicitará la declaración correspondiente a la Legislatura del Estado o a la Diputación Permanente, en su caso acompañando las constancias relativas y proponiendo al mismo tiempo la designación del Consejo Municipal que ejercerá el período respectivo.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

Artículo 115. El Congreso del Estado expedirá las leyes orgánicas y la división territorial municipales con sujeción a -- las siguientes bases:

- X. Cuando por cualquier circunstancia -- desaparecieran los ayuntamientos, tendrá facultades el Congreso del Estado o en su defecto la Diputación Perma--nente para aprobar la designación que haga el Ejecutivo de un Consejo Municipal mientras se convoca a eleccio--nes, si la falta ocurriera en el últi--mo año del período de su ejercicio, -terminará el período.

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

NAYARIT

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 118. Las faltas temporales del Presidente Municipal que no excedan de -- diez días, serán suplidas por el regidor comisionado de hacienda y excediendo de -- este término, será llamado al suplente -- del primero y a falta de éste, asumirá -- las funciones de Presidente, el regidor -- comisionado de hacienda, debiéndose comu-- nicar el movimiento de poderes a los Pode-- res del Estado para su conocimiento.

Las faltas temporales o absolutas del regidor comisionado de hacienda y demás regidores o síndicos municipales, serán cubiertas por sus respectivos suplentes.

Cuando se trate de falta absoluta del sín-- dico y de su suplente, el regidor comisio-- nado de diversiones y espectáculos públi-- cos, asumirá las funciones de la sindicat-- ura. Si por renuncia, ausencia o respon-- sabilidad de la mayoría de los integrantes

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

de un ayuntamiento faltare o no tuviere -  
capacidad legal para continuar adminis- -  
trando los intereses del municipio. El -  
Ejecutivo del Estado designará un Consejo  
Municipal, comunicándole al H. Congreso -  
del Estado para su conocimiento.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

NUEVO LEON

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 10°. La falta de los miembros - de un cabildo en el cumplimiento de sus - funciones y de asistencia a las sesiones reglamentarias en forma continua en un -- lapso de ciento ochenta días, tendrá el - carácter de abandono del cargo y se consi- derará vacante para todos los efectos le- gales el puesto del munícipe inclumpido. En caso de falta definitiva se procederá a nueva elección, con arreglo del artícu- lo 124 de la Constitución Política del -- Estado. Las faltas temporales menores se rán sancionadas como lo señala el regla- mento interior del ayuntamiento.

Los ayuntamientos podrán conceder licen- cias no mayores de quince días, a los re- gidores y síndicos. En aquellos en que - sólo existe únicamente un síndico, sus -- funciones serán satisfechas por el primer regidor, por el término de la licencia.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

OAXACA

NO LA CONTEMPLABA

NO LA CONTEMPLABA

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

PUEBLA

Artículo 104. La Ley Orgánica Municipal, se sujetará a las bases siguientes:

VIII. En el caso de falta absoluta del ayuntamiento, el Ejecutivo nombrará un Consejo Municipal de entre los vecinos del municipio, el cual regirá hasta el período correspondiente.

Artículo 31. En el caso de falta absoluta del ayuntamiento, el Ejecutivo nombrará un Consejo Municipal de entre los vecinos del municipio, el cual regirá hasta el final del período correspondiente.

Artículo 32. Si por alguna circunstancia no se verificare la elección de algún ayuntamiento o ésta hubiere sido declarada nula el Poder Ejecutivo del Estado, nombrará un Consejo Municipal el que podrá substituir parcial o totalmente si hubiera causa para ello, entre tanto no se verificaren nuevas elecciones, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 39 fracción XX de la Constitución Política del Estado.

El Poder Ejecutivo designará de entre los miembros del Consejo al presidente del mismo.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

QUERETARO

Artículo 63. Son facultades y obligaciones de la Legislatura:

- XI. Resolver lo que crea conveniente -- cuando fuere suspendido alguno o todos los miembros del ayuntamiento -- por el Gobernador.

Artículo 84. Si por imposibilidad física o legal, licencia o por cualquier otra -- causa de la totalidad de los miembros propietarios o suplentes de un ayuntamiento, éste quedare privado de sus funciones y -- el municipio carente de autoridad, el Ejecutivo del Estado solicitará la inhabilitación correspondiente a la Legislatura -- del Estado o Diputación Permanente, en -- viando las constancias relativas y proponiendo la designación del ayuntamiento -- sustituto que concluirá el período respectivo.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS

LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

QUINTANA ROO

Artículo 75. Son facultades de la Legislatura del Estado:

NO LA CONTEMPLABA

XXXVIII. Decidir sobre la desaparición - de poderes municipales sólo en caso de causa grave, calificada por la propia legislatura, mediante el voto de las dos terceras partes de la totalidad de - diputados.

Artículo 156. Cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha que deberá renovarse el ayuntamiento, o efectuada ésta, no se presentaren sus miembros a tomar posesión de su cargo, la Legislatura - del Estado o la Diputación Permanente, en su caso a propuesta del Ejecutivo nombrará una Junta de Gobierno Municipal que -- asumirá provisionalmente las funciones -- del ayuntamiento y convocará a elecciones

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

extraordinarias, las que en todo caso deberán celebrarse en un plazo no mayor de cuarenta y cinco días.

El mismo procedimiento se seguirá cuando la elección se declare nula o cuando por cualquier causa, desaparezca el ayuntamiento dentro del primer año de su ejercicio.

Quando la desaparición de poderes se dé - en los dos últimos años del período de gobierno municipal, la Legislatura del Estado o la Diputación Permanente, en su caso, a propuesta del Gobernador, nombrará una Junta de Gobierno Municipal, que concluirá el período de gobierno.

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

SAN LUIS POTOSI

Artículo 56. Son facultades y obligaciones del Gobernador:

NO LA CONTEMPLABA

VIII. Nombrar, en caso de falta absoluta de ayuntamiento, un Consejo Administrativo Municipal, el cual registrará mientras se convoca a elecciones o termina el período.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

SINALOA

Artículo 117. Cuando por cualquier circunstancia desaparecieren los ayuntamientos, u ocurrieren faltas absolutas en su personal, tendrá facultad el Congreso del Estado, o en su defecto, la Diputación Permanente, para elegir regidores sustitutos quienes terminarán el período.

Artículo 14. Cuando por cualquier circunstancia desaparecieren los ayuntamientos, u ocurrieren faltas absolutas en su personal, el Congreso del Estado o en su defecto, la Diputación Permanente, elegirá los regidores sustitutos, quienes terminarán el período respectivo.

Para los efectos de este artículo, los ayuntamientos tienen la obligación de dar cuenta al Congreso de toda falta absoluta de alguno de sus miembros.

Artículo 19. La destitución o suspensión de todo un ayuntamiento y de alguno o más regidores, sólo podrá ser decretada, por el Congreso del Estado.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

SONORA

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 24. El Gobernador del Estado, -  
previa aprobación del H. Congreso del Es-  
tado, podrá designar munícipes interinos,  
o llamar a los suplentes en sustitución -  
de los propietarios, en los siguientes ca-  
sos:

- I. Cuando exista falta absoluta o de la -  
mayoría de los regidores propietarios  
de un ayuntamiento, sea porque no se -  
presenten a tomar posesión de un cargo  
en términos del artículo 63 de esta --  
Ley, o porque los ya instalados sean -  
depuestos por la violencia y alterada  
la tranquilidad y el orden público.
- II. Cuando existan enfrentamientos entre -  
los miembros de un ayuntamiento, o en-  
tre éstos o algunos de ellos con el --  
Presidente Municipal, que impida de h  
cho el inicio o continuación de la ma  
cha normal de la administración muni  
pal.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

En estos casos, el Gobernador del Estado, previas las investigaciones conducentes y en aras de preservar la buena marcha de la administración municipal y los intereses de la población, resolverá discrecionalmente, previa aprobación del H. Congreso, designando a los municipales interinos o llamando a los suplentes en sustitución de los propietarios, según corresponda.

Una vez hechas las designaciones en los términos de las fracciones anteriores, el Gobernador del Estado, turnará el caso al propio Congreso del Estado, para que éste decida, conforme al artículo 25 de esta Ley, sobre la conveniencia y oportunidad de convocar a elecciones extraordinarias, cuando la designación suceda antes del inicio de la segunda mitad del ejercicio administrativo, pues en caso contrario, los designados concluirán el período.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

TABASCO

Artículo 36. Son facultades del Congreso:

XXXII. Nombrar, a propuesta del Gobernador un Consejo Municipal compuesto de tres personas, cuando debiendo renovarse un ayuntamiento, no se hubiere celebrado su elección a fecha correspondiente, o habiéndolo sido elegido no se presentara oportunamente al ejercicio de sus funciones. Dicho Consejo se encargará provisionalmente de las funciones del ayuntamiento, hasta en tanto se celebren elecciones extraordinarias que deberán celebrarse en un plazo no mayor de sesenta días, las mismas facultades se entenderán conferidas al Congreso, cuando las elecciones municipales se declaren nulas o por cualquier causa desaparecieren --

Artículo 28. DESINTEGRACION. Se considerará desintegrado un ayuntamiento, cuando por cualquier circunstancia no pueda integrarse el quórum correspondiente ante la falta de munícipes propietarios y suplentes.

Artículo 29. COMITE ADMINISTRATIVO. En caso de que un ayuntamiento no pueda funcionar legalmente, el Legislativo designará en los términos de la fracción XXXII del artículo 36 de la Constitución Política Local, un Comité Administrativo constituido por tres personas que se hará cargo de la administración municipal hasta terminar el período correspondiente a los ayuntamientos.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

los poderes del ayuntamiento; - -  
siempre que tales situaciones se  
presenten dentro del primer año -  
de su correspondiente ejercicio,  
pues de suceder durante los dos -  
últimos años del período de go- -  
bierno municipal, el Congreso - -  
siempre a propuesta del Goberna--  
dor, nombrará un Comité Adminis--  
trativo, integrado por tres perso  
nas, el que asumirá la administra-  
ción municipal hasta la conclu- -  
sión del período de Gobierno res-  
pectivo. Por cada integrante del  
Comité habrá un suplente.

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

TAMAULIPAS

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 28. Las faltas temporales o definitivas de los miembros del ayuntamiento, serán cubiertas por el suplente respectivo, y cuando éste falte también se observarán las reglas siguientes:

- III. Si faltare íntegramente el ayuntamiento, seguirá en funciones el anterior mientras se efectúa nueva elección. En caso de negativa por parte del ayuntamiento anterior, el Gobernador del Estado nombrará una Junta de Administración hasta que se celebre nueva elección.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

TLAXCALA

Artículo 43. Son facultades del Congre--  
so:

VII. El caso de falta absoluta de un - -  
ayuntamiento, nombrar tres personas  
que se hagan cargo provisionalmente  
del municipio, mientras se hacen --  
las nuevas elecciones y toman pose-  
sión de sus cargos los electos, o -  
se resuelve acerca de las reclama--  
ciones presentadas.

Artículo 33. Si tomadas las medidas a --  
las que se refiere el artículo anterior -  
no se integra el día de la toma de pose--  
sión, el ayuntamiento entrante, cualquie-  
ra de las personas señaladas, dará cuenta  
al Ejecutivo del Estado para que éste en  
un plazo perentorio de cinco días, insta-  
le el ayuntamiento y de no ser posible, -  
la Legislatura Local a propuesta del pro-  
pio Ejecutivo, designará en un término de  
sesenta y dos horas un UN CONSEJO MUNICI-  
PAL que durará el tiempo indispensable pa-  
ra que se verifiquen nuevas elecciones, -  
entre tanto, el Gobernador del Estado, --  
dictará las medidas conducentes para con-  
servar la tranquilidad y el orden público  
del municipio.

Artículo 34. Cuando por alguna situación  
especial no se verifiquen o se hubiere de-  
clarado nula la elección del ayuntamiento

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

o bien sea necesario el enjuiciamiento de sus miembros por faltar a sus obligaciones legales, el Congreso del Estado a propuesta del Ejecutivo, decidirá una JUNTA MUNICIPAL, que tendrá las mismas facultades y obligaciones del ayuntamiento de --elección popular y que convocará a elecciones que deberán verificarse dentro de un plazo improrrogable de noventa días, -contados a partir de la fecha de su toma de posesión.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

VERACRUZ

NO LA CONTEMPLABA

Artículo 11. Cuando por haberle concedido licencia, o por cualquiera otra causa exista ausencia de propietarios o suplentes y no hubiere el número suficiente de miembros de los ayuntamientos que permita celebrar sesiones, o por inhabilitación de los mismos deje de funcionar normalmente un ayuntamiento, la Legislatura o Diputación Permanente, por sí o a propuesta del Gobernador del Estado, declarará desaparecida la autoridad municipal de que se trate y autorizará al titular del Poder Ejecutivo, para que se designe un Consejo Municipal con los miembros que estime necesarios, los que tendrán las mismas obligaciones y facultades que establece esta ley para los componentes de un ayuntamiento.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

El Ejecutivo del Estado, podrá remover a dichos integrantes de los Consejos Municipales y hacer nuevas designaciones.

De igual manera se procederá cuando se trate de la licencia, ausencia o inhabilidad de uno o varios integrantes del ayuntamiento.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

YUCATAN

Artículo 30. Son atribuciones del Congreso:

XL. Nombrar, en caso de renuncia colectiva de un ayuntamiento, tres personas que se hagan cargo provisionalmente del municipio, mientras se hacen -- nuevas elecciones y toman posesión -- de sus cargos los electos;

Artículo 77. Si un ayuntamiento renuncia re colectivamente, sólo se convocará para elecciones municipales si faltaren dieciocho meses o más para terminar el período por el que hubiere sido electo el ayuntamiento que renuncia. Si faltaren menos -- de dieciocho meses, el Congreso procederá como dispone la fracción XL del artículo 30.

Artículo 28. Las renunciaciones individuales de los concejales deberán ser presentadas al ayuntamiento por los interesados, para que resuelva lo procedente conforme a esta ley.

Las renunciaciones colectivas que desintegren el ayuntamiento, deberán presentarse ante el Congreso del Estado, quien resolverá conforme el artículo 77 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 31. Cuando el Congreso declare nulas las elecciones de un ayuntamiento o éste quede desintegrado, se procederá en los términos que previenen los artículos 30 fracciones XL y XLI y 77 de la -- Constitución Política del Estado.

DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS ANTES DE LA REFORMA DE 1983

EN LAS CONSTITUCIONES DE LOS ESTADOS

EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

ZACATECAS

Artículo 48. Son facultades del Congreso:  
so:

- V. Declarar, cuando haya desaparecido la asamblea de algún municipio, que es - llegado el caso de nombrar presidente municipal sustituto y asamblea municipal para que terminen el período. Eg - todos nombramientos se harán de entre - las personas que para el efecto pro-- ponga el Ejecutivo.

Artículo 16. ULTIMO PARRAFO.

Cuando se declare nula una elección del - ayuntamiento el Ejecutivo del Estado de-- signará desde luego una Junta de Administración Civil, que se integrará con un -- Presidente y el número de miembros que se estime conveniente y que funcionará entre tanto tome posesión el ayuntamiento que - se elija en la elección extraordinaria -- que en su caso, convoque el Congreso del Estado.

**CAPITULO TERCERO**

**PERSONALIDAD Y PATRIMONIO DE LOS MUNICIPIOS**

## PERSONALIDAD Y PATRIMONIO DE LOS MUNICIPIOS

### 1. PERSONALIDAD JURIDICA

Se da el nombre de sujeto o personas, a todo ente capaz de tener derechos y obligaciones. Las personas jurídicas divídense en dos grupos: físicas y morales. (30)

Respecto a la personalidad jurídica de las personas morales, Savigny llega a la conclusión de que "son seres creados artificialmente, capaces de tener un patrimonio" (31). En este su puesto, es en el que encuadramos al municipio, en la medida de que es una persona moral a la cual la Constitución General de la República, a través de la fracción segunda de su artículo 115, - la dota de personalidad jurídica.

La personalidad jurídica del municipio, la debemos entender como la capacidad que tiene para ser sujeto de derechos y obligaciones y manejar su patrimonio conforme a la ley; en este sentido, es un poder público que puede celebrar convenios con otros entes sujetos de derechos y obligaciones; celebrar acuerdos dentro de su jurisdicción y competencia; dictar los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de su respectiva jurisdicción y adquirir obligaciones y responsabilidades ante otras instancias gubernamentales. (32)

En este sentido, como ya se precisó, la fracción segunda -- del artículo 115 constitucional, señala textualmente:

---

(30) - EDUARDO GARCIA MAYNEZ: Introducción al Estudio del Derecho; 27 a. ed. Porrúa, 1977, p. 271.

(31) - Cfr. *Ibid.*, p. 278.

(32) - Cfr. G. MARTINEZ CABAÑAS; op. cit. p. 149.

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

El hecho de que al municipio se le reconozca personalidad jurídica, acarrea que los municipios pueden ejercer diversas facultades, tales como la libertad de organizarse administrativamente como mejor les convenga para el ejercicio y acción administrativa local, emita ciertas disposiciones privativas de su autoridad dentro de su jurisdicción, arregle por medio de disposiciones administrativas los diferentes ámbitos de la vida local, analizando los asuntos que revisten mayor interés para la comunidad y cuando representa o gestiona ante los poderes públicos los asuntos inherentes a la vida de la comunidad municipal.

De esta forma, las municipalidades al tener personalidad jurídica, están capacitadas legalmente para ejercer dentro de su territorio, todos los actos inherentes al ejercicio de las facultades consagradas al municipio por el nuevo artículo 115 Constitucional.

## 2. PATRIMONIO

Eduardo Pallares nos dá una definición de patrimonio, señalando que es "un agregado de bienes reunidos por la común pertenencia a una persona ", jurídicamente, el patrimonio es un conjunto de derechos o de relaciones jurídicas, y como unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente y al que se le imputan como propias obligaciones y deudas". (33)

Anteriormente a la reforma del artículo 115, se ponía en tela de juicio la capacidad de los municipios para administrar su

---

(33) - E. PALLARES: op. cit., p. 599.

patrimonio, pero ahora ha quedado plasmada en nuestra Carta Magna la facultad que tienen los municipios para administrarlo, al ser reformada la fracción segunda del numeral citado. Ahora -- bien, el concepto de patrimonio municipal lo debemos entender como el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social o como resultado de su actividad normal, posee a título de dueño, o propietario, para destinarlos o afectarlos en forma permanente a la prestación directa o indirecta de los servicios públicos a su cuidado, o a la realización de sus objetivos, que serán en este caso, en beneficio de la comunidad. (34)

Ahora bien, el patrimonio municipal se identifica con el -- conjunto de recursos que conforman la hacienda municipal, por lo que podemos precisar que el patrimonio de los municipios se integra por: los bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio, los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos; los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas -- las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, -- consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles; los derechos derivados -- de la prestación de servicios públicos; los productos derivados de la explotación de los recursos naturales, propiedad de la Federación que se encuentren en los municipios, en los términos y proporciones que se les asigne por las leyes o convenios relativos; las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales; las utilidades de las empresas paramunicipales que se crearan dentro de los ámbitos de su competencia; por los capitales y créditos a favor del municipio, así como las dotaciones, herencias y legados que reciba.

---

(34) - Cfr. ANDRES SERRA ROJAS: Derecho Administrativo; ed. Porrúa, México 1983. tomo II, p. 139.

Por último es preciso señalar que el manejo patrimonial del municipio viene a ser una consecuencia directa de la personalidad jurídica, que como personas morales, y con fundamento en la fracción III del artículo 115, tienen los municipios.

### 3. FACULTAD REGLAMENTARIA

Destaca en las reformas constitucionales, que atañen al municipio, la contenida en el segundo párrafo fracción segunda del artículo 115, que otorga a los ayuntamientos facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, toda vez que les permite, partiendo de sus propias características, crear su estructura normativa. Así de esta manera, es ya responsabilidad directa de los cabildos el que su cuerpo reglamentario se ajuste a los requerimientos de una comunidad en proceso de cambio permanente.

Hasta antes de esta reforma, teníamos en el ámbito nacional, municipios que expedían sus reglamentos o bandos en forma autónoma (los menos), municipios a los que las Legislaturas Estatales les fijaban bases para expedir sus reglamentos o bandos -- (los menos); municipios a los que las Legislaturas Estatales les imponían sus reglamentos (los más), y municipios los que los Ejecutivos de los Estados les imponían sus reglamentos; de ahí que no existía uniformidad ni congruencia en contenidos, lo que daba por resultado que los ayuntamientos gobernarán con absoluto desconocimiento de facultades y funciones, guiados por criterios -- del gobernante en turno, pues también era frecuente que los reglamentos y bandos fueran emitidos simplemente por el Presidente Municipal, sin la participación del ayuntamiento.

Esta situación resultaba aún más grave cuando por ausencia de vocación jurídica de los ediles, no se promovía la actualización de las disposiciones, amén de que la difusión de las mismas casi de manera general era nula, con la consiguiente falta de -- información de la ciudadanía. (35)

De acuerdo a lo anterior, es responsabilidad ahora, de los cabildos, dictar las normas que le permitan el gobierno de la -- comunidad, debiendo éstas responder a sus necesidades, siendo -- asimismo, imputables a ellos su falta de adecuación y las afecta ciones que por esta circunstancia se causen en la esfera jurídica de los particulares. Cabe aclarar que no existe período deli mitado de vigencia de la reglamentación municipal y que ésta de- be permanecer en tanto sea aplicable.

En función de estas consideraciones, las Constituciones Lo- cales otorgan a los ayuntamientos la facultad para elaborar y pu blicar en sus jurisdicciones, de acuerdo a las normas que expi- dan las legislaturas, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, las circulares y demás disposiciones administrati- vas de observancia general en sus circunscripciones. Es decir - se otorga a los ayuntamientos la facultad reglamentaria que sig- nifica la capacidad de instrumentar y aplicar en base a las ba- ses normativas que expidan los Estados, los reglamentos y dispo- siciones administrativas de carácter general, dentro de su - -- territorio.

El bando de policía y buen gobierno, es el conjunto de dis- posiciones de carácter reglamentario y administrativo que regula la organización política y administrativa de los municipios, las obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como las competen- cias de las autoridades municipales para mantener la seguridad - pública en su jurisdicción. (36)

---

(35) - Cfr. M. RUIZ MASSIEU: op. cit., p. 6.

(36) - Cfr. G. MARTINEZ CABAÑAS: op. cit., p. 161.

Podemos afirmar entonces que los bandos de policía y buen gobierno, entran al detalle de como se debe llevar a cabo las relaciones en la esfera municipal, en la medida que en estos ordenamientos se desmenuzan todas las actividades inherentes al gobierno municipal y sus relaciones con los integrantes de esa comunidad.

Por lo que toca a los reglamentos dentro del ámbito de la facultad reglamentaria de los ayuntamientos, es importante tomar en cuenta que las autoridades municipales son las responsables de emitir las disposiciones que normen tanto la propia regulación administrativa municipal, como la prestación de servicios públicos, así como las condiciones administrativas, fiscales y de seguridad bajo las cuales los particulares realizan sus actividades productivas, de recreación y cultura, claro está bajo los lineamientos que determine la Legislatura de cada Entidad Federativa.

Bajo este tenor, los ayuntamientos pueden expedir los reglamentos de carácter municipal que sean necesarios, dependiendo del tipo de municipio y del grado de complejidad que presenten las actividades propias de la comunidad.

De esta forma y de acuerdo a la clasificación hecha por Gustavo Martínez Cabañas, se puede afirmar que los reglamentos municipales se pueden agrupar de la siguiente manera:

- a) Los que establecen y regulan la integración y funcionamiento interior del ayuntamiento.
- b) Los que establecen y regulan la organización administrativa del municipio.
- c) Los que establecen y regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos.

- d) Los que establecen y regulan las actividades de los particulares que afectan el desarrollo normal de la comunidad. (37)

En síntesis podemos afirmar que los reglamentos municipales revisten una gran importancia, en la medida que son los ordenamientos que regulan la vida interna de los municipios, haciendo la aclaración de que todas las Entidades reformaron sus Constituciones en este aspecto.

Por último, se considera prudente transcribir lo dicho sobre este particular por el Lic. Manuel Bartlett, durante su comparecencia ante el Senado de la República, sobre los alcances de la reforma municipal. Es conveniente detallar, dijo, que la facultad asignada al municipio por el texto de la iniciativa, se refiere a la expedición de bandos de policía y buen gobierno y reglamentos administrativos. Cabe subrayar que el reglamento, en sentido estricto, es un cuerpo normativo expedido por la autoridad administrativa para dar bases explícitas respecto a la aplicación o ejecución de una ley; es decir, presupone la existencia de una ley, la cual detalla y delimita. En el caso que nos ocupa, los reglamentos de los ayuntamientos no pormenorizan una ley; son reglamentos autónomos que norman por sí mismos determinadas relaciones o actividades del ámbito municipal. Sin embargo, en razón de la necesaria regulación para la unidad de las entidades, se preceptúa que una ley general enmarque la expedición de los reglamentos municipales. (38)

---

(37) - Cfr. Ibid., p. 164.

(38) - MANUEL BARTLETT DIAZ. Comparecencia ante el Senado de la República para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal: op. cit., p.p. 23-32.

**CAPITULO CUARTO**  
**ATRIBUCIONES MUNICIPALES**

## ATRIBUCIONES MUNICIPALES

## 1. ATRIBUCIONES DE LOS MUNICIPIOS

Una de las razones que con mayor frecuencia se aducía como causa de debilidad municipal, era la de carecer de atribuciones definidas en la Constitución General de la República y en las -- Legislaciones de los Estados, lo que acarreaba una insuficiente presencia de ese orden gubernamental ante la comunidad, que con desagrado sentía que la autoridad más cercana no era capaz de resolver sus más apremiantes problemas. Así teníamos que la Carta Fundamental únicamente hacía mención a las atribuciones de la Federación y de los Estados, bajo la fórmula de que lo que no está expresamente otorgado a la primera, se entiende reservado a los segundos.

La doctrina mexicana siguiendo este criterio en forma analógica, apuntaba que en consecuencia las atribuciones que no pertenecían expresamente a las Entidades Federativas, correspondían a los municipios, bajo ese tenor tenuemente les apuntaban ambiguas facultades en sus leyes orgánicas . (39)

Sobre el particular el entonces candidato a la Presidencia, expresó en Mexicali, B.C.:

"Tenemos pues que caminar equilibradamente en el proceso de otorgar y ampliar las facultades de los gobiernos municipales, pero al mismo tiempo, y en forma adecuada y correspondiente, preocuparnos por modernizar, por unificar a tales gobiernos -- nos".

---

(39) - M. RUIZ MASSIEU: op. cit., p. 2.

"Es conveniente que hagamos una revisión sistemática y objetiva de la distribución de competencias entre federación, estados y municipios, para que de esta manera no sólo cumplámos el propósito político del sistema federal y del sistema municipal - que marca la Constitución General de la República, sino que además en forma operativa, práctica y realista hagamos las modificaciones correspondientes".

En esa virtud, el Lic. De la Madrid en la reforma que promovió al artículo 115, definió una serie de atribuciones inherentes al municipio, mismas que quedaron plasmadas en las fracciones II, IV y V del multicitado artículo 115 Constitucional y que comprenden:

- a) Atribuciones en materia de servicios públicos.
- b) Atribuciones en materia financiera.
- c) Atribuciones en materia de desarrollo urbano.

Por lo que hace a los servicios públicos, se precisa en la fracción tercera del aludido numeral 115, 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) Mercados y centrales de abasto.
- d) Limpia.
- e) Panteones
- f) Rastros.
- g) Calles, parques y jardines.
- h) Seguridad pública y tránsito.

- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad -- administrativa y financiera.

Cabe señalar que lo relacionado a los servicios públicos municipales, será tratado con mayor amplitud en el siguiente punto del presente capítulo.

En lo referente a las atribuciones municipales en materia - financiera, la cuarta fracción del artículo 115, establece toda una gama de funciones del municipio en lo referente al manejo de su hacienda municipal, plasmando a nivel constitucional las funciones tributarias y precisando las atribuciones de los municipios en materia hacendaria. (En el capítulo quinto del presente trabajo se hará un amplio desarrollo de las atribuciones municipales en materia de hacienda municipal).

Los municipios, en los términos de las leyes relativas, tanto federales como estatales, están facultados para formular, - - aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo 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 regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas.

Lo anterior en un avance sin precedente lo establece la - - fracción V del nuevo artículo 115 Constitucional. Agrega que para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del numeral 27 de la Carta Magna, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias.

Este es quizá, uno de los aspectos más importantes de la reforma municipal, porque brinda a los municipios una serie de atribuciones para manejar su desarrollo urbano. Ahora en diferentes renglones tendrán participación administrando, vigilando, controlando y ejecutando tareas que por sí solas les darán la rectoría en un aspecto medular de la vida de las ciudades y de su crecimiento armónico.

Estas nuevas y definidas atribuciones que se otorgan al municipio en materia de desarrollo urbano representan, sin duda, una responsabilidad de grandes proporciones para los municipios implicando también, un esfuerzo de coordinación que les permita conver tirse en rectores de las acciones federales en materia de desarrollo urbano dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por lo que hace al tema que nos ocupa, en la mayoría de las Constituciones Locales se faculta a los municipios en materia de desarrollo urbano, tal como lo preceptúa la fracción V del artículo 115 Constitucional. Cabe aclarar que hay Estados que no contemplan esta situación en sus Constituciones Locales; tal es el caso de Baja California Norte, Campeche, Chihuahua, Durango, Sonora, Tamaulipas y Zacatecas; por lo que resulta recomendable e indispensable que sean incluídas estas disposiciones en materia de desarrollo urbano, a fin de no contrariar el espíritu de la reforma municipal.

## 2. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Generalmente se ha considerado que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas o sea la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades, cuestión que ha quedado plasmada en la fracción III del artículo 115. Esta importante tarea -- se origina en la fase del desarrollo del Estado, conocida como --

Estado benefactor o Estado de servicio , según lo afirman diversos tratadistas de Derecho Administrativo.

Don Andrés Serra Rojas nos dá un concepto amplio y -- genérico del servicio público al precisar que: "El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que - ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público. (40)

El mismo autor nos precisa que dichos servicios públicos deben de revestir ciertos elementos para poder ser considerados como tales. Estos elementos son:

- a) **Adecuación:** Significa que los servicios tienen que ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden - satisfacer, así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta - servir.
- b) **Permanencia:** Significa que los servicios tienen que ser prestados en forma constante y permanente.
- c) **Igualdad:** Quiere decir que no se debe privar a nadie del goce de un servicio, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él. (41)

---

(40) - A. SERRA ROJAS: op. cit., tomo I, p. 218.

(41) - Ibid. p. 223.

En cuanto a la administración de los servicios públicos, cabe hacer el señalamiento de que pueden ser utilizados diversos sistemas, siendo los más comunes los tres sistemas que a continuación se detallan:

- a) Por administración directa, cuando el ayuntamiento se hace cargo de la operación, mantenimiento y explotación de un servicio público.
- b) Por colaboración, cuando intervienen los particulares u otros organismos públicos o privados, -- conjuntamente con el ayuntamiento, ya sea en forma temporal o permanente, en la operación, mantenimiento o explotación de un servicio público.
- c) Por concesión, cuando el ayuntamiento concede a un particular el derecho de manejar, explotar y aprovechar un servicio público municipal.

Es de importancia recalcar que actualmente a la luz de las reformadas fracciones II y X del artículo 115 Constitucional, -- existen dos nuevas formas de prestar los servicios públicos dentro del municipio: A través de convenios de colaboración entre el estado y el municipio, o mediante la asociación de municipios de un mismo Estado.

Gustavo Martínez Cabañas señala algunos de los lineamientos generales que deben observarse en la administración de los servicios públicos, a saber los siguientes:

1. En los casos en que los servicios públicos son prestados directamente por el ayuntamiento, la responsabilidad de su administración es ejercida por el Presidente Municipal o por los órganos -- administrativos correspondientes.

2. Las autoridades municipales también pueden satisfacer necesidades públicas con la colaboración de organismos privados; en esos casos, las instituciones privadas deben disponer de recursos o medios económicos propios, tener la personalidad jurídica, ser susceptibles de recibir ayuda del gobierno municipal en los casos en que éste así lo determine y estar bajo el control y supervisión de las autoridades municipales, dentro de la esfera de su competencia.
3. La prestación de servicios públicos municipales por particulares requiere de concesión del ayuntamiento y debe ser otorgada por concurso.
4. Cuando los servicios públicos son concesionados a particulares, las concesiones deben sujetarse a las disposiciones de la Ley Orgánica del Municipio o a la Legislación que exista en la entidad y a las que determine el ayuntamiento. En el caso de que los términos temporales excedan a la gestión del ayuntamiento y cuando con la concesión se afecten bienes inmuebles municipales, se debe contar con la autorización previa del Congreso Local.
5. Conforme a las disposiciones legales aplicables en muchos estados, las concesiones para la explotación de servicios públicos no pueden ser otorgadas a los miembros de los ayuntamientos o parientes de éstos, ni a funcionarios o empleados públicos ni a sus parientes, así como tampoco a empresas en las que sean representantes o tengan intereses económicos las personas señaladas.

6. El concesionario de un servicio público municipal es el único responsable de los daños que se cometan en la prestación del servicio concesionado y, cuando lo juzgue conveniente, el ayuntamiento en beneficio de la comunidad, podrá modificar en cualquier momento el funcionamiento de dicho servicio. (42)

Se puede afirmar que tradicionalmente y a pesar de no estar concebidos a nivel constitucional anteriormente, algunos servicios públicos han sido prestados por la mayoría de los municipios mexicanos, aclarando que gran parte de éstos no tienen capacidad financiera para brindarlos como es debido, siendo importante señalar que los servicios de carácter municipal son la expresión libre de la actividad que desarrolla la administración pública local. Generalmente son el elemento más importante al que recurre la población para evaluar la capacidad y eficiencia de sus autoridades.

El nuevo orden jurídico constitucional establecido por la fracción III del artículo 115 Constitucional, preceptúa que a los municipios les corresponde la atención directa, con el concurso de los Estados, de los siguientes servicios públicos:

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

- i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Esta enumeración de servicios públicos que debe prestar el municipio, no es limitativa, se trata de un punto de partida para romper la inercia que prevalecía anteriormente, por lo que -- las condiciones de cada municipio irán determinando cuales servicios pueden agregarse a los que la Constitución Federal señale.

De acuerdo con la reforma, pareciera a simple vista que la debilidad municipal ha quedado en el pasado, sin embargo, vale -- la pena detenerse a precisar que la reforma jurídica que dota de atribuciones en materia de servicios públicos a los municipios, no resuelve por sí sola la problemática, debiendo ir acompañada de una modernización administrativa, de mejores posibilidades -- económicas, de blandos mecanismos de financiamiento y de recursos humanos capacitados.

El mismo Presidente de la República lo señaló en una reu-- nión de consulta popular en Michoacán, que "Un programa de fortalecimiento municipal tiene necesariamente que contar con diversos instrumentos. Desde luego, puede ser necesaria la acción legislativa, pero a la acción legislativa habrá que agregar accio-- nes administrativas y financieras plasmadas, instrumentos de -- asistencia técnica e instrumentos de financiamiento".

Por otra parte es importante señalar que algunos de los servicios públicos representan fuentes de ingresos para la hacienda municipal, mientras que otros significan únicamente gastos, por-- que sus costos de operación y mantenimiento son antieconómicos. Entre los servicios que generan recursos, podemos señalar los de agua potable y alcantarillado, mercados, centrales de abasto, -- panteones, rastros y tránsito; mientras que, generalmente los --

servicios de limpia, calles, parques y jardines se prestan en -- forma gratuita, de ahí que existen múltiples viscosidades en la prestación de los mismos, cuando los municipios no tengan la suficiente capacidad financiera para sufragar las erogaciones por servicios que no generan recursos.

A manera de conclusión sobre este punto, es preciso señalar que en todas las Constituciones Estatales, se llevó a cabo la reforma en lo relativo a los servicios públicos, tal como lo precisa la fracción III del artículo 115 ahora sólo resta que las Entidades Federativas le otorguen la debida ponderación en sus -- cuerpos normativos secundarios, y que a nivel municipal se le -- brinde la debida reglamentación, a efecto que éstas medidas gar-- ranticen la plena viabilidad para la prestación de servicios pú-- blicos por parte de los gobiernos municipales.

### 3. PARTICIPACION ESTATAL

A efecto de garantizar la debida prestación de los servi-- cios públicos por parte de los municipios, se prevé la posible -- intervención de los Estados, cuando los primeros no estén debida-- mente capacitados o cuando no tengan la suficiente capacidad fi-- nanciera o los medios para poder llevar a cabo esta importante -- atribución.

Sobre este particular, el Lic. Miguel De la Madrid señaló -- en Loreto, Baja California Sur, durante su campaña política, --- que: "El Gobierno Estatal, sólo por excepción, debe hacerse cargo de servicios públicos, que son atribución natural de los muni cipios; pero si por excepción debe hacerlo en forma temporal, en cuando el municipio tenga la capacidad técnica, administrativa y financiera suficientes, las responsabilidades deben revestirse -- hacia él".

Ahora bien y con fundamento en la fracción III del artículo 115, se abre la posibilidad de que la participación que tengan los Estados en la prestación de servicios públicos municipales, se haga por la vía de Convenios. Así de esta forma, se puede -- garantizar que los servicios públicos más necesarios, se presten con el concurso de los Estados, en aquellos casos en que el volumen de recursos humanos, financieros y técnicos requeridos, sea superior a la capacidad administrativa y financiera de un determinado municipio, así como para los casos de que las condiciones geográficas y socioeconómicas de muchos municipios sea el mayor obstáculo para que los ayuntamientos correspondientes puedan -- prestar los servicios públicos más elementales a sus comunidades en el entendido de que cuando los municipios se encuentren en -- condiciones más apropiadas, deberán hacerse cargo por sí mismos de las prestaciones de los servicios públicos citados.

Por otra parte cabe señalar que existen casos en los que -- las Leyes Orgánicas Municipales determinan que ciertos servicios públicos deberán prestarse con el concurso de los Estados, aduciendo que dichos servicios revisten "interés público", y por lo tanto debe existir la participación estatal en la prestación de los mismos. Los casos más comunes en que se dá esta situación, es en la prestación de los servicios de agua potable, alcanta- - rillado, seguridad pública y tránsito.

Podemos señalar que en muchos casos, sobre todo en los municipios rurales, se hace indispensable la participación de las Entidades Federativas, para la prestación de los servicios públi--cos más elementales, pues es en esas comunidades, en donde los - municipios carecen con más frecuencia de recursos financieros -- con los cuales se puede apoyar la prestación de estos servicios, en beneficio claro está, de los integrantes de esas comunidades.

## 4. COORDINACION Y ASOCIACION MUNICIPAL

El fin primordial que se persiguió al incluir esta nueva e importante facultad para los municipios dentro de la fracción -- III del artículo 115, lo constituye el hecho de que entre dos o más municipios de un mismo Estado, pueda surgir la coordinación y asociación, a efecto de que enfrenten problemas comunes en materia de infraestructura de servicios públicos, así como para poder aprovechar en forma óptima los recursos materiales, humanos, técnicos y financieros destinados a la prestación de servicios públicos, en forma complementaria.

Este es un concepto totalmente innovador que persigue como objetivo fundamental, que los municipios de un mismo Estado previo acuerdo de sus ayuntamientos, estén en posibilidades de prestar de una mejor manera, los servicios públicos que les corresponden por ministerio de ley, coordinándose o asociándose para tales fines. Esta figura ha dado resultados positivos en diversos países del continente europeo, sobre este punto Angel Rexach señala: "En ningún caso deberá admitirse la federación de comunidades autónomas, éstas deberán estar facultadas para celebrar convenios entre sí para la gestión y prestación de servicios propios de las mismas, tal y como lo preceptúa el artículo 145 de la Constitución Española". (43)

Por lo tanto las experiencias obtenidas por algunos países en estos renglones, pueden ser estudiadas por nuestras Legislaturas Locales y de ser viables a partir de la facultad de coordinación y asociación contenida en el nuevo artículo 115 Constitucional, deben dar lugar a mecanismos a través de los cuales no -

---

(43) - ANGEL MENEZDEZ REXACH: Los Convenios entre Comunidades Autónomas, Colección Administración y Ciudadano, Instituto de Estudios de -- Administración Local, Madrid, España, 1982, p. 182.

sólo se presten servicios públicos como lo señala la Carta Fundamental, sino que además se dé un intercambio constante de conocimientos y sistemas de ayuda mutua que permita a los municipios débiles, nutrirse de los fuertes y a éstos contribuir a vigorizar a aquéllos. Así mismo, estamos ciertos que al generalizarse la asociación de municipios se contribuirá además a romper nocivos regionalismos y a fortalecer el sentimiento de solidaridad racional.

En la opinión del Lic. Valencia Carmona, la asociación de municipios puede llegar a dar una respuesta favorable a la llamada "pulverización municipal", que ha sido la creación de municipios sin que éstos tengan los elementos indispensables para su supervivencia. Este fenómeno, señala que repite en mayor o menor grado en diversas entidades del país, alcanzando su clímax en Oaxaca, en donde muchos de sus quinientos setenta y nueve municipios, tienen graves carencias en todos los niveles, debido a la causa citada. La aplicación ponderada de estas asociaciones o "mancomunidades" municipales deberá conducir a la formación de verdaderas unidades materiales naturales, mediante su reagrupamiento con la consecuente elevación de los niveles de eficiencia de los servicios que les están encomendados. (44)

---

(44) - JOSE FRANCISCO RUIZ MASSIEU - DIEGO VALADES: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano; 1a. edición, Porrúa, México, 1983, p. 227.

**CAPITULO QUINTO**

**HACIENDA MUNICIPAL**

### LA HACIENDA MUNICIPAL

Con marcada y fundamentada porfía, la doctrina mexicana estudiosa del municipalismo ha hecho hincapié en el efecto nocivo que contenía el mecanismo que el Constituyente de 1917 estableció para formar la Hacienda Municipal, a través de la fórmula -- que dejaba a las legislaturas de los Estados la responsabilidad de señalar las contribuciones que deberían integrarla y que en todo caso, serían lo suficiente para atender las necesidades municipales.

Cabe aquí hacer un somero análisis de la discusión que se suscitó en el seno del Constituyente de 1917 a fin de intentar en ese entonces, dotar de autonomía financiera a los municipios, precisando que anteriormente se expidió un decreto sobre la libertad municipal, el 16 de Diciembre de 1914, mismo que es considerado como el antecedente de nuestro artículo 115 Constitucional.

El proyecto presentado por Don Venustiano Carranza, no contenía disposiciones referentes a la autonomía financiera de las entidades municipales. A raíz de estas omisiones, ilustres -- constituyentes como Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario -- Medina y Arturo Méndez, discernieron una serie de ideas de lo que ellos consideraban debiera ser la autonomía municipal en materia hacendaria. Para tales efectos, a continuación se transcriben -- textualmente los debates más acalorados que se cuestionaron en -- ese constituyente de 1917, en torno a la libertada hacienda de -- los municipios.

Como ya se precisó, el proyecto presentado por Carranza no contenía disposiciones relativas a la autonomía financiera del municipio por ello, la segunda comisión de constitución integrada por Machorro, Jara, Medina y Méndez, propuso el 24 de enero de 1917 un dictamen en el que se establecía que la fracción II del artículo 115 quedase concebido en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley". (45)

Para reforzar la libertad municipal en materia económica, Jara argumentó que: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, refiriéndose tanto a personas, como a pueblos, y a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados. La sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados y sus respectivos gobiernos. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal por que sólo se ha concretado al cuidado de la población,

---

(45) - DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917. Texto original; tomo II, p. 505

de la policía y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes".

Agregó dicho diputado que "... los municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción puesto que son los que están mejor - capacitados para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir sus dineros, las -- contribuciones que paguen los hijos del propio municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo del municipio en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que necesite, en fin, - - aquel municipio. Seguramente que los habitantes de un municipio son los más interesados en el desarrollo de - éste". Concluyó Jara su intervención parlamentaria diciendo: "Si damos por un lado la libertad política y alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia, y se ha devuelto al municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos conscientes con nuestras ideas, no demos libertad por una parte y la restrinjamos por otra; 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 le llevará a la práctica porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado". (46)

Al diputado Martínez de Escobar le pareció la fracción II del artículo 115 tal como la propuso la Comisión, - "en el fondo enteramente conservadora" dando oportunidad a los gobernadores para ingerirse en la administración hacendaria de los municipios al poder nombrar inspectores "para el efecto de percibir la parte que -- corresponde al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio". Para asegurar la citada libertad municipal, Martínez de Escobar opinó que "Los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por medio de sus receptorías de rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran; pero deben recaudarlas directamente y no por conducto de los municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el municipio, nombrando inspectores y estudiando la contabilidad de esos mismos municipios y por eso no estoy de acuerdo con este punto y por otra parte, el municipio creo yo, es para -- que sea completamente libre, como así trata de establecerlo, necesita ser oído ante la Legislatura del Estado, en cuanto a sus impuestos..." (47)

Don Fernando Lizardi, quien tuvo muchas intervenciones afortunadas durante los debates habidos en el seno del Constituyente de Querétaro, se preguntó qué es lo que forma la hacienda municipal para poder demarcar la libertad económica del municipio frente a las legislaturas de los Estados, dando la siguiente respuesta: "Hay tres sistemas perfectamente distintos para saber qué es lo que constituye la hacienda del - -

municipio. Si consideramos el absolutismo municipal, podemos decir que el municipio recaudará todos los impuestos; si consideramos la acción del Estado sobre la marcha municipal, diremos que la legislatura del Estado determinará todo el asunto municipal y otros asuntos del Estado.

Entre estos dos extremos existe también un término medio: que los municipios adiestren libremente sus arbitrios y que los Estados fijen sus contribuciones o la parte proporcional, o una cantidad fija anual, y ¿quién de nosotros, señores diputados, podrá decir -- qué es lo más conveniente para la administración? Todos estamos perfectamente de acuerdo, al menos así lo supongo, en que cada hacienda municipal debe administrarse libremente y todavía no sabemos qué es lo que constituye la hacienda municipal. ¿Son los arbitrios que le deje el Estado? ¿Son los que el municipio fija? Si es lo último, el Estado fija un tanto por ciento o el Estado fija una cantidad determinada. Estos problemas, señores diputados, no debe resolverlos la Constitución, ni podemos nosotros resolverlos, porque solamente las necesidades locales, las necesidades de cada Estado, vendrán a decirnos en cada momento si los municipios son capaces de fijar sus arbitrios y el Estado debe limitarse a una parte proporcional, o si los municipios deben fijar y el Estado exigirles determinada cantidad, o si el Estado debe reservarse determinados ramos y dar otros al municipio, y en una constitución federal que fije bases generales para todos los Estados, podemos decir con exactitud como dice el dictamen: "Los municipios recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado, en la porción y términos que

señale la legislatura local". (48)

Sostuvo Lizardi la tésis de que son las legislaturas locales las que deben determinar y expedir las leyes municipales, dejando en libertad a los municipios -- para administrar sus ingresos.

El texto de la fracción II del artículo 115, según - lo redactó la Comisión respectiva, fue desechado en la sesión correspondiente que se efectuó el 25 de -- enero de 1917, por ciento diez votos contra treinta y cinco, habiéndose presentado un nuevo proyecto del que disintieron Medina y Jara, concebido en estos -- términos: "Los municipios tendrán el libre manejo - de su hacienda, y ésta se formará de lo siguiente: - 1) Ingresos causados con motivo de servicios públi-- cos que tiendan a satisfacer una necesidad general - de la circunscripción respectiva. 2) Una suma que - el Estado integrará al municipio, y que no será infe-- rior al diez por ciento del total de lo que el Esta-- do recaude para sí por todos los ramos de la riqueza privada de la municipalidad de que se trate. 3) Los ingresos que el Estado asigne al municipio para que cubra todos los gastos de aquellos servicios que, por la nueva organización municipal, pasen a ser del re-- sorto del ayuntamiento y no sean los establecidos en la base primera de este inciso. Estos ingresos debe-- rán ser bastantes a cubrir convenientemente todos -- los gastos de dichos servicios". El mismo proyecto sugirió que en caso de suscitarse un conflicto entre el municipio y el Poder Ejecutivo del Estado por lo que a los arbitrios municipales concierne, incumbiese

a la legislatura local respectiva resolverlo y si la controversia sobre el mismo punto surgiese entre -- ésta y la entidad municipal, corresponderá al Tribunal Superior del Estado dictar la decisión pertinente.

Los disidentes Jara y Medina propusieron una fórmula dúctil para que en cada caso se integrara la hacienda municipal, sugiriendo que: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias para -- atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne -- el Estado a cada municipio. Todas las controversias que se susciten entre los poderes de un Estado y el municipio, serán resueltas por el Tribunal Superior de cada Estado en los términos que disponga la ley -- respectiva. (49)

Como se ve, tanto la Comisión como dichos dos diputados, aunque discreparon en cuanto al punto concerniente a la composición de la hacienda municipal, -- coincidieron en lo que atañe a la eliminación de la competencia de la Suprema Corte que proponía el proyecto primitivo para dirimir "los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado", siguiendo a este respecto, las argumentaciones de -- Martínez de Escobar. (50)

Pero quien sugirió la fórmula que se convirtió en la fracción III del artículo 115 Constitucional, fue el

---

(49) - Ibid., p. 639

(50) - Ibid., p. 820

diputado Gerzyn Ugarte, el cual expuso lo siguiente: "Una de las aberraciones que padecemos con frecuencia, es que creándose en nuestro cerebro una idea determinada, para no perderla, a vueltas que le damos acabamos por no encontrar la salida; ahora, la dificultad en la Comisión y en los autores del voto particulares está en encontrar tal fracción II. Es muy loable el propósito de crear la independencia económica del municipio, pero ha dicho el diputado Calderón, con mucha justicia, que no podemos crear la absoluta autonomía en los ayuntamientos, porque eso sería en términos -- claros, tanto como concederles el derecho de legislar para sí en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado. Para satisfacer ese deseo, esa justa aspiración de los señores diputados autores del voto particular, voy a decir al señor general Jara, y ésto es hacer un elogio de él pues es quien más se ha preocupado de las cuestiones que afectan a los pueblos y a los individuos -- de nuestra clase humilde, que él ha sido diputado del Congreso de la Unión, pero no ha sido diputado a ningún Congreso Local. Yo sí lo he sido, mas no cuando había municipios libres. Yo sí he sido diputado a una legislatura local, y ésta es la práctica, no cuando -- había municipios libres, sino cuando tenía todavía en cima el odioso cargo de jefe político, digo, la facultad de proponer sus presupuestos a la legislatura del Estado incluyendo los recursos de que disponía, para cubrir esos presupuestos y los de todos los servicios que debía atender. Ahora que se creó el municipio libre no vamos a quitar ese régimen, esa armonía de ponderación que debe seguir existiendo entre el municipio y los poderes del Estado; obrar de otra manera sería desviar la organización política de los Estados; los municipios tienen que acatar las leyes que dan --

las legislaturas locales, y tiene que aceptarlas también el Poder Ejecutivo porque es el que va a hacer cumplir esas leyes y sentencias en el ramo judicial. En consecuencia, algunos diputados que han querido - de la mejor manera, satisfacer el deseo de la Comisión, para no dejar el hueco de las fracciones I a - III, en que consta la innovación que con muy loable propósito se introdujo, han pensado, aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes ya desechados, sino en los siguientes términos: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender sus necesidades". (51)

Así, en la sesión del 29 de enero de 1917, después de haber sido retirados los dos proyectos de los miembros de la Comisión, - fue aprobada por ochenta y ocho votos a favor y sesenta y dos en contra la redacción de la II fracción del artículo 115 en los siguientes términos: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

Esta fracción que poco decía y nada precisaba respecto a la autonomía financiera de los municipios, estuvo vigente en nuestro sistema durante sesenta y seis años, condenando al municipio a vivir raquíticamente en lo económico.

---

(51) - Ibid., p. 821

El municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución, se mala el Dr. Jorge Carpizo, se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo. (52)

De hecho el tiempo dió la razón a quienes como Jara y Machorro, se oponían a supeditar a los congresos locales la conformación de la hacienda municipal por considerar que quedaría socavada su libertad; en este sentido, el Lic. Ochoa Campos comenta: - "El problema quedó en pie. El constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio. El tiempo ha venido a decidir el camino en el sentido de hacer necesaria la expedición de los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 -- Constitucional". (53)

Con base en los antecedentes citados, reforzados éstos en la Consulta Popular para el fortalecimiento municipal, en la cual quedó de manifiesto el descontento general por la instrumentación de la hacienda municipal, el Presidente Lic. Miguel De la Madrid, promovió la reforma al artículo 115 Constitucional estableciendo un nuevo sistema para formar la hacienda municipal.

Bajo este tenor, ahora se establecen en la Constitución General de la República, las fuentes tributarias mínimas para los municipios, puesto que la fracción IV del artículo 115 vigente establece:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda,

---

(52) - Cfr. J.F. RUIZ MASSIEU - D. VALADEZ: op. cit., p. 256

(53) - M. OCHOA CAMPOS: op. cit., p. 340

la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

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

Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas -- contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones con las mismas.

Las leyes locales no establecerán exenciones o subsídios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus -- cuentas públicas. Los presupuestos de egresos se-- rán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Esta reforma por sí sola no sacará a los municipios de su pobreza, pero es un logro bastante significativo para las haciendas municipales. Huelga mencionar que el éxito en esta empresa dependerá en gran medida, de la instrumentación que se realice - en cada Estado de la República, en sus cuerpos normativos secundarios.

#### 1. INTEGRACION DE LA HACIENDA MUNICIPAL

La Hacienda Municipal, identificada en las más de las ve-- ces como el patrimonio de los municipios, se encuentra integrada en base a diversos conceptos regulados, ya sea en las Leyes Orgánicas Municipales, o bien en las Leyes de Hacienda Municipal. - Los rubros que se manejan más frecuentemente en estos ordenamien-- tos, mismos que forman la Hacienda Municipal, son los siguientes:

- I. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del - municipio.
- II. Los productos de sus bienes muebles e inmue-- bles y los aprovechamientos de los mismos.
- III. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria - y todas las contribuciones derivadas de su frag-- cionamiento, división, consolidación, trasla-- ción y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

- IV. Los impuestos a la producción agropecuaria, forestal y de pesca, así como las actividades artesanales.
- V. Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos.
- VI. Los productos derivados de la explotación - de recursos naturales propiedad de la federación que se encuentren en los territorios de los municipios, en los términos y proporciones que se le asignen en las leyes o convenios relativos.
- VII. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio en los impuestos y demás -- gravámenes de la federación y de los Estados, que serán entregadas a los municipios por conducto del gobernador del Estado.
- VIII. Las utilidades de las empresas para-municipales que se crearen dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos.
- IX. Las tasas adicionales que en su caso se fijen por el Congreso de la Unión y por las legislaturas de los Estados sobre impuestos federales y estatales.
- X. Los capitales y créditos a favor del municipio, así como las donaciones, herencias y legados que recibiere.

Los impuestos y contribuciones municipales

no estarán sujetos a exenciones o subsidios en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas, y

- XI. Las contribuciones que perciban por la aplicación de la Ley de Hacienda Municipal, de la Ley de Impuesto Predial, o cualquier otra análoga.

En base a las Leyes de Hacienda Municipal, los municipios deberán tener los siguientes ingresos:

Por concepto de impuestos:

- Sobre obstáculos en la vía pública.
- Sobre vehículos que no consuman gasolina.
- Sobre carros fúnebres
- Sobre aparatos electromecánicos.
- Sobre anuncios en la vía pública.
- Sobre juegos permitidos, espectáculos y aparatos domésticos.
- Sobre la propiedad raíz.

Por concepto de derechos:

- Expedición de licencias para funcionamiento en giros mercantiles e industriales.
- Funcionamiento de comercios en horas extraordinarias.
- Certificaciones.
- Legalizaciones.
- Constancias.
- Expedición de copias de documentos.
- Registro Civil.
- Registro de fierros y marcas para ganado.

- Licencias de construcción.
- Fraccionamientos.
- Lotes baldíos.
- Alineamientos.
- Numeración.
- Agua potable.
- Drenaje.
- Alumbrado público.
- Limpia y aseo.
- Salubridad.
- Seguridad.
- Mercados
- Panteones.
- Rastros.

Por concepto de productos:

- Enajenación de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio.
- Arrendamiento y explotación de bienes propiedad del municipio.
- Venta de formas diversas para trámites administrativos.
- Venta de lotes en panteones propiedad del municipio.
- Estacionamiento.
- Bienes mostrencos.

Por concepto de aprovechamientos:

- Recargos. Ingresos obtenidos por las cantidades adicionales que pagan los contribuyentes por no cumplir con sus obligaciones fiscales en los plazos establecidos.

- Multas. Ingresos obtenidos por concepto de sanciones económicas que impone el ayuntamiento a los infractores de las leyes y reglamento vigentes.
- Gastos de ejecución. Ingresos obtenidos por concepto de los gastos que se originen en el procedimiento administrativo de ejecución.

Además de los aprovechamientos mencionados, existen otros tales como: donaciones, cesiones, reintegros, indemnizaciones, herencias y legados a favor del municipio.

Por concepto de participaciones:

- De impuestos federales.
- De impuestos estatales.

Por concepto de subsidios:

- Del gobierno federal.
- Del gobierno estatal.

De esta forma queda delimitada la composición de las haciendas públicas municipales, pasando a analizar enseguida, los impuestos a la propiedad inmobiliaria.

## 2. IMPUESTOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA.

El pago del impuesto predial representa un importante jalón en el fortalecimiento de las haciendas municipales, cuyo impacto variará en razón por una parte, de los porcentajes que ya recibían los municipios (en Morelos el cien por ciento, en Guerrero -

el cincuenta por ciento), y por la otra, de su eficiencia en la labor recaudatoria y del utilizamiento racional en el gasto administrativo determinado para ello; el camino está trazado a más capacidad y eficiencia, mayores recursos. (54)

Hay que recordar que en base al inciso a) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, los municipios percibirán -- las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como -- los que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, de aquí que otro ingrediente importante en este aspecto, es que se dota a los ayuntamientos de un margen de autonomía fiscal que -- les permitirá negociar, orientar y conducir los hilos fiscales -- de acuerdo a lo que resulte más conveniente para la comunidad, y acomodar su paso de acuerdo a la potencialidad económica de los habitantes del municipio.

En resumen, el otorgamiento del impuesto predial dará un -- respiro a las haciendas municipales, aún cuando no resolverá totalmente sus carencias económicas e inclusive en los municipios importantes del país, si bien representará una fuerte dosis adicional de recursos, será aún distante de la necesaria. Sin embargo, es un paso sumamente sólido hacia adelante y se complementa con el beneficio que supone el tener en sus manos parte de la decisión fiscal y de acuerdo a ésto, con sensibilidad política -- ajustar sus bases impositivas por razones coyunturales inclusive.

Ahora bien, las modalidades para la aplicación de este impuesto, de su cobro, base del mismo y los sujetos que están obligados a cubrirlo, se encuentran delimitadas en las leyes de Hacienda Municipal de cada entidad federativa; además de que las --

---

(54) - M. RUIZ MASSIEU: op. cit., p. 340

tarifas para el cobro de este impuesto serán fijadas por la ley de ingresos municipales.

### 3. CATASTRO

El censo o registro de los datos sobre la ubicación, los -- linderos, su forma y superficie, los datos de quienes son sus -- propietarios y cuál es el valor de los predios ubicados en determinado territorio, es lo que se llama catastro.

La elaboración del catastro comprende dos aspectos:

El primero es hacer el inventario de los inmuebles y sus -- propietarios. Se realiza a través de un estudio que implica la localización y el registro de los predios. La descripción física de los predios, o sea su ubicación, linderos, medidas y forma son representados en mapas o cartas que son el resultado de las mediciones hechas con fotografía aérea.

El segundo aspecto es la tasación o determinación del valor de los inmuebles.

Hoy en día el catastro no sólo tiene una finalidad fiscal de recaudación de impuestos, sino que constituye un instrumento de importancia para lograr objetivos que pueden resultar en beneficio de la colectividad. Como registro de la propiedad, evita conflictos entre los vecinos y es un apoyo técnico para planear las obras de desarrollo urbano y rural.

El catastro se supone en síntesis, un sistema de información territorial y que sirve generalmente de base para la fijación de impuestos sobre la propiedad inmobiliaria. Cabe señalar que el catastro ha sido históricamente manejado por los Estados, no obstante lo señalado por la fracción primera del artículo 36

de la Constitución Federal, que establece como obligación de los ciudadanos el inscribirse en el catastro de la municipalidad. - Esto obedece en la mayoría de los casos, a la incapacidad técnica de la gran mayoría de los municipios en nuestro territorio.

Ahora bien, a la luz de la reformada fracción IV del artículo 115, se sobreentiende que deben ser los municipios los que manejen el sistema catastral a efecto de percibir los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, y es aquí en donde nos topamos de nueva cuenta con la problemática de que la gran mayoría de los municipios no cuentan con la infraestructura suficiente para manejar el catastro. Sobre este punto, la misma fracción IV establece la posibilidad de que a través de la concertación de convenios con sus respectivos Estados, los municipios estarán en posibilidad de que los primeros se sigan haciendo cargo del sistema catastral, en el entendido de que cuando los municipios tengan la suficiente capacidad tanto técnica como financiera, manejarán el catastro.

#### 4. CONVENIOS DE COORDINACION SOBRE IMPUESTOS A LA PROPIEDAD INMOBILIARIA

Los municipios que no se encuentren en condiciones administrativas o financieras adecuadas para realizar la administración total o de algunas de las funciones relacionadas con las contribuciones municipales, están facultados, en base al segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV del artículo 115, previo acuerdo de cabildo, a solicitar la asistencia o colaboración de los Gobiernos Estatales para que, mediante la celebración de un convenio, éstos últimos se hagan cargo total o parcialmente de las funciones inherentes al cobro de los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria.

Este es un aspecto que reviste una gran trascendencia en la medida de que, como ya se ha señalado en diversas partes del presente trabajo, la mayoría de nuestros 2378 municipios no tienen la capacidad técnica ni financiera, para hacerse cargo directamente de las actividades relacionadas con el cobro de los impuestos a la propiedad inmobiliaria, y por lo tanto la posibilidad de poder convenir con los Gobiernos Estatales de que éstos se hagan cargo de tales responsabilidades, resulta benéfica tanto para los municipios como para sus habitantes.

Sobre este particular, se puede señalar que en diversos Estados, se han creado ordenamientos tendientes a regular esta situación, a los que se les denomina por lo regular, como "Leyes Municipales de Colaboración Administrativa en Materia de Contribuciones y Servicios Públicos". En estos ordenamientos se fijan las bases sobre las cuales se pueden celebrar convenios entre los municipios y el Estado, a fin de que este último se haga cargo de algunas de las funciones citadas; se establece la forma del control de los ingresos por estos conceptos, precisando los casos en que el Estado se hace cargo total o parcial de dichas funciones y se estipula la forma en que debe establecerse el convenio y la forma de ser cancelado.

## 5. PARTICIPACIONES FEDERALES

En el marco de la nueva hacienda municipal que contempla la reforma del artículo 115 Constitucional, la parte relativa a las participaciones federales que reciben los municipios reviste un gran interés, pues el inciso b) de la fracción IV del citado artículo, establece: "Las participaciones federales que serán cubiertas por la Federación o los municipios con arreglo a las bases, montos, y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados".

Este hecho reviste una especial trascendencia en virtud de que a partir de los Convenios de Coordinación Fiscal, las participaciones federales representen de un sesenta a un noventa y cinco por ciento de los presupuestos de los municipios. (55) Es decir, los ingresos municipales provienen en enorme porcentaje - de lo que a ellos designe la Federación, siendo sus recursos propios sumamente precarios.

De esta forma, la reforma da una respuesta a la llamada -- queja de los municipios, a los que los Estados les regateaban -- sus participaciones. Las participaciones eran entregadas a los gobiernos locales quienes, contra lo que prevenía la Ley de Coordinación Fiscal, no informaba sobre los montos de la misma, ni sobre el calendario de ministraciones. Practicaban frecuentemente descuentos unilaterales o predeterminaban la aplicación de -- los fondos a los programas que el Estado señalaba. Ahora la reforma determina que las participaciones se entregarán directamente de la Federación a los municipios y que ésto se hará conforme a bases que determinen las Legislaturas Locales.

A manera de ejemplificar la trascendencia que tienen las participaciones federales en las haciendas de los municipios, a continuación se enlistan en cuadro comparativo, el ingreso municipal por entidad federativa y las participaciones federales en los años 1979 - 1983.

---

(55) - Cfr. Ibid., p. 15

FUENTE: Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, Núm. 21, enero de 1985, publicación mensual de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

CUADRO COMPARATIVO DEL INGRESO MUNICIPAL Y PARTICIPACIONES FEDERALES PARA LOS AÑOS 1979-1983 (MILLONES DE PESOS)										
ENTIDAD	1979		1980		1981		1982		1983	
	INGRESOS MUNICIPALES	PARTICIPACIONES FEDERALES	INGRESOS MUNICIPALES <sup>1</sup>	PARTICIPACIONES FEDERALES <sup>2</sup>						
TOTAL:	18 125	6 992	27 531	17 325	41 409	28 447	66 254	46 414	106 005	99 910
AGUASCALIENTES	148	49	270	134	330	233	538	609	845	1 441
BAJA CALIFORNIA	1 108	254	1 337	651	2 112	915	3 378	1 479	5 406	3 118
BAJA CALIFORNIA SUR	272	47	376	104	643	190	1 029	304	1 646	1 010
CAMPECHE	78	26	137	202	561	534	898	777	1 437	2 083
COAHUILA	942	250	1 496	508	2 128	755	3 404	1 369	5 446	2 933
COLIMA	98	35	158	102	337	253	539	650	862	1 455
CHIAPAS	264	273	325	225	723	1 224	1 124	2 223	1 511	4 822
CHIHUAHUA	635	247	1 054	608	1 497	860	2 395	1 851	3 832	3 481
DURANGO	204	84	316	208	509	322	814	730	1 302	1 652
GUANAJUATO	360	259	1 140	592	1 765	825	2 824	1 607	4 518	3 554
GUERRERO	347	112	497	330	784	513	1 254	800	2 006	1 717
HIDALGO	168	68	248	192	350	309	560	488	896	1 538
JALISCO	1 661	611	2 576	1 410	4 190	1 914	6 704	3 108	10 727	6 617
MEXICO	2 477	1 109	3 872	2 458	6 255	3 283	10 006	5 337	18 013	11 254
MICHOACAN	449	156	662	380	977	557	1 563	913	2 501	2 043
MORELOS	169	84	278	204	407	326	651	525	1 042	1 173
NAHARI	109	39	190	162	325	278	520	709	832	1 534
NUÉVO LEÓN	2 048	668	2 338	1 361	3 598	1 831	5 757	2 974	9 211	6 333
OAXACA	148	71	279	232	456	358	720	629	1 169	2 014
PUEBLA	565	278	788	600	849	837	1 422	1 617	2 275	3 568
QUERÉTARO	144	112	253	235	461	360	738	587	1 181	1 286
QUINTANA ROO	85	32	318	91	431	178	690	508	1 104	1 275
SAN LUIS POTOSÍ	279	127	332	249	563	368	901	687	1 449	2 023
SINALOA	677	221	1 053	652	1 508	906	2 413	1 472	3 861	3 153
SONORA	791	260	1 121	764	1 671	1 092	2 674	1 756	4 278	4 045
TABASCO	789	560	2 119	1 517	2 617	1 104	4 283	3 610	6 853	7 095
TAMAULIPAS	577	254	1 121	591	1 617	1 519	2 587	2 371	4 139	3 896
TLAXCALA	44	36	68	98	133	188	213	355	341	1 341
VERACRUZ	1 538	485	1 822	1 374	2 638	2 773	4 221	4 856	6 754	8 519
YUCATAN	214	84	301	231	517	354	827	572	1 323	1 170
ZACATECAS	117	42	182	129	371	253	564	702	950	1 648

1. Estimado en millones de pesos y en base de datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.  
 2. Participaciones federales en millones de pesos y en base de datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto.  
 Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.  
 Elaboración de la Secretaría de Programación y Presupuesto, 1985.

## 6. LEY DE INGRESOS Y PRESUPUESTO DE EGRESOS

La Ley de Ingresos Municipales es el instrumento normativo que contiene los rubros o conceptos por los cuales el municipio debe percibir ingresos, derivados de los impuestos con que se -- graven los conceptos señalados en el cuerpo de la propia ley.

Los conceptos más comunes que se manejan en las Leyes de - Ingresos Municipales de los diferentes Estados de la República, mismos que al gravarse producen ingresos para las arcas municipales, son:

- Ingresos derivados del impuesto predial, mismo que se grava con distintos porcentajes, depen-- diendo de cada Entidad Federativa, y sobre el - tipo de predio de que se trate, atendiendo a di-- versos criterios tales como si el bien está o - no catastrado; si se trata de predios rústicos o urbanos, etc.
- Ingresos derivados de los impuestos sobre la adquisición de inmuebles.
- Ingresos derivados por la celebración de diver-- siones y espectáculos públicos, en los que va-- rían las tarifas de acuerdo al tipo de evento - que se celebre, por ejemplo, exposiciones, jue-- gos recreativos, cines, circos, bailes, etc.
- Derechos por cooperación para la construcción o reparación de obras públicas.
- Ingresos derivados de la expedición inicial o - refrendo anual de licencias para el funciona-- miento de establecimientos comerciales, - - -

Estos son a grandes líneas, los conceptos que en las Leyes de Ingresos Municipales se gravan más comúnmente y mediante los cuales los ayuntamientos se allegan de recursos.

Cabe hacer la aclaración de que, con fundamento en el último párrafo IV del artículo 115 Constitucional, las Leyes de Ingresos Municipales deberán ser aprobadas por las Legislaturas de los Estados. Asimismo dichas Legislaturas están facultadas para revisar las cuentas públicas de los ayuntamientos.

Ahora bien, la cuenta pública municipal es el documento -- que contiene el análisis de lo presupuestado y de lo ejercido, -- regularmente refleja la forma en que se aplicó la Ley de Ingresos Municipales; la forma en que se realizó la fiscalización; -- los estímulos aplicados a promover la actividad económica; el -- monto total del gasto por los programas de obras y servicios públicos y la estructura final del gasto público. (56)

Asimismo, la fracción IV del artículo 115 prevee en su último párrafo, que los presupuestos de egresos serán aprobados -- por los ayuntamientos en base a sus ingresos disponibles; ésto -- quiere decir que los municipios deberán presupuestar sus erogaciones, en base a los ingresos estimados para el ejercicio fiscal que corresponda.

Gustavo Martínez Cabañas señala que el presupuesto de egresos es el instrumento normativo y financiero que determina los -- plazos y montos para el ejercicio de los gastos municipales que fueron aprobados por el ayuntamiento para efectuarse durante un año.

El mismo autor precisa que la integración y contenido de --

los presupuestos de egresos se pueden determinar, ya sea por órganos y funciones o bien, por subcuentas. (57)

En el primer caso cita el siguiente ejemplo:

Partida:	Concepto:
I	Ayuntamiento
II	Presidencia Municipal
III	Secretaría Municipal
IV	Tesorería Municipal
V	Obras Públicas Municipales
VI	Juzgado del Registro Civil
VII	Licencias y Reglamentos
VIII	Sanidad Pública
IX	Policía Municipal
X	Rastro Municipal
XI	Juzgado de Paz Municipal
XII	Servicio de Limpia y Transporte
XIII	Servicio de Panteones
XIV	Plazas y Mercados
XV	Administración de Agua Potable
XVI	Inversión y Protección Social
XVII	Gastos de Administración y
XVIII	Gastos Generales

En el segundo caso señala que las subcuentas se pueden estructurar de la siguiente manera:

I	Servicios personales
II	Servicios no personales
III	Materiales y suministros

IV	Maquinaria y equipo
V	Adquisición de inmuebles
VI	Construcciones
VII	Transferencias, y
VIII	Deuda pública

La facultad de elaborar y aprobar su presupuesto de egresos, permitirá a los ayuntamientos orientar en forma autónoma el gasto público hacia las necesidades más apremiantes de sus respectivas comunidades, y será de ellos la responsabilidad absoluta de jerarquizar los egresos de acuerdo a los intereses de la mayoría. (58)

Por último, es menester precisar que en todas las Constituciones Estatales, se plasmó el tema referente a la hacienda municipal tal y como lo enmarca la fracción IV del artículo 115 Constitucional, haciendo la aclaración de que la operatividad para el buen manejo de la hacienda municipal por parte de los ayuntamientos, se dará en tanto se dé la reglamentación adecuada en la legislación secundaria de las entidades federativas.

**CAPITULO SEXTO**

**LA REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS MUNICIPIOS**

## LA REPRESENTACION PROPORCIONAL DE LOS MUNICIPIOS

Ante la premisa democrática del gobierno del pueblo y para el pueblo, se hizo necesario instrumentar jurídicamente la participación en las esferas de división política a la parte de la sociedad que por sus ideologías o plataformas políticas, cuentan sólo con una minoría de ciudadanos. Ahora bien, en la sociedad se deben representar todos los intereses de los componentes de la misma, que sean escuchados todos los sectores sociales y para lograr este objetivo de nuestro sistema político se utiliza la forma de representación proporcional o mínima en las tres esferas de gobierno.

Por lo que toca a la representación proporcional en los ayuntamientos, no es sino hasta 1977, en el sexenio de José López Portillo, cuando se establece con rango constitucional, a partir de la adición del inciso b) de la fracción III del artículo 115, la apertura democrática de la representación proporcional en la elección de ayuntamientos.

Dicha apertura se vió limitada porque sólo participarían de ella los municipios con población de 300 mil o más habitantes, aunque como veremos más adelante, los Estados de la República dieron un tratamiento distinto a este concepto.

Como consecuencia de la Reforma de 1983 al artículo 115 Constitucional, se establece en el último párrafo de su fracción VII, que se introducirá el sistema de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios, de acuerdo a la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas.

Para implantar el principio de representación proporcional para la integración de ayuntamientos con anterioridad a la reforma constitucional del artículo 115 de febrero de 1983, los - -

Estados adoptaron dos tipos distintos de soluciones.

Siete Estados: Aguascalientes, Guanajuato, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz, establecieron la representación proporcional para elegir el total de las regidurías en -- juego.

Los demás Estados establecieron un sistema electoral mixto: regidores electos según el sistema de mayoría relativa, y regidores electos según el sistema de regidores de partido o de representación proporcional.

El sistema electoral mixto se aplicó con una pequeña variante en dos Estados: Baja California y Coahuila, en donde se elegía un solo regidor adicional, llamado de "minoría", que se atribuía a aquel partido político que obtuviera el segundo lugar en la votación. En los veintidos Estados restantes, el sistema se caracteriza por lo siguiente: para los efectos de la elección, existe una diferencia entre regidores de mayoría y regidores llamados de "Representación Proporcional". Al partido político que obtuviere la mayoría relativa de votos, se le acreditarían los cargos de Presidente Municipal, Síndico, Regidores de -- Mayoría y otros cargos en su caso.

Las regidurías de representación proporcional se asignarían a los partidos políticos que no habiendo ganado la elección por mayoría relativa, obtuvieren la mayor cantidad de sufragios entre los partidos minoritarios. (Lámina 1).

Conforme a las anteriores disposiciones del artículo 115 -- Constitucional, el número de regidores de representación proporcional que establecieron las diferentes legislaciones electorales locales fue diverso también. Así, hubo Estados que asumieron el criterio de repartir únicamente un regidor, como Baja California y Coahuila, y en el otro extremo, siete Estados - -

dispusieron el principio de representación proporcional para todos los regidores del ayuntamiento. (Lámina 2).

1. Modalidades que se pueden establecer en las Constituciones locales, a efecto de determinar el número de regidores de representación proporcional:

Modalidad A. Los regidores de representación proporcional serán la cantidad que corresponda al 25% del total de los regidores del ayuntamiento de que se trate. El número de regidores -- que servirá de base, será señalado en la Ley Orgánica de los municipios. Si al realizar estas operaciones resultan fracciones de la mitad de la unidad o mayores, se elevará el número al entero siguiente.

Esta modalidad tiene la característica de ser flexible, -- por lo tanto no sería necesario reformar incesantemente la Ley -- para incrementar el número de regidores cada vez que aumente la población; el número de regidores de representación proporcional sería siempre equivalente a una cuarta parte del ayuntamiento, -- aunque la posibilidad de que no siempre se llegue a esa proporción, dependerá del sistema electoral que se adopte.

Modalidad B. Un regidor de representación proporcional en municipios con menos de 100 mil habitantes inclusive; dos regidores en aquellos que su población sea mayor de 100 mil y menor de 300 mil habitantes, y tres regidores, en municipios con población de 300 mil o más habitantes.

2. Requisitos electorales mínimos que los Partidos Políticos deberán cumplir para aspirar a tener derecho a que se les -- asignen regidores, según el principio de representación proporcional:

- a) Se recomienda establecer que los Partidos Políticos minoritarios, para tener derecho a que se les asignen regidores según los principios de representación proporcional, deberán acreditar que obtuvieron un porcentaje mínimo de la votación total de la elección municipal respectiva.

Hasta antes de la reforma Constitucional al artículo 115, el porcentaje de votación exigido para tener derecho a participar en el sistema de representación proporcional mínimo establecido por las entidades federativas, fue de la siguiente manera: Campeche, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nayarit, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, el 1.5%; Aguascalientes el 2%; Baja California Sur, el 3%; Sinaloa y Sonora, el 5%; Oaxaca, el 6%; Jalisco y Michoacán, el 9%; Chiapas, Chihuahua y Tabasco, el 10% y Colima, el 15%. Baja California y Coahuila no exigían ningún porcentaje. Después de las reformas, varios Estados incrementaron su porcentaje; Baja California Sur de 3 a 5%; Guerrero, de 1.5 al 15% y Tamaulipas, de 1.5 al 10%.

Estas últimas modificaciones permiten deducir una tendencia de los Estados a elevar el porcentaje de votación exigida.

Las anteriores experiencias electorales locales, permiten recomendar a las entidades federativas, incrementar el porcentaje mínimo de votación entre el quince y veinte por ciento de la votación municipal respectiva.

## RECOMENDACIONES

## 1. CONSTITUCIONALES.

- A) Incorporar en la Constitución Local un sistema de representación municipal mixto: regidores electos según el sistema de mayoría relativa y regidores electos según el sistema de representación proporcional. Para tal propósito se anexan dos modelos de reforma constitucional local.
- B) Establecer en el ordenamiento constitucional local, el número de regidores de representación proporcional. - Se anexan dos soluciones diferentes.
- C) Definir requisitos mínimos que deberán cumplir los partidos políticos minoritarios para tener derecho a que les sean atribuidos regidores de representación proporcional.

## 2. LEGALES.

Una de las conclusiones de la consulta popular sobre la reforma municipal en lo que respecta a la elección de regidores de minoría, fue en el sentido de que las fórmulas electorales fueran sencillas en su aplicación y accesibles al conocimiento de la población. En tal virtud se proponen dos modelos de reforma a la Ley Electoral Local. Ambos reúnen los dos requisitos anteriormente mencionados. (Lámina 3).

La fórmula electoral prevista en el modelo "A", es más sencilla que la del modelo "B". Sus características son las siguientes: sólo se asignará una regiduría a cada partido que hubiese obtenido el porcentaje mínimo de votación; a ningún partido

se le asignarán dos regidurías; si exclusivamente uno o dos partidos minoritarios cumplieron con los requisitos establecidos -- por la Constitución y la ley locales, la o las regidurías restantes no se asignarán a ningún partido; en caso de que más de tres partidos hayan cumplido los requisitos, se les asignarán las regidurías hasta el número previsto, iniciando por la mayor votación obtenida y continuando en orden decreciente.

El modelo "B", aplica la fórmula de cociente electoral -- para asignarse los regidores, y consiste en; primero, obtener un cociente electoral que resulta de dividir el número total de votos de la circunscripción municipal, entre el número total de regidurías del ayuntamiento. A cada partido minoritario se le asignarán tantos regidores como veces contenga su votación el co ciente electoral. Si quedaren regidurías por repartir, se asignarán al partido minoritario que tenga el resto mayor de votos.

En ambas fórmulas, los partidos políticos deberán registrar dos planillas o listas electorales municipales: una deberá contener los candidatos a regidores según el sistema de mayoría relativa, la otra, los candidatos a regidores según el sistema de representación proporcional.

MODELO "A"

## CONSTITUCION DEL ESTADO DE ...

TITULO ...

## DEL MUNICIPIO

ARTICULO ... El ayuntamiento se integrará por un Presidente Municipal y del número de Síndicos y Regidores que determine la -- Ley. En el caso de los regidores, la elección será de dos formas: aquellos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, en el número que fije la Ley y hasta tres más electos según el principio de representación proporcional, que se sujetarán a las bases siguientes:

I. El número de regidores electos según el sistema de representación proporcional en cada municipio, será el siguiente: un regidor, en municipios con menos de cien mil habitantes inclusive; dos regidores, en aquellos que su población sea mayor de cien mil y menor de trescientos mil habitantes y tres regidores, en municipios con población de trescientos mil o más habitantes.

En ningún caso, a ningún partido minoritario se le asignarán dos regidores.

II. Para tener derecho a que le sean atribuidos regidores electos según el principio de representación proporcional, el -- partido político que lo solicite, deberá registrar dos planillas o listas electorales en cada municipio: una deberá contener los candidatos a Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores de mayoría relativa y, la segunda, los candidatos a regidores de representación proporcional. En ningún caso los partidos políticos podrán incluir candidatos de la lista electoral de mayoría -- relativa en la lista electoral de candidatos a regidores de representación proporcional.

III. Tendrá derecho a que le sean atribuidos regidores electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que:

- a) Hubiere registrado fórmula de candidatos en la elección municipal respectiva.
- b) Alcance por lo menos, entre el 15 y el 20% de la votación total emitida para todas las planillas locales representadas por los partidos contendientes en la elección municipal correspondiente.

La Ley establecerá todo lo relativo a la fórmula electoral y el procedimiento de designación.

#### LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES DEL ESTADO DE ...

De la fórmula electoral y asignación de regidores de representación proporcional.

ARTICULO ... Para los efectos de esta Ley, se entiende por Fórmula Electoral el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecanismos que deben observarse para la asignación de regidores según el principio de Representación Proporcional.

ARTICULO ... La fórmula electoral para la asignación de regidores según el principio de Representación Proporcional a que se refiere el artículo \_\_\_ de la Constitución Política del Estado, se integrará con los siguientes elementos:

VOTACION TOTAL. Es la suma de las cantidades totales de votos que obtuvieron los partidos que participaron en las elecciones municipales respectivas.

ARTICULO ... La fórmula electoral se sujetará a lo siguiente:

I. Al partido que hubiese obtenido la mayoría relativa de votos, se le asignarán los cargos de Presidente Municipal, Síndicos y Regidurías de mayoría relativa que determinen la Constitución Política y la Ley Orgánica Municipal del Estado.

II. Para tener derecho a que le sean atribuidos regidores electos según el principio de representación proporcional, el partido político que lo solicite, deberá registrar dos planillas o listas electorales en cada municipio: una deberá contener los candidatos a Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores de mayoría relativa y, la segunda, los candidatos a regidores de representación proporcional. En ningún caso, los partidos políticos podrán incluir candidatos de la lista electoral de mayoría relativa en la lista electoral de candidatos a regidores de representación proporcional.

III. Tendrán derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional, los partidos considerados minoritarios y que serán los que:

- a) Hubiesen registrado fórmula de candidatos en la elección municipal respectiva.
- b) Hubiesen obtenido cuando menos, entre el 15 y - 20% del total de la votación municipal.

IV. El número de regidores electos según el principio de representación proporcional en cada municipio, será el que determine la Constitución Política del Estado.

En todo caso, a ningún partido minoritario se le asignarán dos regidurías de representación proporcional.

V. Unicamente se asignará una regiduría a cada partido -- que hubiese obtenido el 15 y el 20% de la votación total, hasta completar el número de regidurías de representación proporcional de acuerdo a lo estipulado en el artículo \_\_\_ de la Constitución Política del Estado.

Si sólo uno de los partidos minoritarios obtuvo el porcentaje establecido, la o las regidurías restantes no se asignarán a ningún partido.

VI. En caso de que hubiese más de tres partidos que hayan obtenido el porcentaje mínimo de votación, se les asignarán las regidurías hasta el número previsto por la Ley, iniciando por la mayor votación obtenida y continuando en orden decreciente.

VII. En todo caso, se respetará el orden en que los candi datos a regidores hayan sido postulados por sus respectivos partidos en las planillas correspondientes.

MODELO "B"

## CONSTITUCION DEL ESTADO DE ...

TITULO ..

## DEL MUNICIPIO

ARTICULO ... El ayuntamiento se integrará por un Presidente Municipal y del número de Síndicos y Regidores que determine la Ley. En el caso de los regidores, la elección será de dos formas: -- aquellos electos según el principio de votación mayoritaria relativa, en el número que fije la Ley, y los electos según el principio de representación proporcional, que se sujetarán a las bases generales siguientes:

I. Los regidores de representación proporcional corresponderán al 25% más del total de los regidores del ayuntamiento de que se trate. El número de regidores que servirá de base, será señalado en la Ley Orgánica de los Municipios. Si al realizar estas operaciones resultan fracciones de la mitad de la unidad o mayores, se elevará el número al entero siguiente, sin que en -- ningún caso la representación proporcional de un ayuntamiento -- pueda ser de menos de \_\_\_ regidores, salvo en las excepciones -- previstas en las fracciones I y II del artículo \_\_\_ de la Constitución local.

II. Para tener derecho a que le sean atribuidos regidores electos según el principio de representación proporcional, el -- partido político que lo solicite, deberá registrar dos planillas o listas electorales en cada municipio: una deberá contener los candidatos a Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores de mayoría relativa y, la segunda, los candidatos a regidores de representación proporcional. En ningún caso, los partidos políticos podrán incluir candidatos de la lista electoral de mayoría -- relativa, en la lista electoral de candidatos a regidores de representación proporcional.

III. Tendrá derecho a que le sean atribuídos regidores electos según el principio de representación proporcional, todo aquel partido que:

- a) Hubiere registrado fórmula de candidatos en la elección municipal respectiva.
- b) Alcance por lo menos, entre el 15 y 20% de la votación total emitida para todas las planillas locales representadas por los partidos políticos contendientes.

La ley establecerá todo lo relativo a la fórmula electoral y el procedimiento de asignación.

LEY DE ORGANIZACIONES POLITICAS Y PROCESOS ELECTORALES  
DEL ESTADO ...

De la fórmula electoral y asignación de regidores de representación proporcional.

ARTICULO... Para los efectos de esta Ley, se entiende por Fórmula Electoral el conjunto de normas, elementos matemáticos y mecánicos que deben observarse para la asignación de regidores, según el principio de representación proporcional.

ARTICULO... La Fórmula Electoral para la asignación de regidores según el principio de representación proporcional a que se refiere el artículo \_\_\_ de la Constitución Política del Estado, se integran con los siguientes elementos:

- a) **Votación total:** Es la suma de las cantidades totales de votos que obtuvieron los partidos

que participaron en las elecciones municipales correspondientes.

- b) Cociente electoral: Es el resultado obtenido de dividir el número total de votos de la circunscripción municipal, entre el número total de regidurías del ayuntamiento respectivo.
- c) Resto mayor decreciente: Por éste se entenderá el número de votos sobrantes a cada partido después de deducir el cociente electoral.

ARTICULO... La Fórmula Electoral se sujetará a lo siguiente:

I. Al partido que hubiese obtenido la mayoría relativa de votos, se le asignarán los cargos de Presidente Municipal, Síndicos y Regidurías de mayoría relativa que determinen la Constitución Política y la Ley Orgánica Municipal del Estado.

II. Para tener derecho a que le sean atribuidos regidores electos según el principio de representación proporcional, el partido político que lo solicite, deberá registrar dos planillas o listas electorales en cada municipio: una deberá contener los candidatos a Presidente Municipal, Síndico(s) y Regidores de mayoría relativa y, la segunda, los candidatos a regidores de representación proporcional. En ningún caso, los partidos políticos podrán incluir candidatos de la lista electoral de mayoría relativa, en la lista electoral de candidatos a regidores de representación proporcional.

III. Tendrán derecho a la asignación de regidurías de representación proporcional, los partidos considerados minoritarios y que serán los que:

- a) Hubiesen registrado fórmula de candidatos en la elección municipal.
- b) Hubiesen obtenido cuando menos, entre el 15 y - 20% del total de la votación emitida en la elección municipal, pero que no obtuvieren ninguna regiduría de mayoría relativa.

IV. El número de regidores electos según el principio de representación proporcional, en cada municipio, será el que determine la Constitución Política del Estado.

V. Para la asignación de regidurías de representación proporcional se obtendrá un cociente electoral, resultado de dividir el número total de regidurías del ayuntamiento respectivo.

A ningún partido minoritario se le asignarán más de dos regidurías de representación proporcional.

VI. A cada partido se le asignarán tantos regidores como veces contenga su votación obtenida el cociente electoral, acorde con la fracción III de este artículo.

VII. Si quedaren regidurías por repartir, se asignarán a los partidos minoritarios, de acuerdo al sistema de resto mayor decreciente de votación.

VIII. En todo caso, se respetará el orden en que los candidatos hayan sido postulados por sus respectivos partidos en las planillas correspondientes.

LAMINA I  
ANTECEDENTES A LA REFORMA DEL ARTICULO 115

I. Siete Estados: Establecieron el principio de representación proporcional para todos los regidores de un ayuntamiento.

- a) Al partido político que obtuviere la mayoría relativa, se le acreditarán los cargos de Presidente - Municipal, Síndico y otros cargos, excepto los regidores.
- b) Se obtiene un cociente electoral, que servirá para asignar los regidores de representación proporcional a los partidos minoritarios.
- c) Se le repartirá tantos regidores de representación proporcional, como veces contenga la votación de cada partido, el cociente electoral.

II. Veinticuatro Estados: Aplicaron un sistema electoral mixto:

- Regidores electos por mayoría relativa.
  - Regidores electos según el sistema de regidores de partido.
- a) Dos Estados: Un solo regidor de "minoría" para el partido político que obtuviera el segundo lugar en votación.
  - b) Los veintidos restantes: Varios regidores de representación proporcional:
- Para efectos de la elección se distingue entre regidor de mayoría y regidor de representación proporcional.

- Al partido político que obtuviere la mayoría relativa, se le acreditarán los cargos de -- Presidente Municipal, Síndico y Regidores de mayoría.
  
- Los regidores de representación proporcional se asignarán a los partidos políticos minoritarios.

LAMINA 2

NUMERO DE REGIDORES DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS  
ANTES DE LA REFORMA DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Baja California, Coahuila, Guerrero, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán.	Un Regidor
Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, México, Morelos, Querétaro y Tabasco.	Dos Regidores
Hidalgo, Jalisco, Puebla, Sonora, Tamaulipas y Veracruz.	Tres Regidores
Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa y Zacatecas.	Cuatro Regidores
Aguascalientes	Diez Regidores
Guanajuato	Catorce Regidores
Michoacán	Todos los que integran el ayuntamiento
Nayarit	El número se sujetará a lo que establezca la convocatoria respectiva
Nuevo León	La cantidad que corresponda al 25% del to- tal de los Regidores de mayoría relativa.

Ahora bien, las recomendaciones que se señalan en el cuerpo de este Capítulo para reformar, tanto las Constituciones Locales como las Leyes Electorales Estatales, se hacen en base a que -- existe una gran heterogeneidad en el tratamiento al Sistema de Representación Proporcional en todos los Estados de la República, después de la reforma Constitucional al artículo 115, en febrero de 1983.

A manera de ejemplificación, se anotarán las modalidades en el trato que actualmente se le da al Sistema de Representación Proporcional, en seis distintas Entidades Federativas tomadas al azar.

MODALIDADES ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL  
 PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL DESPUES DE LA REFORMA  
 DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

E S T A D O	Nº DE REGIDORES	PORCENTAJE DE VOTACION EXIGIDO	REQUISITOS	SISTEMA ELECTORAL
GUERRERO	<p>a) Un regidor en los municipios que no excedan de 70 mil habitantes.</p> <p>b) Hasta dos regidores en los municipios cuya población sea de 70,001 hasta 200 mil habitantes.</p> <p>c) Tres regidores en los municipios cuya población sea de 200,001 ó más habitantes.</p>	15%	<p>a) que haya registrado planilla para la elección del ayuntamiento.</p> <p>b) que no hubiere ganado las elecciones por mayoría relativa.</p>	<p>a) Se asignará una regiduría hasta el límite señalado, a la planilla de cada partido minoritario que hubiere obtenido el porcentaje mínimo de votación exigido.</p> <p>b) La asignación se iniciará por el partido minoritario que obtuvo la mayor votación y siguiendo en orden decreciente, si hubiere regidurías por asignar.</p> <p>c) Si después de efectuado el procedimiento anterior quedaren regidurías por asignar, éstas corresponderán al partido que tuviere mayor número de votos sobrantes y, en su caso, se seguirá en orden decreciente.</p> <p>d) La anterior asignación sólo procederá siempre y cuando el resto de votos de que se habla equivalga al 15% de la votación.</p>

MODALIDADES ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL  
 PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL DESPUES DE LA REFORMA  
 DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

E S T A D O	N° DE REGIDORES	PORCENTAJE DE VOTACION EXIGIDO	REQUISITOS	SISTEMA ELECTORAL
JALISCO	Hasta tres regidores.	9%		<p>a) A cada partido que hubiere alcanzado el 9% de la votación total del municipio, se le atribuirá un regidor.</p> <p>b) Si hubieren contenido más de tres partidos y todos hubieren obtenido el 9% de la votación total, los regidores serán atribuidos a los tres partidos que hubieren alcanzado mayor número de votos.</p> <p>c) Si fueren menos de tres partidos, se asignaría uno al de mayor votación y uno al que le siga en número.</p> <p>d) Si sólo un partido hubiere contenido y alcanzado el 9% de los votos, le será atribuido un regidor.</p>

MODALIDADES ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPLEMENTACION  
DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL DESPUES DE LA REFORMA  
DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

E S T A D O	N° DE REGIDORES	PORCENTAJE DE VOTACION EXIGIDO	REQUISITOS	SISTEMA ELECTORAL
NUEVO LEON	<p>a) 25% del total - de las regidurías que correspondan a los regidores de mayoría relativa.</p> <p>b) Si en el procedimiento anterior resultaren fracciones de la mitad o mayores, se elevará el número al entero - siguiente.</p>	5%	<p>a) Que haya <u>re</u>gistrado <u>plani</u>lla en la <u>elec</u>ción respectiva.</p> <p>b) Sólo dos <u>re</u>gidorías por - cada partido.</p>	<p>a) A cada partido que obtenga el 5% de la votación global de los minoritarios, se le acreditará una regiduría.</p> <p>b) Si varios partidos se encuentran en el supuesto anterior y son insuficientes las regidurías, se aplicarán al o a los que obtuvieren la mayor votación en forma decreciente.</p> <p>c) Si aún sobrasen regidurías, se acreditarán en orden decreciente a los partidos que tuvieran resto mayor de votación a su favor, distribuido el 5% que sirvió de cociente repartidor.</p>

MODALIDADES ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL  
 PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL DESPUES DE LA REFORMA  
 DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

E S T A D O	N° DE REGIDORES	PORCENTAJE DE VOTACION EXIGIDO	REQUISITOS	SISTEMA ELECTORAL
TAMAULIPAS	a) Un regidor en los - municipios con pobla- ción menor de 200 mil habitantes.  b) Dos regidores en - los municipios con más de 200 mil habitantes y que no exceda los - 300 mil.  c) Tres regidores en - los municipios que ex- cedan de los 300 mil - habitantes.	10%	a) Que hubiere regis- trado candidatos en la elección munici- pal respectiva.  b) Que no haya alcan- zado el triunfo de - mayoría relativa.  c) A ningún partido minoritario se le - asignarán más de - dos regidurías.	a) Un regidor al partido mi- noritario que hubiere obteni- do mayor número de votos. En el caso de los municipios - con un solo regidor de repre- sentación proporcional.  b) En el caso de que sean - dos los regidores por repartir, éstos se acreditarán a los partidos minoritarios - con mayor porcentaje de vo- tación; si exclusivamente - un partido reuniera los re- quisitos exigidos, a él se le otorgarán los dos regido- res.  c) Cuando sean tres regido- res de representación pro- porcional, se asignarán a - los tres partidos minoritari- os que hubieren alcanzado el porcentaje mínimo de vo- tación. Si únicamente dos - partidos se encuentran en - el supuesto, se acreditarán dos regidores al que obtuvo la mayor votación de los - dos y otro al partido res- tante. Si sólo un partido - alcanzó el mínimo exigido, únicamente se le otorgarán dos regidores.

MODALIDADES ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL  
 PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL DESPUES DE LA REFORMA  
 DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

E S T A D O	N° DE REGIDORES	PORCENTAJE DE VOTACION EXIGIDO	REQUISITOS	SISTEMA ELECTORAL
BAJA CALIFORNIA SUR	Hasta un regidor en todos los municipios excepto la capital del Estado que contará con dos.	5%	a) Que hubiere registrado candidatos en la elección municipal respectiva.  b) Que no haya alcanzado el triunfo de mayoría relativa	a) Primera asignación en favor del partido con mayor votación entre los minoritarios.  b) La segunda regiduría al partido minoritario que siga en votación, siempre y cuando haya obtenido por lo menos la mitad de los sufragios del partido mayoritario de los minoritarios, de no ser así, se otorgará al partido minoritario con mayor porcentaje de votación.

MODALIDADES ADOPTADAS POR LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPLEMENTACION DEL  
 PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL DESPUES DE LA REFORMA  
 DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

E S T A D O	N° DE REGIDORES	PORCENTAJE DE VOTACION EXIGIDO	REQUISITOS	SISTEMA ELECTORAL
COAHUILA	a) Un regidor en - todos los municipios, excepto en - los que tengan 300 mil habitantes, en los que habrá dos.	1.5%	a) Que hubiere registrado <u>can-</u> didatos en la elección municipal respecti <u>va</u> .  b) Que no haya alcanzado el - triunfo de ma- yoría relativa	La Ley Local anterior - únicamente contempla un regidor de minoría, <u>mi-</u> gmo que se asignaba al - partido minoritario que haya obtenido el segun- do lugar en la votación municipal.

LAMINA 3  
 FORMULAS ELECTORALES PROPUESTAS

I	II
<p style="text-align: center;">COCIENTE ELECTORAL (CE)</p> <p>CE = <math>\frac{\text{Votos Totales Circunscripción Municipal}}{\text{Número Total de Regidores del Ayuntamiento}}</math></p> <p>VP<sub>1</sub> = Votación obtenida por partido político<sub>1</sub></p> <p>VP<sub>n</sub> = Votación obtenida por partido político<sub>n</sub></p> <p>Número de Regidores de Representación Proporcional al partido político<sub>n</sub> = <math>\frac{VP_n}{CE}</math></p> <p>Si sobra Regiduría, se asignará al partido minoritario con resto mayor de votos.</p> <p>No más de dos Regidores a un solo partido minoritario.</p>	<p style="text-align: center;">PORCENTAJE MINIMO DE VOTACION</p> <p>Sólo se asignará una Regiduría de Representación Proporcional a cada partido político que haya obtenido el 15% de la votación total de cada circunscripción municipal.</p> <p>Si ninguno lo obtiene, no se asignará ninguna.</p> <p>A ningún partido se le adjudicarán dos Regidores de representación proporcional.</p>

E J E M P L O  
NUEVO LAREDO, TAMAULIPAS

<u>COCIENTE ELECTORAL</u>		<u>PORCENTAJE MINIMO DE VOTACION</u>	
Votación Total	= 31,701	Votación Total	= 31,701
Porcentaje Mínimo 15%	4,755	Porcentaje Mínimo 15%	4,755
Partido Mayoritario PRI	16,755	Partido Mayoritario PRI	16,755
N° de Regidores del ayuntamiento	7	N° total de Regidores	7
N° de Regidores de representación proporcional	3	N° de Regidores de representación proporcional	3
Cociente Electoral = $VT \div 7$			
Regidurías	4,528		
<u>ASIGNACION DE REGIDORES</u>		<u>ASIGNACION DE REGIDORES</u>	
<u>VOTACION PARTIDOS MINORITARIOS</u>	<u>REGIDORES DE REPRESENTACION PROPORCIONAL OBTENIDOS.</u>	<u>VOTACION PARTIDOS MINORITARIOS</u>	<u>REGIDORES DE REPRESENTACION PROPORCIONAL - OBTENIDOS.</u>
PARM 13,911	2	PARM 13,911	1
PAN 691	No alcanzó el 15%	PAN 691	No alcanzó el 15%
PPS 191	No alcanzó el 15%	PPS 191	No alcanzó el 15%
<u>RESTO MAYOR</u>		<u>TOTAL DE REGIDURIAS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL</u>	
PARM 4,855		PARM	1
<u>TOTAL DE REGIDURIAS DE REPRESENTACION PROPORCIONAL</u>			
PARM	2		

NOTA: LAS CIFRAS ELECTORALES SON REALES, SOLO EL NUMERO DE REGIDORES HA SIDO MODIFICADO

## **CAPITULO SEPTIMO**

### **LAS RELACIONES LABORALES EN EL SENO DEL MUNICIPIO**

## LAS RELACIONES LABORALES EN EL SENO DEL MUNICIPIO

## 1. ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Al expedirse en 1917 la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, uno de sus más grandes logros fue la constitucionalización de los principios fundamentales del derecho del trabajo, lo cual quedó plasmado en el artículo 123. El campo de aplicación personal de este precepto, ha sido desde su origen, una cuestión que ha motivado fuertes debates y polémicas; por otra parte, el carácter expansivo del derecho del trabajo, ha propiciado en el curso del siglo XX, que un creciente número de diversas formas de prestación de servicios vayan incorporándose al estatuto laboral, manteniéndose, no obstante, algunas otras en el ámbito de diversas disciplinas, como el derecho civil, el derecho mercantil y el derecho administrativo.

## a) APARTADO "A"

Desde la expedición del artículo 123 Constitucional, la prestación de servicios en la industria y el comercio establecido se sujetaron a sus disposiciones, al igual que el trabajo doméstico que fue objeto de mención expresa en el texto constitucional. La situación, en cambio, de quienes prestan sus servicios para los diversos órganos del Poder Público no quedó claramente comprendida dentro de los supuestos constitucionales en materia laboral ya que, inclusive, la legislación reglamentaria a cargo originalmente de las entidades federativas no fue uniforme. Al reformarse el párrafo introductorio del artículo 123 Constitucional para federalizar la legislación laboral en 1929, y al expedirse la primera Ley Federal del Trabajo en 1931, se cerró cualquier debate desde el punto de vista del derecho positivo y vigente, al establecerse en esta última, que quienes prestan sus servicios para el Estado, se regirían por las leyes de servicio civil que se expidieran. De este modo, la burocracia en su conjunto, quedó al

margen de la protección laboral, constitucional y legal, conservándose regulados sus servicios por las normas del derecho administrativo. (59)

Ahora bien, considerando que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 40 Constitucional, los Estados Unidos Mexicanos se constituyeron como una República representativa, democrática, federal, "... compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; ..." régimen interior que, a su vez, en los términos previstos por el artículo 115 de la propia Constitución, deben adoptar los mismos principios teniendo -- como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, resulta que tanto las entidades federativas como los municipios y la propia federación, -- son entidades que forman parte del Poder Público, de tal suerte -- que quienes les prestan servicios, se mantuvieron marginados de -- la regulación laboral del artículo 123 Constitucional.

b) APARTADO "B"

La creciente inquietud de los servidores públicos por la absoluta inseguridad que padecían, encontró una primera respuesta -- concreta en 1934, cuando el Presidente de la República expidió un acuerdo sobre organización y funcionamiento del Servicio Civil, -- en el cual se introducían algunas normas tendientes a garantizar a los empleados públicos de la Federación la estabilidad en sus -- empleos. El Gobierno Federal continuó mostrando la misma preocupación, la cual se tradujo en la expedición del Estatuto de los -- Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, en el año de 1938 y en la adición del artículo 123 Constitucional con un --

---

(59) - Cfr. NESTOR DEL BUEN L.: Derecho del Trabajo. 5a. ed. Porrúa, México 1984, tomo I. p.p. 330 - 341

apartado "B" en el año de 1960, en virtud de la cual se elevaron a la jerarquía constitucional, los derechos laborales fundamentales de los empleados públicos federales. Sin embargo, la clara limitación del párrafo introductorio del referido apartado "B", a los servidores públicos de la federación, conservaron marginados a los servidores de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, los cuales, de acuerdo a los antecedentes expuestos, se mantuvieron dentro del ámbito normativo del derecho administrativo. (60)

Las entidades federativas han dado un tratamiento heterogeneo a las relaciones con sus servidores y el contenido de sus legislaciones, cuando existen, es diverso. Ante esta evidente laguna constitucional, el Poder Revisor incluyó, entre las modificaciones al artículo 115 Constitucional vigentes a partir de febrero de 1983, una fracción IX en la que se establece que: "Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados, -- con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere".

Del texto constitucional transcrito en el párrafo precedente, se pueden desprender claramente las siguientes bases:

la. Las relaciones existentes entre las entidades federativas y los municipios con quienes les prestan servicios, son calificadas por la disposición constitucional como "relaciones de trabajo", en tanto que los servidores públicos son "trabajadores".

2a. La regulación de las referidas relaciones de trabajo -- será materia de leyes reglamentarias de carácter local expedidas por las legislaturas de las propias entidades federativas, con lo cual el Congreso de la Unión pierde el monopolio de legislar en materia de trabajo que se desprendía de los artículos 73 fracción X y 123, párrafo II de la propia Constitución.

3a. De manera expresa, la fracción IX del artículo 115 Constitucional, determina que las bases de la nueva legislación laboral burocrática será el artículo 123 de la propia Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

## 2. ASPECTOS FUNDAMENTALES QUE DEBERAN SER MATERIA DE LA LEGISLACION LABORAL LOCAL BUROCRATICA

La determinación constitucional contenida en la fracción IX del artículo 115 al precisar que la base de la nueva legislación será el artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias, plantean la problemática del orden jerárquico en que tal referencia debe entenderse. Así, desde un punto de vista estrictamente lógico, debe entenderse que la primera referencia de base será el texto del apartado "B" del artículo 123 Constitucional; la segunda será la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y la -- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; la tercera será la Ley Federal del Trabajo, -- en la medida en que la propia legislación laboral burocrática federal la considera como fuente supletoria.

De acuerdo al orden de ideas planteado en el párrafo precedente, se estima que las legislaturas locales deberán expedir una Ley que regule estrictamente los aspectos laborales, y otra que se ocupe de regular los aspectos relativos a la seguridad social de los trabajadores al servicio de las entidades federativas y de los municipios.

Por lo que se refiere a las leyes de contenido estrictamente laboral que deberá expedir cada entidad federativa, éstas deberán ocuparse de cuatro partes fundamentales: 1. Las normas de carácter teórico general, que doctrinalmente serían la Teoría General del Derecho del Trabajo; 2. Las normas relativas al derecho individual del trabajo, aplicado a la burocracia local; 3. Las normas relativas a la estructura y al funcionamiento de las autoridades especializadas en la aplicación del derecho del trabajo burocrático local; 4. Las normas referentes al derecho procesal del trabajo burocrático local. (61)

Esta parte resulta fundamental para la más precisa y adecuada aplicación del resto de la legislación, ya que frecuentemente, la ausencia de claridad en este tipo de normas, crea a futuro, -- criterios de interpretación contradictorios y con funciones en lo que se refiere a la aplicabilidad misma de la ley.

Así, en esta parte deberá precisarse cuáles son los ámbitos de aplicación de la Ley:

- a) El espacial, que sería todo el territorio de cada entidad federativa.
- b) El temporal, que sería determinado en las disposiciones transitorias, a partir de la respectiva -- publicación en los Periódicos Oficiales.
- c) Material o personal, el cual puede dividirse en -- dos aspectos:
  - La determinación de un sujeto patronal, y
  - La determinación de quienes tienen el carácter de trabajadores.

---

(61) - Cfr. *Ibid.*, p.p. 70 - 82

Sobre estos últimos aspectos, resulta de importancia prioritaria el que se determine claramente a las entidades patronales a las cuales se aplicará la Ley, a efecto de evitar confusiones y controversias futuras, de tal manera que es recomendable mencionar expresamente a las dependencias del Poder Ejecutivo Local, a las del Poder Legislativo Local, a las del Poder Judicial Local, en caso de ser conveniente, a los organismos públicos descentralizados locales (excepto el caso de las instituciones de educación superior autónomas por Ley), así como a los municipios de la propia entidad federativa. La determinación de quienes tienen el carácter de trabajadores, supone la conveniencia de precisar cuáles son los servidores públicos que, por la jerarquía de sus funciones, no son sujetos a la legislación, sino que continúan siéndolo del derecho administrativo, lo cual implicaría, ejemplificativamente, excluir a los altos funcionarios locales (que en alguna medida participen del poder público); igualmente otros servidores públicos no pueden ser sujetos de esta legislación por la naturaleza de sus funciones, así por ejemplo, el personal de vigilancia en establecimientos penitenciarios, los cuerpos de seguridad pública y otros similares.

Igualmente en esta parte general, sería conveniente incluir una definición teórica que permita determinar los elementos esenciales de la relación de trabajo burocrático local apareciendo en la nómina de pago, particularmente si basta la prestación del servicio personal subordinado, o bien, si se requiere, prácticamente como solemnidad, la concurrencia de un nombramiento escrito y - - autorizado por funcionario competente.

Esta parte general debe incluir también, una disposición relativa a las fuentes del derecho del trabajo local burocrático, - haciendo expresa referencia como fuentes supletorias a la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y en segundo -- plano de supletoriedad, a la Ley Federal del Trabajo.

a) Las Normas Relativas al Derecho Individual  
del Trabajo Burocrático Local

En esta parte, debe incluirse un capítulo relativo a la de--  
terminación del contenido de la relación de trabajo burocrático -  
local y a las características formales de la propia relación. En  
otro capítulo deberá regularse la duración de las relaciones labo  
rales, estableciéndose que los nombramientos podrán ser por tiem  
po indeterminado, por tiempo determinado o por obra determinada,  
debiendo corresponder a la naturaleza que constituya la materia -  
de trabajo objeto del nombramiento respectivo.

Deberán ser objeto de regulación específica, las causas de --  
suspensión de los efectos de la relación laboral burocrática lo--  
cal, en el entendido de que cuando concorra alguna de ellas, el -  
trabajador no tendrá obligación de prestar el servicio y la enti  
dad patronal (cualquier dependencia de los poderes de la entidad  
federativa o el organismo público descentralizado local), no ten  
drá obligación de pagar los salarios. La Ley deberá precisar las  
reglas operativas de la suspensión y los límites máximos de su du  
ración.

Igualmente deberá precisar la Ley, cuáles son las causas ex  
presas de disolución de las relaciones de trabajo, distinguiendo  
a las causas de rescisión justificada de la derivadas de una res  
cisión injustificada, en que el trabajador tendrá la opción de --  
exigir el cumplimiento de la relación, es decir, la reinstalación  
o bien, el pago de una indemnización de tres meses de salario y -  
el pago de salarios vencidos de la fecha de la indebida separación  
a la de la reinstalación o la del pago de la indemnización, advir  
tiéndose que estas consecuencias se han generalizado en la regla  
mnetación de ambos apartados del artículo 123 Constitucional.

## b) Condiciones Generales de Trabajo

Las condiciones generales de trabajo también deben ser objeto de una reglamentación clara y precisa, dedicando la Ley un capítulo especial para cada uno de sus aspectos fundamentales: la jornada de trabajo, su concepto, clasificación y duración; los días de descanso, tanto de carácter semanal como los relativos a la conmemoración de determinados acontecimientos; las vacaciones, precisando su duración, el pago de una prima y el sistema de su programación; el salario, su concepto, sus principios básicos en cuanto a su remuneratividad, igualdad, contenido en prestaciones en dinero y en especie, la determinación de que se considerará -- como mínimo el que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos -- fije en la zona o zonas económicas incluídas dentro del territorio de la entidad federativa, las prestaciones complementarias, -- como por ejemplo el aguinaldo, que está generalizado en la reglamentación de ambos apartados del artículo 123 Constitucional; la regulación de normas de protección al salario, por ejemplo: la inembargabilidad, la prohibición de que sea objeto de cesión o -- compensación, la prohibición de la retención indebida por concepto de multas, así como una reglamentación muy precisa y restrictiva en materia de descuentos.

Las obligaciones de los trabajadores y de las entidades patronales deben ser reguladas en capítulos específicos que incluyan, en relación con las entidades patronales, las derivadas directamente de los servicios, las de seguridad e higiene, las de prevención social, las de colaboración sindical, las civiles y deportivas, etc.

Es particularmente conveniente la inclusión de un capítulo -- que reglamente mecanismos de capacitación y superación, los cuales constituirían derechos de los trabajadores, pero también obligaciones de las entidades patronales, que reducirían en un incremento a la calidad de la prestación del servicio.

Vinculado al capítulo anterior, debe establecerse otro en el que se reglamenten factores de preferencia para el ingreso de los trabajadores al servicio público local y municipal, sobre la base de antecedentes, pero también de conocimiento y de aptitudes. -- Las mismas bases (antigüedad, conocimientos y aptitudes), son válidas para establecer sistemas escalafonarios que permitan que -- los ascensos no dependan de decisiones arbitrarias y que representen un estímulo para los servidores públicos, los cuales tendrán razones atractivas para mejorar su índice de eficacia y de eficiencia. Es aconsejable, por otra parte, dar a la antigüedad por sí misma, efectos propios, ésto es, que la constancia en el desempeño de servicios para el mismo patrón debe tener algún premio, -- aún cuando por razones de falta de conocimientos o de relativa -- ineptitud, ciertos trabajadores no lleguen a concretar un ascenso. Estos efectos pueden traducirse en alguna compensación adicional al salario, vinculada con los años de servicio, así como en el establecimiento de una prima de antigüedad pagadera en caso de retiro (con determinados años de servicio), incapacidad total permanente, jubilación y muerte. A semejanza de la reglamentación de la Ley Federal del Trabajo, puede establecerse un tope al salario base para la cuantificación de este tipo de prestación.

Aún cuando las posibilidades reales de aplicación pueden ser relativas, teóricamente cabe incluir capítulos que reglamenten el trabajo de las mujeres trabajadoras (siempre en función de protección a la maternidad) y de los menores trabajadores, estableciendo reglas especiales en materia de jornada, descansos y vacaciones principalmente. (62)

## c) Sindicación

El capítulo correspondiente debe partir de la base del conocimiento del derecho de asociación sindical para los trabajadores a quienes resulte aplicable la Ley; aún cuando la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, sólo reconoce la sindicación única por dependencia, podría considerarse la posibilidad de reconocer la sindicación plural, con la modalidad de sólo reconocer facultades de gestión y de representación al que sea reconocido como mayoritario, pues tal solución sería más congruente con los principios internacionalmente reconocidos de la libertad sindical; la ley debe prever las formas de sindicación que se reconozcan, básicamente la forma de sindicato de dependencia u organismo; debe regularse el contenido básico de los estatutos sindicales; las facultades mínimas de las directivas; la determinación de los requisitos mínimos para la constitución de los sindicatos, tanto los de fondo (fines y objetivos), como los de número (que en la reglamentación de ambos apartados del artículo 123 se ha fijado en veinte) y los de forma (relativa a la documentación necesaria para acreditar la existencia, organización y presentación del sindicato); debe regularse un procedimiento esencial de registro y determinarse a la autoridad competente para este efecto; finalmente, deben establecerse las reglas básicas para la posible formación de uniones de sindicatos bajo la forma de una federación por entidad federativa. Pudiéndose establecer en el cuerpo de estas leyes que en todos los municipios de la entidad que corresponda puede haber un sindicato por cada rama de servicios, o un sindicato único que abarque a todos los trabajadores de un municipio, según sea el caso. (63)

#### d) El Derecho de Huelga

De acuerdo a las disposiciones constitucionales aplicables, partiendo de la misma fracción IX del artículo 115, resulta del todo lógico que las leyes burocráticas reconozcan el derecho de huelga en favor de los trabajadores, tanto de los Estados como de los municipios, pero dentro de los mismos lineamientos establecidos por el apartado "B" del artículo 123 y su legislación reglamentaria.

De acuerdo a lo expuesto en el párrafo anterior, el ejercicio del derecho de huelga deberá satisfacer tres tipos de requisitos: a) Los de fondo, que implica precisar sus objetivos en la reparación de sus derechos fundamentales, cuando éstos sean violados o vulnerados de manera general y sistemática por la entidad patronal; b) Los de forma, que suponen el escrupuloso respeto al término de pre-aviso (diez días por ejemplo), así como la presentación de toda la documentación que la ley determine y c) El de mayoría, lo que implica que la coalición o sindicato emplazante acredite de manera previa, que la voluntad huelguista está apoyada por la mayoría absoluta de los trabajadores afectados por la propia huelga.

El procedimiento de huelga requiere de dos tipos de procedimientos: el que se refiere a la etapa de pre-huelga, que debe contemplar una audiencia de avenimiento entre la fecha de emplazamiento y la de estallamiento, precisándose las reglas para practicar las notificaciones y decidir la selección de trabajadores que deben seguir laborando en actividades de conservación, mantenimiento indispensable de ciertos servicios y protección a terceros y, el relativo a la calificación de la huelga, dentro del cual el Tribunal determinaría si la decisión huelguista cumple o no los requisitos de fondo, de forma y de mayoría a que se hizo anterior alusión, advirtiéndose que en este caso, puede establecerse que esta calificación sea previa y no posterior al estallamiento de -

la huelga, en razón de los servicios que dejarían de prestarse. - Es posible también entremezclar los dos aspectos del procedimiento en uno solo. (64)

#### e) Tribunales

En este aspecto, la Ley Federal del Trabajo es particularmente abundante y detallada, en tanto que la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es, por el contrario, bastante limitada. Lo más conveniente sería procurar partir de las necesidades reales que plantearían las relaciones entre los gobiernos - de las entidades federativas y municipales y sus trabajadores, -- para establecer las bases que regularían la estructura y funcionamiento de las autoridades especializadas indispensables.

Así, serían autoridades de trabajo para los efectos de estas leyes y sin perjuicio de otras funciones que les corresponda, las Direcciones o Departamentos de Finanzas o Hacienda, por cuanto -- que dichas entidades deben conocer y aprobar las partidas de gastos correspondientes a las prestaciones laborales. Por otra parte, deberá crearse un Tribunal Local o Estatal de Conciliación y Arbitraje en los casos de que no exista, que resultaría competente para conocer, tramitar y resolver los conflictos que en materia laboral de los estados y municipios le sean sometidos. Su integración sería tripartita, al igual que los órganos jurisdiccionales que se derivan de ambos apartados del artículo 123 Constitucional, con un representante de las autoridades del Estado, de -- los Municipios y de los Organismos Públicos descentralizados que sean sujetos de la ley, un representante de los trabajadores, designado por los sindicatos de trabajadores respectivos o por la - federación que se hubiere formado, siempre que fuere mayoritaria

y un tercero designado de común acuerdo por los otros dos, que figuraría como Presidente. Sólo en caso de ser necesario por el volumen de conflictos, podría preverse el funcionamiento del Tribunal por Salas y con un número igual de representantes por cada sector.

Desde luego, cada Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje contaría, además de los representantes que lo integran, con el personal jurídico (Secretarios, Actuarios y Auxiliares) y administrativo (mecanógrafos, archivistas, personal de mantenimiento), - que sea necesario para el buen desempeño de sus funciones.

f) Normas Relativas al Derecho Procesal  
del Trabajo Burocrático Local

A semejanza de la parte anterior, la reglamentación procesal en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado es insuficiente y obedece, en buena parte, al texto de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Por su parte, esta Ley introdujo en - - 1970, importantes cambios y más tarde, en 1980, toda una nueva reglamentación. Así, la reglamentación procesal en las leyes reglamentarias de la fracción IX del artículo 115 Constitucional, podría recoger los aspectos más adecuados de ambas legislaciones, a efecto de crear un Derecho Procesal del Trabajo que procure la -- realización de una justicia pronta, expedita y eficaz.

## **CAPITULO OCTAVO**

### **CONVENIOS**

**CONVENIOS****1. ESTADOS - MUNICIPIOS**

En base a lo expuesto en capítulos anteriores, la celebración de convenios entre Estados y Municipios, la podemos concebir de dos formas:

- a) Cuando con la celebración de un convenio se pretende que el Estado de que se trate, se haga cargo de atribuciones inherentes a los Municipios.
- b) Cuando con la celebración de un convenio la Entidad Federativa delega en el Municipio, funciones propias de la primera.

En relación a la primer forma, es decir, cuando el Estado se hace cargo de funciones propias del municipio mediante la celebración de un convenio, encontramos su fundamentación jurídica en el primer párrafo de la fracción III y en el segundo párrafo del inciso a) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, que en sus partes conducentes señalan: "Los Municipios, con el concurso de los Estados... tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos: ..." "Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones".

Esta primer forma de celebración de convenios Estado-Municipios, presupone la incapacidad administrativa, técnica o financiera de los Municipios para poder hacerse cargo de las nuevas atribuciones a ellos conferidas mediante la reforma al artículo 115.

Tal aseveración la podemos reafirmar señalando que, de acuerdo con los datos estadísticos más recientes, de los 2378 municipios existentes en nuestro territorio nacional, sólo 182 cuentan

con un grado elevado de desarrollo económico. (65) Es decir, que el resto de estos municipios no cuentan con la capacidad ni infraestructura suficiente, para poder brindar por sí mismos los servicios requeridos por los integrantes de sus comunidades, razón por la cual se hace necesaria la presencia de la Entidad Federativa, vía convenio para coadyuvar al municipio en el ejercicio de sus nuevas atribuciones.

Respecto de la segunda forma de celebración de convenios, - la fracción X del artículo 115 señala:

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

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a que se refiere el párrafo anterior".

Esta segunda forma presupone el hecho de que los Estados, -- vía convenio, deleguen en los municipios atribuciones inherentes a los primeros, de ahí que la importancia de esta facultad radica en el hecho de convertir a los convenios en el gran vehículo a -- través del cual se vayan entregando a los municipios mayores atribuciones, responsabilidades y recursos, en la medida en que su capacidad se los permita. (66)

---

(65) - Cfr. G. MARTINEZ CABAÑAS: op. cit., p. 235

(66) - Cfr. M. RUIZ MASSIEU: op. cit., p. 17

Sobre este particular el Lic. Miguel De la Madrid precisó durante su campaña política en Compostela, Nayarit: "Me parece adecuado que los Estados, siguiendo el ejemplo de la Federación, celebren también este tipo de convenios con los gobiernos municipales; convenios que tendrán efecto inmediato al despertar una cooperación más activa de los habitantes del municipio en los programas que se definan; convenios que también, creo yo, podrán ir capacitando a los gobiernos de los municipios para abordar, con responsabilidad y eficacia las tareas del desarrollo".

## 2. CONVENIOS UNICOS DE DESARROLLO

El Convenio Único de Desarrollo (CUD) es el principal instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero de la coordinación intergubernamental en los tiempos actuales; su objetivo es fortalecer a las Entidades Federativas y a los municipios a través de una mayor asignación de recursos, al ámbito regional y armonizar las necesidades locales con la programación sectorial del Gobierno Federal. El Convenio Unico de Desarrollo se constituye en la vía fundamental de coordinación entre los planes de desarrollo gubernamentales de la Federación y de los Estados.(67)

El Convenio Unico de Desarrollo sustituye, a partir de 1983, al Convenio Unico de Coordinación, mismo que se instrumentó a fin de formalizar las relaciones intergubernamentales, puesto que dichas relaciones se deban con anterioridad de una forma prácticamente informal y aislada.

La base fundamental para la concertación de los Convenios -- Unicos de Desarrollo, la constituye el hecho de dar apoyo al Federalismo e impulso a la producción y al empleo fuera de las grandes

---

(67) - G. MARTINEZ CABAÑAS: op. cit., p. 270

zonas de concentración urbanas y deconcentrar política, administrativa, económica y culturalmente la vida nacional, así como la planeación democrática en los tres niveles de Gobierno.

Para que el Convenio Unico de Desarrollo pueda ser aplicado en determinada entidad federativa, es menester que el Ejecutivo del Estado de que se trate, lo ratifique.

En estos Convenios se hacen constar diversos capítulos, de entre los cuales encontramos: De los Sistemas Estatal y Nacional de Planeación Democrática; De la Descentralización de la Vida Nacional; Del Fortalecimiento Municipal; De las Prioridades Sectoriales para el Desarrollo Nacional; De las Prioridades para el Desarrollo Integral del Estado; Del programa Regional de Empleo, etc.

Para el tema que nos encontramos desarrollando, el capítulo más importante dentro de los Convenios Unicos de Desarrollo, es el Fortalecimiento Municipal que prevé la coordinación de acciones entre los Ejecutivos Federales y Estatales, a fin de fortalecer la capacidad económica, administrativa, política y social de los Gobiernos Municipales, para que estos últimos desarrollen los servicios y funciones que les corresponden. Para estos efectos, se consignan una serie de medidas tendientes a ese fin, por parte de los Ejecutivos Estatales, entre las que destacan:

- Instrumentar las medidas jurídico-administrativas a efecto de que las acciones de sus dependencias y entidades, sean compatibles con las que el Ejecutivo Federal realiza en apoyo a los Municipios.
- Proporcionar, en el marco de la Planeación Democrática, asesoría y apoyo técnico a los ayuntamientos en materia hacendaria, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al -

desarrollo socioeconómico de los municipios, a través de un proceso gradual de descentralización de la Administración Pública Estatal.

- Transferir a los ayuntamientos que así lo acepten, conforme a la normatividad establecida para el efecto, los recursos que el Gobierno Federal le asigne para la realización de estudios y proyectos de alcance municipal.
- Perfeccionar los mecanismos de distribución de las participaciones en ingresos federales a sus municipios, así como promover la descentralización a éstos, de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos a cargo del Estado.
- Promover que la realización de acciones y programas de alcance e interés municipal se financie, en su caso, con las líneas de créditos establecidas por el Ejecutivo Federal para estos efectos.
- Promover la creación y fortalecimiento de Comités Municipales de Planeación para el Desarrollo, con características y funciones afines y congruentes a las de COPLADE y del municipio correspondiente, así como apoyar técnica y financieramente su operación propiciando su vinculación con el Sistema Estatal de Planeación Democrática.
- Establecer mecanismos de colaboración con objeto de que los Gobiernos Municipales participen en la realización de las acciones y programas de desarrollo socioeconómico que convengan realizar los Ejecutivos Federal y Estatal, así como aquellos programas definidos como prioritarios para el desarrollo integral del país.

- Establecer y realizar conjuntamente con los ayuntamientos, programas permanentes de capacitación para los funcionarios municipales, a fin de mejorar las administraciones públicas de los municipios de la Entidad.

Por su parte, el Ejecutivo Federal se compromete a proporcionar el marco de la Pláneación Democrática, asesoría y apoyo técnico al Gobierno del Estado en materia hacendaria, financiera, administrativa y jurídica, así como en aquellas que coadyuven al desarrollo socioeconómico de los municipios a través de un proceso - gradual de descentralización de la Administración Pública Federal.

## CONCLUSIONES

**CONCLUSIONES**

1. Se reconoce que el espíritu de la reforma al artículo -- 115 Constitucional en 1983, recoge toda una serie de demandas añejas sobre el municipio, demandas que tenían sesenta y seis años de estar en labios de los habitantes de los municipios. De esta forma, el nuevo marco constitucional determinó con claridad el conjunto de atribuciones mínimas que corresponden al municipio y que tienen que ver directamente con el gobierno de la comunidad.

El nuevo artículo 115 Constitucional da un paso agigantado - en lo que a fortalecimiento municipal se refiere, pero se considera que hasta la fecha, la reforma no ha sido llevada a cabo como es debido en la mayoría de los Estados, pues en sus cuerpos normativos secundarios no recogen en toda su dimensión, el espíritu del nuevo artículo 115 Constitucional, por diversas razones que se señalarán en los siguientes puntos.

2. A fin de que la voluntad popular expresada en la elección de los integrantes de los ayuntamientos a través del voto secreto no sea burlada, se sugiere se suprima la última parte del último párrafo de la fracción I del artículo 115, en materia de suplencia de ediles pues la inclusión de: "... o se procederá según lo disponga la Ley", da un amplio margen para que los Ejecutivos Estatales actúen con dolo o mala fé, cuando por cualquier circunstancia los miembros propietarios del ayuntamiento dejen de desempeñar sus cargos y no sea llamado el suplente, sino que recurran a proceder "según lo disponga la ley".

Cabe aclarar que en la mayoría de los Estados no se establece en su legislación secundaria, los casos por los cuales los suplentes no pueden sustituir a los propietarios en los cargos edilicios, cuestión que confirma lo asentado en el párrafo anterior.

3. En materia de Consejos Municipales, también se deben esclarecer los casos en que no procede que entren en funciones los suplentes, puesto que se deja una gran laguna jurídica en este aspecto, en la medida que en los cuerpos normativos secundarios de los Estados, no se establecen los casos en que conforme a la "Ley" no pueden entrar en funciones los suplentes, sino que simplemente se expresa que al declararse desaparecido un ayuntamiento o cuando haya renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, las Legislaturas designarán a los Consejos Municipales que "concluirán" los períodos respectivos. Cuestión que, al igual que el punto anterior, deja un amplio margen de prepotencia de los Gobiernos Estatales, respecto de los municipios.

4. Es conveniente que se establezcan a nivel nacional, de una forma similar, las causas para la procedencia de declaración de desaparición de un ayuntamiento, su suspensión o la revocación de municipales, puesto que en la mayoría de las Leyes Orgánicas Municipales no se precisan los supuestos para la procedencia de - - estos casos, ya que de esta forma se dan armas a los Gobiernos de los Estados para separar fácilmente de sus cargos, a los miembros del cuerpo edilicio.

5. La organización administrativa de los municipios responde a la problemática que deben atender, debido a la falta de recursos humanos calificados, a la carencia de medios financieros y materiales y a la tendencia a la estandarización de las estructuras y sistemas, que son aplicables en todos los municipios.

6. Existe un gran desconocimiento de las bases normativas para el manejo de los ingresos, egresos y el patrimonio municipales, por lo que no hay, en muchos casos, los más elementales sistemas de recaudación y control fiscal que permitan contar con los

recursos financieros en forma suficiente y oportuna. De igual -- forma, se adolece de normas para el ejercicio y control del gasto público; todo ésto ha generado la desconfianza y resistencia de - la ciudadanía para el pago de sus obligaciones fiscales. Por - - otra parte, existe en muchos municipios una gran desinformación - e incapacidad para comprender y manejar la coordinación fiscal -- con el respectivo gobierno estatal y el gobierno federal, lo que ha repercutido en sus volúmenes de ingresos.

7. Debido a la falta de recursos suficientes, la construc- ción de obras y la prestación de servicios públicos se hacen de - forma irregular, no hay continuidad ni eficiencia en su operación además, en muchos casos, se adolece de asesoría técnica y de coor dinación en el Gobierno Estatal y Federal en su planeación, cons- trucción, operación y mantenimiento.

8. Es necesario que cada Estado de la República, elabore un diagnóstico de todos los tipos de municipio que se encuentren en su entidad, a fin de poder emitir los lineamientos necesarios a - que está sujeta la facultad reglamentaria de los municipios, pro- curando tener afinidad con los requerimientos más apremiantes de esas comunidades.

9. Que se impartan cursos de capacitación a los miembros de todos los ayuntamientos, a fin de que estén en las mínimas posibi- lidades de poder administrar las nuevas facultades que, en mate- ria de servicios públicos y hacienda municipal, les otorga el nue- vo artículo 115 Constitucional.

10. Delegar, vía convenio, atribuciones que ejerzan los Es- tados y que sean redituables, a los municipios más debiles en su entidad.

11. Revertir la tendencia centralizadora imperante en nuestro actual sistema de gobierno, dotando a los municipios de mayores recursos, vía participaciones federales, a fin de que en sus respectivos territorios se establezcan plantas productivas que -- alienten el desarrollo de esas comunidades.

12. Establecer mecanismos a fin de que exista continuidad - en los programas municipales a largo plazo, en los que se vean implicados aspectos medulares en la administración del municipio.

13. En materia de representación proporcional, tratar de establecer principios válidos para todos los Estados de la República, a fin de que no persista la diversidad de formas en que este aspecto tan relevante, es tratado a nivel estatal.

14. Por lo que toca a las relaciones laborales, se elaboran en el cuerpo del presente texto una serie de recomendaciones, a fin de que las legislaturas de los Estados emitan los ordenamientos reguladores de las relaciones de los trabajadores y los municipios o estados según sea el caso, acordes al apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en la medida que este medular aspecto es tratado de muy diversas formas en cada una de las entidades federativas, dándose el caso que en muchas de ellas, las relaciones de los trabajadores al servicio del Estado y de los municipios, se manejan de acuerdo al apartado "A" del referido artículo 123 Constitucional, y en otros, se manejan a través de contratos colectivos de trabajo.

15. Resulta indispensable realizar, dentro de nuestro sistema, una redistribución del poder político con el fin primordial - de redistribuir el poder económico, el poder social y el poder -- cultural.

16. Creemos que solamente el fortalecimiento del municipio nos puede dar la infraestructura política y administrativa requerida para la descentralización de la vida nacional.

## **BIBLIOGRAFIA**

## OBRAS CONSULTADAS:

AZCARATE DE GUMERSINDO: Municipalismo y Regionalismo; Colección Administración y Ciudadano; Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid, España, 1979.

BURGOA IGNACIO: Derecho Constitucional Mexicano; 3a. Edición - - Porrúa, México, 1979.

DEL BUEN L. NESTOR: Derecho del Trabajo; 5a. Ed. Porrúa, México 1984, Tomos I y II.

DIARIO DE DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917; Texto Original, Tomo II.

GUTIERREZ Y GONZALEZ ERNESTO: Derecho de las Obligaciones; 5a. - Ed. Cajica, México, 1979.

MARTINEZ CABAÑAS GUSTAVO: La Administración Estatal y Municipal de México; 1a. Ed. INAP-CONACYT, México, 1985.

MENENDEZ REXACH ANGEL: Los Convenios entre Comunidades Autónomas; Colección Administración y Ciudadano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1982.

MUÑOZ VIRGILIO Y RUIZ MASSIEU MARIO: Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México; 1a. Ed. UNAM, México, 1979.

OCHOA CAMPOS MOISES: Estructura del Municipio Mexicano; Diciembre de 1983. Inédito.

OCHOA CAMPOS MOISES: La Reforma Municipal; 3a. Ed. Porrúa, México 1979.

PALLARES EDUARDO: Diccionario del Derecho Procesal Civil; 16a. - Ed. Porrúa, México, 1984.

POSADA ADOLFO: Escritos Municipalistas y de la Vida Local; Colección Administración y Ciudadano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1979.

RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO Y VALADES DIEGO: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano; 1a. Ed. Porrúa, México, 1983.

RUIZ MASSIEU MARIO: Reflexiones sobre el Nuevo Artículo 115 Constitucional; Trabajo presentado por el autor para su ingreso a la Asociación Nacional de Abogados; septiembre de 1984.

SAVIGNY DE JEAN: ¿El Estado contra los Municipios?; Colección Administración y Ciudadano, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1980.

SAYEG HELU JORGE: Introducción a la Historia Constitucional de México; Ed. UNAM, México, 1983.

TENA RAMIREZ FELIPE: Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa México, 1978.

TENA RAMIREZ FELIPE: Leyes Fundamentales de México, 1808 - 1975; Ed. Porrúa, México, 1975.

#### PUBLICACIONES PERIODICAS CONSULTADAS:

Fortalecimiento y Desarrollo Municipal: Publicación mensual de la Secretaría de Programación y Presupuesto, números 1 al 24.

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal; Ed. INP, núm. 8 - 9, octubre, 1982, marzo, 1983.

Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México; Publicación tetramensual del Gobierno del Estado de México, núm 17, enero-abril 1983.

OTRAS FUENTES:

AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE -- MEXICO; Manual de Organización, México, 1981.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA; Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, UNAM.

CONSULTA POPULAR PARA LA REFORMA MUNICIPAL; Editado por la Secretaría de Gobernación. Bases Constitucionales de la Organización Municipal Tomos I, II y III. México, 1984; Talleres Gráficos de la Nación.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO. COORDINACION DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. Principales planteamientos formulados por miembros -- del Partido Revolucionario Institucional en las Reuniones de Consulta Popular durante la campaña electoral del Lic. Miguel De la Madrid Hurtado; mayo, 1982.

GOBIERNO DEL ESTADO DE GUERRERO. COORDINACION DE FORTALECIMIENTO MUNICIPAL. Principales planteamientos formulados por el Candidato del Partido Revolucionario Institucional a la Presidencia de -- la República Mexicana, 1982 - 1986; junio, 1982.