



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO DEL MUNICIPIO EN  
MEXICO Y SU DESARROLLO EN  
ZAMORA, MICHOACAN".

79 55820-8.



T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :  
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIO ALBERTO AMEZCUA RICO

M-00 41967

1 9 8 7



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

A MIS PADRES.

Señor Salvador Amezcua Castellanos. (Q.E.P.D) y

Señora Adelaida Rico Vda. de Amezcua.

Con mi mas profunda gratitud.

---

A mis Hermanos, Hermanas, seres queridos y familiares. A quienes me han proporcionado su ayuda y comprensión para ser posible mi realización como hombre y profesionista. GRACIAS.

A Eugenia. GRACIAS.

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

Los orígenes del Municipio se remontan a las primeras manifestaciones de la vida humana. Existen corrientes doctrinarias diversas, respecto al origen; la primera es la Sociológica o Jusnaturalista apoyada en los comienzos de agrupaciones de los seres humanos; la segunda, la Legalista, que sostiene que el Municipio es una entidad creada por la Ley.

En Grecia, la forma de organización más conocida, en la época antigua, es la Polis, constituida por la comunidad. Los griegos comenzaron a notarse, crearon la Tribuna símbolo que toma especial importancia para la vida Ateniese, la Tribuna tiene semejanza al Cabildo o Ayuntamiento que actualmente conocemos, pues en ella se aprobaban todas las consideraciones de la comunidad.

Roma, se caracteriza por ser un pueblo militar, en los primeros siglos de su formación. Justo Sierra nos habla de la organización municipal propiamente constituida, distinguiendo los clases de Municipios; el de Pleno Derecho y el de los Derechos Latinos. En la opinión del Licenciado Moisés Ochoa Campos, nos explica que las ciudades conservaron la forma de organización municipal.

En España, desconocemos con exactitud el origen del Ayuntamiento, la historia lo remonta al Siglo XI, en donde aparecen las Comunas o Consejos de Pueblos, existía el Cabildo Abierto, lugar donde se discutían los asuntos de la comunidad en forma pública.

La organización municipal en Francia, tomó gran influencia de España, la comunidad francesa se caracteriza, desde la época Napoleónica, por colocar al Municipio como organismo administrativo descentralizado. Se crea la figura de los Prefectos.

Nuestras raíces en la comunidad indígena Azteca, descansaba en el Clan y la Tribu, éstos tenían su propio consejo. La comunidad indígena o Clan se formaba por lazos consanguíneos y entre ellos eligían a un Jefe que los guiaba o dirigía, a esta organización se le denominó Calpulli, así pues, el Calpulli era un sitio o barrio asentado por un mismo linaje, su Consejo tenía rasgos similares al Consejo Municipal que hoy conocemos como Cabildo o Ayuntamiento, el Consejo del Calpulli lo constituían familias emparentadas. La unión de Calpullis formaban la Tribu Azteca que llegaron a crear la gran Tenochtitlan.

A la llegada de Hernán Cortés a las tierras mexicas, constituyó el primer Ayuntamiento el 22 de Abril de 1519, en la Villa Rica de la Vera Cruz. La Conquista Española sometió a la raza indígena a sus costumbres y procederes de los españoles, se formaron nuevos pueblos, se establecieron inovaciones para la integración y funcionamiento del Ayuntamiento.

La Constitución de Cádiz de fecha 19 de Marzo de 1812, tuvo vigencia e importancia en la Nueva España, hasta la consumación de la Independencia, en este documento político se reguló la forma, organización y funcionamiento de los Ayuntamientos.

La Constitución de Apatzingán, redactada por José María Morelos y Pavón, expedida en Apatzingán Michoacán el 22 de Octubre de 1814, tuvo una escasa vigencia, en ella se hace mención a los Ayuntamientos, olvidándose por completo de su organización y funcionamiento.

A la Consumación de la Independencia en 1821, se procedió a la organización y constitución de un documento político que rigiera la vida mexicana y fue en el Segundo Congreso Constituyente Mexicano, donde se da a conocer la Constitu-

ción Federal de 4 de Octubre de 1824, ésta no precisa estipulación en materia municipal.

Al expedirse las bases Constitucionales, se abroga la Constitución Federal de 1824 y se erige un gobierno Centralista, quedando confirmado por la primera Ley Constitutiva de 23 de Octubre de 1835. La Sexta Ley Constitucional de 29 de Diciembre de 1836, consagró lo referente a los Ayuntamientos, estableciendo su organización y funcionamiento.

Ni el Acta de Reformas de 18 de Mayo de 1847 y ni en la Constitución de 5 de Febrero de 1857, establecieron estipulación precisa referente al Régimen Municipalista que existía en México y sólo se hace alusión a las Autoridades Municipales.

En la etapa porfirista, se ahogó la vida municipal, la presencia de los Prefectos o Jefes Políticos y los Caciques, figuras auténticas del Sistema Político Mexicano de ese entonces eran la causa de que las actividades de los Ayuntamientos fueran casi nulas.

Por lo que hace, a los antecedentes del Estado de Michoacán que le formen varias etapas: La Precortesiana, la época de la Colonia, la

época Independiente, la Intervención Francesa, la Porfirista y la Revolución de 1910.

El Estado de Michoacán cuenta con 113 Municipios y conforme al Censo de 1980 con una población promedio de 3'550,028 habitantes y con un promedio de habitantes por Municipio de 26,979. La mayoría de los Municipios de este Estado son generalmente rurales.

La Instauración del Municipio Libre fué un tema frecuentemente esgrimido por la oposición al porfiriato. Esto nos demuestra que se asociaba y se sigue asociando Municipio-Democracia, Municipio-Libertad, Municipio-Autogobierno, con las reformas de fecha 3 de Febrero de 1983, vuelve a ser tema discutido y analizado por los Congresistas y Doctrinarios del Derecho.

Las Reformas al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece su análisis y se examina la Reforma Municipal frente a la Reforma Política pues éstas son eficaces sólo para aquellos Municipios que los presiden miembros del Partido Predominante, y no son del todo funcionales para el pluralismo político, es decir, por partidos de la oposición.

En primera instancia, hay una fuerte dosis

de reformas jurídico-político. La fracción I, reformada, contiene aspectos que nada tienen que ver con los servicios públicos, sino con la democratización de la vida municipal. Se establecen en la reforma las causales de revocación, de suspensión o de declaración de falta absoluta de los Ayuntamientos.

Sobre el particular, se puede afirmar que antes de la reforma había muchas formas de revocar el mandato de los Ayuntamientos y con frecuencia la facultad era exclusiva del Gobernador: Este podría suspender o cesar en sus funciones a un Presidente Municipal; en otros casos se requería que el Gobernador lo hiciera, previa aprobación de la Legislatura Local y, en otros más, se requería que la legislatura aprobara la revocación aún a instancias de cualquier otra autoridad.

Lo que en realidad se encontró, fueron varias formas de revocar el mandato popular, a fin de cuentas, un Ayuntamiento tiene un mandato del pueblo y no del Gobernador; un mandato que le da el pueblo y no el Congreso Local. En consecuencia, se requiere que la Legislatura del Estado declare, por dos terceras partes cuando menos, que procede la revocación, suspensión o declara-

ción de desaparición de los poderes municipales, que ésta obedezca a causas graves y que la causa esté establecida por la Ley, y además, se establece que se le dé oportunidad de defensa y de pruebas y alegatos al Ayuntamiento cesado o al miembro del Ayuntamiento cesado. Estos tres supuestos, creo que contienen el reconocimiento de que hay una debilidad política real al respecto.

Corresponde ahora, a cada Estado establecer cuales son las causas graves por las que puede ser revocado un mandato o suspendido un Ayuntamiento, o declarar que han desaparecido los Poderes Municipales. Le corresponde al Congreso Local determinar con claridad, en una legislación, cuales son éstas causas graves y cuál sería el procedimiento para la defensa que tuviese que dársele al Ayuntamiento o al miembro del Ayuntamiento que hubiera sido cesado.

En la Fracción II, del mismo Artículo 115, se reitera la personalidad Jurídica y Patrimonio propio de los Municipios. Esto se asemeja mucho a los que es un organismo descentralizado; de aquí tal vez, se desprendió esa definición del Municipio como una forma de organización descentralizada del Estado, que por muchos años prevaleció y

que todavía mucha gente la usa como fórmula válida de que el Municipio es la forma en que el Estado descentraliza servicios públicos.

No creo, y nunca aceptaría, que se conciba al Municipio como una forma de organización sólo para prestar servicios públicos; pienso que es mucho más que eso. La doctrina administrativista de ameritados maestros de Derecho Administrativo, quisieron limitar al Municipio a ser una forma de administración de servicios públicos; insisto en que es mucho más que la mera gestión de los servicios públicos: Es la forma más inmediata de vivir la Democracia, es la forma más próxima de sentir y vivir el gobierno, aún fuera de la necesaria prestación de servicios públicos.

Estimo que la personalidad jurídica significa la posibilidad de darse normas propias; para un particular es la posibilidad de contraer derechos y obligaciones; para una autoridad, para un ente público, es la posibilidad de dictarse sus propias normas o de celebrar actos jurídicos con particulares, y con otros Estados también.

La Fracción III, se refiere a un aspecto que también es de suma importancia, pues tiene que ver con la clarificación de cuales son los servi-

cios públicos del nivel municipal. Casi todos los que hemos vivido en un Municipio los identificamos: Limpia le corresponde al Municipio, así como jardines, el rastro (antes de que fueran Federales), la recolección de basura, los panteones, el alumbrado público, la seguridad pública, entonces, lo que se hizo fué tratar de homogeneizarlos en el Artículo 115 que, ahora en su Fracción III, se establece una clasificación.

Tiene también condiciones y algunos supuestos a los que me referiré en el contenido de este trabajo. Por ejemplo: Se determina que puede haber concurso Estatal siempre y cuando sea establecido por la Ley, es decir que no quede otra vez al arbitrio del Gobernador o del Funcionario Público Estatal, sino que sea el Congreso Local y, a través de una Ley donde se establezcan las bases de intervención o concurso del Estado en la Administración o prestación del Servicio Público.

Igualmente, a mi juicio, y que ha llamado poco la atención, me refiero al inciso (i), que establece que habrá también los demás servicios públicos municipales, que determine la legislatura local según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su

capacidad administrativa y financiera.

Pienso que ésto significa una auténtica posibilidad y obligación de hacer una tipología municipal, de establecer tipos de municipios y de establecer una forma de evaluación de la capacidad administrativa y financiera de éstos, para administrar tales o cuales servicios públicos. Esto es importante porque es el reconocimiento de la diferencia de capacidades administrativas y financieras de los Municipios. Evidentemente, existen municipios que presentan diferentes grados de desarrollo administrativo, económico y social e inclusive político.

La Fracción IV, fundamentalmente, sobre la redefinición hacendaria y financiera del Ayuntamiento. Esto, es uno de los más cuestionados y cuestionables, porque aquí han habido, por ejemplo, quejas de los Gobernadores, en el sentido de que ahora los únicos Impuestos Estatales que había pasaron a ser municipales y que, en consecuencia, no va a haber más que dos tipos de impuestos: Los Federales y los Municipales, y el cajón de enmedio se perdió.

También se dice que todos los recursos que fueron transferidos al municipio, los transfirió

el Gobierno Estatal y no el Gobierno Federal, cosa que también a mi juicio es cierta; es decir, le quitaron impuestos al Estado y se los dieron al Municipio, pero no hay un sólo impuesto federal que haya sido otorgado a los Municipios, por ejemplo, todos los impuestos de la actividad inmobiliaria eran estatales y ahora van a ser municipales, entonces, tendría que haber un esfuerzo de cesión de impuestos federales hacia los estados o bien de impuestos federales hacia el municipio, para que fuese equitativa la distribución fiscal.

Cierto es que se fortaleció a los Municipios con impuestos estatales, pero también es cierto que la federación participa con los Ayuntamientos en la proporción al porcentaje que de los rendimientos de impuestos federales recauda la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a su favor, aunque la innovación prevista en el inciso (b) de la Fracción que se trata, no la cumplen las autoridades de los Estados respecto a la eventual oscilación política del partido de oposición, pues las Participaciones Federales en algunas ocasiones no llegan a tiempo, ocasionando una serie de problemas para los municipios y en consecuencia a la misma comunidad.

Otra reforma importantísima es la relativa a la Fracción V. En la redacción anterior se provocó una confusión en el Artículo 73, cuando se incluyó lo relativo al desarrollo urbano, porque se pensó que los Municipios tenían facultades para ejercer la función legislativa, además de la reglamentaria, por tanto, se creyó que había ocurrido un cambio en el sentido de que la expedición de leyes no era únicamente competencia de las legislaturas estatales. En realidad no hubo leyes municipales y si leyes de los Congresos Locales, que amplían y clarifican las atribuciones de los municipios en materia de Desarrollo Urbano.

La Fracción VI, establece la necesidad de Coordinarse y Planear en forma conjunta con el Municipio conurbado o cuando dos o más entidades federativas formen una continuidad demográfica. El crecido número de los asentamientos humanos hacen patente la importancia de la conurbación, la solución para resolver éste problema se dá en la coordinación de los centros urbanos que se encuentran en ésta situación.

Se reitera el control de mando de las fuerzas públicas, en la Fracción VII, por parte del

Ejecutivo Federal y Estatal.

La Fracción VIII, precisa como innovación el principio de la representación proporcional, respecto de la elección de los Ayuntamientos, suprimiendo la anterior exigencia que limitaba a los Municipios y que se establecía cuando la población excediera de trescientos mil habitantes.

La Fracción IX, tiene una adición importante, en ella se clarifica un viejo problema existente en materia de relaciones laborales, entre los servidores públicos estatales y municipales y los respectivos gobiernos.

Nunca se contempló la relación de trabajo que surgía entre los trabajadores de los Estados y Municipios y las autoridades respectivas. Esta laguna Constitucional no pasó por alto, pues hace 3 o 4 años hubo una tentativa de parte de algunos sindicatos, por incluir en el apartado B a todos los trabajadores de los Estados y Municipios, pero ésto, presentaba algunos inconvenientes, pues imaginémoslo lo que ocurriría con cualquier sindicato de algún Municipio pequeño adherido a una central de trabajadores como la FSTSE, que tiene en su seno 1'800,000 trabajadores, se pensó que se le cargaba un peso demasiado fuerte al

Municipio, por esta razón no se llevaban a cabo estas reformas, pero debido a su importancia se tuvieron que contemplar en nuestra Carta Magna.

Ahora se limita el problema y los Congresos Locales tienen la tarea inmediata de actualizar su legislación para dar cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para resolver los conflictos laborales que se susciten con motivo de la relación laboral.

La Fracción X, del Artículo 115, se establece ya la normatividad para las intensas relaciones de coordinación entre la Federación y los Estados. Si se acepta la posibilidad de que el gobierno federal y el estatal firmen convenios de coordinación, y se establece que estos mismos convenios pueden ser firmados entre el Municipio y el Estado, entonces se forma una cadena que yo creo que es lógica. Esto tal vez quiera decir que no podrá haber convenios Municipio-Federación, sino que la transferencia de recursos o funciones, o de facultades deberá ser Federación-Estado y después se podrá hacer una transferencia mediante convenios Municipio-Estado. Esta es, también una adición importante, pues aunque ya era una

práctica muy frecuente la coordinación administrativa intergubernamental, ésta carecía de base Constitucional y de una firmeza jurídica que la hiciera más sólida y más moderna.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios a la atención de los funcionarios. La adición Constitucional resulta sumamente importante pues con ello se legitiman algunas acciones de gobierno que se habían venido ejerciendo de manera convenida, en la Federación y los Estados.

La Constitución Política del Estado de Michoacán en su Capítulo V, Artículo 111, precisa la base de su división territorial y de su organización política y administrativa es el Municipio Libre. En sus Artículos del 112 al 127, se establece la integración y funcionamiento de los Ayuntamientos.

Se analiza la Legislación Municipal del Estado de Michoacán, que se integra por: La Ley Orgánica Municipal, La Ley de Hacienda Municipal, El Código Fiscal, La Ley de Ingresos y la Ley de Inversión de Fondos y Comprobación de los Egresos Municipales, dichas Leyes regulan todas y cada

una de las actividades que se llevan a cabo en los Municipios.

Se examina el Municipio de Zamora, Michoacán, desde sus antecedentes que datan del año 1540 y conforme censo de 1980, registra 86,998 habitantes, y se encuentra conurbado con el Municipio de Jacona. El Municipio de Zamora, se caracteriza por ser agrícola y comercial.

Se analiza la Reforma Municipal frente a la eventual oscilación política del Municipio de Zamora, Michoacán, indicando que el actual Ayuntamiento se encuentra integrado por miembros del Partido Acción Nacional y del Partido Revolucionario Institucional. Las actividades de este Ayuntamiento tienden a dar cumplimiento a las exigencias que demanda la comunidad, pero la actitud de las Autoridades Federales y Estatales, hacen difícil y problemático el buen funcionamiento del Ayuntamiento, en algunas ocasiones no cumplen con las normas establecidas en las Leyes Constitucionales y Secundarias que regulan las actividades Municipales. Uno de los casos que con frecuencia se presentan es el retraso de las participaciones Federales, causando perjuicios para la Administración del Ayuntamiento, dejando de

cumplir las obras públicas que se llevan a cabo, por otra parte, las Reformas Municipales no se cumplen, pues el Gobierno Estatal no se coordina con esta corriente política para que ésta a su vez pueda ofrecer un mejor desarrollo Municipal.

---

# INDICE GENERAL

PAG.

INTRODUCCION.-----	
CAPITULO I	1.
EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO	2.
1. Definición del Municipio.-----	2.
2. Origen.-----	4.
3. Evolución del Municipio.-----	5.
a)- Grecia.	5.
b)- Roma.	7.
c)- España.	9.
d)- Francia.	16.
CAPITULO II	19.
EL MUNICIPIO EN MEXICO.	19.
1. Entre los Aztecas.-----	20.
2. En la Constitución de Cádiz de 1812.-----	25.
3. En la Constitución de Apatzingán de 1814.-----	30.
4. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836.-----	33.
5. En la Constitución de 1857.-----	36.
6. En la Dictadura del General Porfirio Díaz.-----	38.
7. Antecedentes del Estado de Michoacán.-----	39.
a)- Epoca Precortesiana.	39.
b)- Epoca Colonial.	40.
c)- Epoca Independiente.	41.
d)- Vida Independiente.	42.
e)- Intervención Francesa.	44.
f)- Porfirismo.	44.

g)- Revolución.	45.
8. Los Municipios y sus Cabeceras en el Estado de Michoacán.-----	45.
a)- Superficie.	51.
b)- Agricultura.	51.
c)- Población.	52.
 CAPITULO III	 54.
 EL IMPACTO DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LAS RELACIONES MUNICIPIO-ESTADO.	 55.
1. Introducción.-----	55.
2. Reformas al Artículo 115 Constitucional.-----	57.
3. Referencia al Municipio en la Constitución Política -- del Estado de Michoacán.-----	84.
4. Legislación Municipal Vigente en el Estado de Michoacán	97.
 CAPITULO IV	 124.
 REPERCUSIONES SOCIO-ECONOMICAS EN EL MUNICIPIO DE ZAMORA, MICHOCAN.	 125.
1. Antecedentes Históricos del Municipio de Zamora, Mich.	125.
2. Descripción del Municipio.-----	130.
3. Desarrollo Agrícola y Comercial de Zamora, Michoacán.-	132.
4. Administración y Operación del Municipio por el actual Ayuntamiento. -----	138.
5. Esquema para un mejor programa de Gobierno Municipal.-	152.
 NOTA PRELIMINAR.	 160.
 CONCLUSIONES.	 165.
 BIBLIOGRAFIA GENERAL.	 174.

C A P I T U L O I

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

1. DEFINICION DEL MUNICIPIO.

2. ORIGEN.

3. EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN:

a)- Grecia.

b)- Roma.

c)- España.

d)- Francia.

## C A P I T U L O I.

## EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO.

## 1. DEFINICION DEL MUNICIPIO.

La palabra Municipio proviene del Latín Municipium (de *municipes*), que para los Romanos significaba Ciudad Principal y Libre, la que se Gobernaba por sus propias leyes y cuyos habitantes podían obtener los privilegios y gozar de los derechos reconocidos por Roma.

En la actualidad tenemos varias concepciones que sobre el particular han elaborado, en sus respectivas especialidades los siguientes maestros:

Para RAFAEL DE PINA, el Municipio denota el conjunto de personas de un mismo término jurisdiccional, regidos en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento. (1).

ANDRES SERRA ROJAS, lo estudia como una forma de organización administrativa y dice: "La descentralización por región es una forma mixta, administrativa y política que organiza una entidad autónoma, hasta cierto límite de ciertas necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los elementos siguientes:

- 
- 1).- De Pina Rafael.  
"Diccionario de Derecho".  
Editorial Porrúa, S.A.  
Primera Edición, Pág. 274. México, 1965.

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una determinada porción de Territorio Nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas.

La forma más característica de la descentralización regional, es el Municipio". (2)

GABINO FRAGA señala: "El Municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada". (3).

MOISES OCHOA CAMPOS, lo define como: "Una forma Socio--Política, es por excelencia, la forma de agrupación local, derivada del Clán y de la Tribu, agrupaciones de parentesco que se vuelven vecinales en cuanto establecen su estructura econónima agraria". (4).

- 2).- Serra Rojas Andrés.  
"Derecho Administrativo".  
 Editorial Porrúa, S.A.  
 8a. Edición. Tomo I. Pág. 580. México 1977.
- 3).- Fraga Gabino.  
"Derecho Administrativo".  
 Editorial Porrúa, S.A.  
 18a. Edición. Pág. 206. México 1978.
- 4).- Ochoa Campos Moisés.  
"La Reforma Municipal".  
 Editorial Porrúa, S.A.  
 3a. Edición. Pág. 22. México 1979.

IGNACIO BURGOA afirma: "El Municipio implica en esencia una forma Jurídico-Política según la cual se establece o estructura a una determinada comunidad asentada sobre el Territorio de un Estado". (5).

Unificando los criterios y elementos que nos proporcionan las concepciones anteriores sobre el Municipio, en nuestra opinión podemos decir que: Municipio es la institución Jurídico-Política-Administrativa que se encarga de satisfacer y orientar positivamente las necesidades políticas, económicas y sociales de la comunidad asentada dentro del territorio de su jurisdicción.

## 2. ORIGEN DEL MUNICIPIO.

El Municipio tiene sus raíces en la primeras agrupaciones de carácter natural (El Clan y La Tribu), pues en el momento en que ellos adoptan formas de vida sedentaria, pasan a ser grupos locales de vecindad y consecuentemente se crea lo que llamamos Municipio Primitivo.

Podemos determinar que a través de este fenómeno Social, se dan con los grupos primarios existentes.

---

5).- Burgóa Ignacio.  
"Derecho Constitucional Mexicano".  
 Editorial Porrúa, S.A.  
 4a. Edición. Pág. 827. México 1976.

Además de tener cierta organización tenían un principio de orden encaminado a mantener la integridad, la salud, la unidad y la permanencia de éstos.

Al respecto es importante establecer las dos teorías que se han formado sobre el origen del Municipio. La primera es la Sociológica o Jusnaturalista que explica: "La existencia del Municipio como una Institución de Derecho natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo".

La segunda es la Legalista que sostiene: "El Municipio es una entidad creada por la Ley; es decir, que debe a ésta su personalidad y sus características". (6).

### 3. EVOLUCION DEL MUNICIPIO.

a)- En Grecia.

Los griegos fueron los herederos de las antiguas formas de organización y dieron más tarde, el asombroso espectáculo de la Polis, es decir, una sociedad en que la seguridad de cada uno estaba garantizada por la comunidad. La Ciudad Griega llegó a constituir un auténtico Municipio.

---

6).- Jiménez Ottalengo Regina y Moreno Collado Jorge.  
"Los Municipios de México".  
Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales.  
1a. Edición. Pág. 10. México 1978.

Se ha dicho con razón que en Atenas, el sufragio fué el soberano de la Ciudad. "El interés público substituyó a las prescripciones religiosas". (7).

La antigua Helade, en lo particular Atenas, el mundo occidental le debe las primeras lecciones cívicas. La Polis produjo al político, al ciudadano, hombre que tenía derechos y obligaciones, no como hombre aislado, sino como hombre que formaba y se debía a la ciudad o comunidad a la que pertenecía.

Atenas, además de darnos el sufragio como expresión de la Democracia, heredó la tribuna como símbolo de aquel régimen en que el pueblo aprobaba o rechazaba los proyectos sometidos a su consideración en las asambleas y nos dejó su concepto de Ley como norma suprema para toda sociedad regida por la razón.

En ella, la comunidad como asociación logró un maravilloso desarrollo y los hombres por medio de sus instituciones creadas adquirieron la aptitud de decidir sus destinos.

La organización fiscal de la ciudad, alcanzó un alto grado de perfección. En Atenas, los ingresos comprendían; rentas de los dominios, impuestos a embarcaciones; a los extrajeros y a los esclavos que se libertaban; impuestos que se gravaban a los ciudadanos ricos; renta de los templos, derechos de aduana, derechos de justicia, y las entregas en

---

7).- Ochoa Campos Moisés .... op;cit: P. 29.

plata efectuadas por los aliados a cambio de la obligación para la flota común. (8).

Los egresos correspondían a los siguientes capítulos: Salarios para los servidores del Estado, entre los que estaban incluidos los médicos de la Ciudad; obras públicas, gastos de guerra y fiestas. En el Siglo V. A. de C. Atenas alcanzaba la cúspide de su curva evolutiva, "la religión, el Derecho, el Gobierno, todo era Municipal". (9).

Después comenzó a declinar. La época de Pericles sólo fue el último destello de su grandeza.

b)- En Roma:

El pueblo Romano se desarrolló como una entidad de defensa de carácter tribal destinada a la aseguración y extensión territorial; los elementos que la constituyeron fueron básicamente militares, administradores y juristas, lo que coadyuvó a la conquista de ciudades y a la conservación de ellas a través del establecimiento de un sistema de organización municipal.

---

8).- Ibid.

9).- Coulanges Fustel De.  
"La Ciudad Antigua".  
 Editorial Porrúa, S.A.  
 1a. Edición. Pág. 69. México 1944.

Justo Sierra explica la organización Municipal bajo la denominación romana, de la siguiente manera: "En este trabajo Roma no tiene rival en la historia. Italia sirvió de ensayo y luego fué el tipo de la obra, tres medios empleó el Senado: Primero prescindió del rigor del Derecho de conquista, estableció diversas categorías en las poblaciones y principalmente dos clases de Municipios, los de pleno Derecho que gozaban de absoluta autonomía que se consideraban en lo político y civil como una prolongación de Roma y que por regla general estaban en las comarcas cercanas a la capital; y los de Derechos Latinos que tenían la autonomía administrativa y plenitud de los Derechos Civiles Romanos, más no los políticos.

Los Municipios de pleno derecho mandaban a sus contingentes a las legiones y pagaban el mismo impuesto que los romanos; todos los demás comprendidos bajo el nombre de socil. Pagaban impuestos especiales y mandaban contingentes de diversa importancia". (10).

En opinión del maestro Moisés Ochoa Campos; "Las ciudades que conservaron su organización municipal, se les llamó municipios, y había diferentes categorías. Los que tenían la ciudadanía romana y gozaban de autonomía administrativa, se le llamó Municipia Federata.

---

10).- Ibid.

Los que conservaban de organización local sin la completa ciudadanía romana se les designó Municipio Cerita. Existió otra categoría de municipios que tenían en alguna forma la ciudadanía romana pero que no administrábanse por sí mismos". (11).

Por otra parte el Dr. Acosta Romero nos proporciona las características del municipio en Roma que son: "Primero por la calidad de los ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo. Segundo por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia". También nos indica: "El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo, del Senado de Roma". (12).

c)- En España:

No se sabe con exactitud cuando nació el Ayuntamiento español, la historia lo remonta al Siglo XI de nuestra era, el nacimiento de los Comunes o Consejo de Pueblos.

-----  
11).- Ibid.

12).- Acosta Romero Miguel.

"Teoría General del Derecho Administrativo."

Editorial Porrúa, S.A.

3a. Edición. Pág. 267. México 1979.

"El Gobierno del Consejo o Comunes fué ejercido por el pueblo a través de su intervención directa, es decir, Cabildo Abierto, en todos los asuntos de importancia. Reunidos el Consejo, los habitantes o jefes de familia de cada pueblo como depositarios de la autoridad pública discutían los asuntos comunes, nombraban anualmente Alcales Ordinarios, Jurados y otros Ministros de Justicia, para que ejerciesen el Poder Judicial, Civil y Criminal, como igualmente Oficiales que desempeñacen el Gobierno Económico del común y del mando de la fuerza armada: Porque cada Consejo había organizado una fuerza militar para proveer la tranquilidad a sus sesiones, mantener sus relaciones con el Monarca, asegurar el ejercicio de la justicia, perseguir a los malechores, sostener los derechos de la comunidad y salir al servicio del príncipe en los casos estipulados por las cartas y fueros".  
(12).

Para Moisés Ochoa Campos, en el Siglo XII y parte del XIII, constituye la edad de oro en los municipios españoles.  
(13).

El Gobierno del Ayuntamiento se ejerce por un Alcalde, generalmente nombrado por el pueblo, asistido de varios Regidores y uno o más Síndicos o defensores del pueblo, y Diputados que vigilaban el manejo de los Concejales, todos de elección popular.

---

12).- Escriche.

"Diccionario de Jurisprudencia y Legislación del Ayto."

13).- Idem.

No existió uniformidad en cuanto al número de Consejales Síndicos y Diputados, ni en cuanto a la duración de su cargo, siendo las diferencias de números, de acuerdo al tamaño de la población, y la duración de los cargos generalmente un año, aunque en raras poblaciones fueron perpetuos.

La satisfacción de las necesidades económicas, jugaban siempre un papel de primera importancia en la teoría de los servicios públicos. El Ayuntamiento Español, con la intervención de todos los vecinos encontró soluciones adecuadas al problema: Los servicios de abasto, carne, cereales, etc. eran patrimonio exclusivo del municipio, mismo que arrendaba a los particulares para su prestación, en la mayoría de los casos siguiendo un sistema que a la vez proporcionaba fondos al Ayuntamiento. La primera partida de egresos que encontramos en todos los presupuestos confeccionados por el Ayuntamiento, eran destinados al maestro de escuela.

Una característica política muy importante era la facultad que tenían los Cabildos de darse sus propias ordenanzas, sin más límites que el ámbito de su jurisdicción, y siempre que no contradijeren a la legislación general del Reino.

#### Atribuciones del Ayuntamiento.

1.- El cuidado de la abundancia y buena calidad de los comestibles.

2.- La efectiva inspección de pesas y medidas y su aplicación.

- 3.- La policía de sanidad y limpieza.
- 4.- El cuidado de los expósitos.
- 5.- La administración de los propios y arbitrios.
- 6.- La distribución de contribuciones y rentas públicas.
- 7.- Y en fin, lo relativo al gobierno económico político del pueblo.

Los reyes de España, veían con recelo y sospechaban de la grandeza que habían adquirido las municipalidades, y en especial las uniones y confederaciones que en ocasiones formaban las ciudades.

Así, Fernando III y Alfonso el Sabio, los mandaron disolver, posteriormente otros reyes la autorizaron de nuevo, pero otros la volvieron a prohibir, en el año de 1520, en Castilla, hicieron los Ayuntamientos su último esfuerzo para conseguir esas uniones, encendiendo la Guerra Civil de las Comunidades. (14).

La decadencia de los Municipios Españoles, proviene principalmente de la monarquía, al ensanchar las esferas de su acción, hizo perder libertades al municipio, durante la monarquía absoluta, el municipio se convirtió en una entidad nuevamente administrada, y un objeto de tráfico entre la corona y los compradores de cargos municipales.

---

14).- Encinas Genaro.

"El Régimen Municipal en México."

Editorial Porrúa, S.A.

1a. Edición. Pág. 55. México 1947.

En el año de 1812 en España, hubo una gran revolución de las instituciones políticas, la que se extendió al Gobierno Municipal, y así la Constitución del 19 de Marzo de 1812, consagró su título sexto al gobierno interior de las provincias y de los pueblos y en su Capítulo Primero a los Ayuntamientos.

Indica esta Carta Suprema en su Artículo 310 que se pondrá Ayuntamiento a todos los pueblos que no lo tengan y en que convenga le haya, No pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente.

Se fijó la clase de integrantes del Ayuntamiento para su gobierno interior. Se determinó el número de éstos estableciendo su nombramiento por elección popular, y se declaraba obligatorio para los vecinos el servicio de los carros consejales. Se fijaron igualmente las atribuciones de los ayuntamientos.

Con anterioridad existió el régimen de Intendencias que inició en su tiempo una nueva etapa de la organización municipal, dentro de lo que pudiéramos llamar el Ciclo Francés, las Ordenanzas de Intendentes de Carlos III, en 1786, puestas en práctica en la Nueva España, por la reforma consumada por el visitador Gálvez, acentuaron la política de centralización, a dejar a los propios intendentes el control de los principales ramos y al restar a su vez facultades a los ayuntamientos.

En cada provincia, el Intendente presidía el Cabildo, llevaba la cuenta de los propios e informaba del estado de la hacienda municipal a la junta superior de Real Hacienda. Los regidores fueron eliminados de toda intervención en materia fiscal.

Lo anterior por el nombramiento de juntas especiales municipales, compuestas de Alcalde Ordinario, dos regidores y un procurador, y tenían autoridad para manejar fondos municipales sin la intervención de los demás capitulares. El intendente se ocupó además de la justicia no obstante que las ordenanzas se lo prohibían.

En resumen, la Ordenanza de Intendentes, se dividía en cinco partes y éstas en 206 Artículos, reglamentando los asuntos generales, la justicia, la policía, el ramo de hacienda, y el de guerra. La centralización hacendaria, se realizaban por la vía de los intendentes y bajo la autoridad de la junta de la Real Hacienda. Las ordenanzas para el buen gobierno, dispuestas por los Ayuntamientos, debían ser aprobadas por los propios intendentes, había perdido el Municipio, en fin, la función subsidiaria de orden administrativo y toda la autonomía política. El control de los ingresos municipales, según la ordenanza de intendentes, fue de lo más riguroso.

Consigna Esquivel Obregón que: "A fin del año, el mayor-domo había de formar cuenta jurada con el cargo de las diver-

sas partidas de ingresos y la data de las partidas consignadas en el reglamento de propios y arbitrios, ordenadas por el Intendente o la Junta Superior refrendadas por la municipal y comprobadas por los recibos correspondientes". (15).

Las partidas de gastos se dividían en cinco clases:

1.- Dotaciones o ayuda de costas a los juristas, capitulares y dependientes de los ayuntamientos, salarios de oficiales públicos, médicos, cirujanos, y maestros de escuela, que debían forzosamente establecerse en cada pueblo de españoles o de indios.

2.- Réditos de censos o cargas, impuestos sobre fondos municipales, con real autorización o para el bien común.

3.- Festividades votivas y limosnas.

4.- Gastos precisos o extraordinarios, no tuviesen partida fija, autorizados anualmente por el intendente cuando la justificara alguna emergencia.

5.- El cuatro por ciento en pueblos de españoles y el dos por ciento en los de indios, para retribuir las labores de contadores, tesoreros y oficiales de la provincia. (16).

15).- Esquivel Obregón Toribio.

"Apuntes para la Historia del Derecho en México"1864/946  
Antigua Librería Robledo.

1a. Edición. Pág. 255. México 1947.

16).- Esquivel Obregón Toribio.... op;cit: Pág. 291.

A través de éste breve estudio de la época española, se ha visto, que España, consagró en la Epoca Moderna, ése régimen que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, que es el Ayuntamiento, y bajo la dependencia directa del gobierno. Por lo tanto, el municipio queda colocado así dentro de la administración descentralizada, como un caso de descentralización por región.

El Estado ejerce el control y el Ayuntamiento conserva su autonomía bajo tales limitaciones.

d)- En Francia.

En el Siglo XVIII, Francia inició su invasión paífica sobre el mundo hispánico, por medio de sus corrientes culturales. El éxito de esta etapa, había de troncar su expansionismo cultural en un imperialismo político que se hizo realidad sobre la propia España de 1808 y sobre México, en 1838 y en 1862.

Francia anhelaba heredar el papel regente de España en el mundo latino y muy a su pesar de esta, ni en el Santo Oficio había podido detener, en la península, la progresiva penetración del pensamiento francés. En la segunda mitad del Siglo XVIII, se convertía en hechos concretos ésta conquista cultural sobre su imperio que, fatalmente, entregara su propia corona a la sangre francesa de los Borbones. (17).

---

17).- Ochoa Campos Moisés.... op;cit. Pág. 191.

Tres poderosas fuerzas una después de la otra, dejarían además su impacto en la organización peninsular y de sus dominios. El llamado Despotismo Ilustrado primero; la Revolución de 1789, en seguida y luego las instituciones napoleónicas, fueron los tres arietes en la renovación del pensamiento español. Estas tres etapas ejercieron una fuerza de atracción tal, que no dejaron de la mano al mundo hispánico sino hasta ya entrado el Siglo XX, o sea después de centuria y media de tutelaje.

En la organización municipal, la influencia francesa siguió las tres etapas apuntadas, abarcando el mismo lapso, o sea de mediados del Siglo XVIII, a los primeros lustros del que corre.

A la Revolución francesa, en materia municipal, debemos una renovación en las corrientes. Su reflejo fue saludable, al expedir la ley de 14 de Diciembre de 1789, que afirmó en Francia la existencia de un poder municipal, con atribuciones específicas.

Junto a los tres poderes clásicos de Montesquieu, el Municipio adquirió el carácter de cuarto poder y éste es un importante antecedente en la actitud liberadora de los cabildos coloniales, que no poco estímulo encontrarían en los sucesos de 12 y 14 de Julio del 89 y de 10 de Agosto de 1792.

En México, la Revolución Francesa, se reflejó en el

orden municipal inyectando razones al movimiento precursor de la Independencia, que enarbolara la bandera de soberanía popular con la actitud asumida por el Ayuntamiento de la capital en 1808.

Sin embargo, andando el tiempo, el modelo municipal francés fué perdiendo su lozanía popular.

Jerarquizada escrupulosamente a la administración por Napoleón Bonaparte, operó una descentralización en torno a los prefectos, que como delegados a su vez el Poder Ejecutivo, administraban los departamentos y de los subprefectos que administraban los distritos.

La concepción francesa del Municipio quedó definida en última instancia por las leyes napoleónicas y coloca a la institución municipal como órgano administrativo descentralizado.

"La descentralización por región se ejerce por medio del control del Estado sobre el Municipio, conservando éste su autonomía administrativa, muy pobre por cierto". (18).

---

18).- Ochoa Campos Moisés.

"El Municipio en la Reforma".

Trabajo aprobado en la Quinta Asamblea de Mesa Redonda, para el estudio de los Orígenes de la Reforma en México. Oaxaca, Oax. 24-31 de Mayo de 1953.

## C A P I T U L O   I I

## EL MUNICIPIO EN MEXICO.

1. Entre los Aztecas.
2. En la Constitución de Cádiz de 1812.
3. En la Constitución de Apatzingán de 1814.
4. En las Siete Leyes Constitucionales de 1836.
5. En la Constitución de 1857.
6. En la Dictadura del General Porfirio Díaz.
7. Antecedentes del Estado de Michoacán.
  - a)- Epoca Precortesiana.
  - b)- Epoca Colonial.
  - c)- Epoca Independiente.
  - d)- Vida Independiente.
  - e)- Intervención Francesa.
  - f)- Porfirismo.
  - g)- Revolución.
8. Los Municipios y sus Cabeceras en el Estado de Michoacán.
  - a)- Superficie.
  - b)- Agricultura.
  - c)- Población.

## C A P I T U L O II.

## EL MUNICIPIO EN MEXICO.

## 1. ENTRE LOS AZTECAS.

Nuestras raíces en la comunidad indígena; la organización imperante antes de la conquista responde en mi opinión a los mismos moldes que en lo general determinaron la organización de los primeros grupos, en otras partes del mundo, si bien adoptando aquí características especiales con relación a los demás. Nuestra organización social y política entre los aztecas descansaba en el Clán y la Tribu. Se puede afirmar desde luego que:

a).- El grado superior de organización social, lo constituía la tribu, que llegaron a formar, en efecto verdaderos Estados Tribales.

b).- Dichas tribus, particularmente las que se hallaban en un grado mayor de evolución, formaban alianzas que no infringían los Derechos particulares de cada una. El hecho que se advierta la existencia de éstos, sobre todo entre los principales núcleos, tanto en la altiplanicie como en un punto distante que es la Península Yucateca, demuestra que este principio estaba extendido, siendo de gran trascendencia ya que entraña una herencia de identidad, que nos legaron estas formas del México antiguo.

Respecto a la dirección de éstos, sus jefes eran electos por los consejos de sus tribus.

Tal circunstancia corrobora la existencia de una práctica electiva, entraña un embrión de sistema representativo.

Aguirre Beltrán confirma estas apreciaciones al decir que: "Todos aquellos lugares donde las circunstancias lo permitieron y proporcionaron, la confederación de tribus fue la forma de agrupación más compleja ideada por los indígenas Mexicanos como patrón cultural. Para regir grandes contingentes humanos ligados, no sólo por una cultura básicamente igual, sino también por lazos de parentesco que lo hacían descender de un mítico antepasado común". (19).

Como piedra angular de la organización Tribal estaba el Clan y este grupo, de singular importancia formaba precisamente la comunidad o sea la célula social. Dicho en otras palabras, el Municipio Primitivo estaba constituido por el Clan Totémico.

---

19).- Aguirre Beltrán Gonzalo.

"Formas de Gobierno Municipal".

Editada por Imprenta Universitaria.

1a. Edición. Pág. 21. México 1953.

El autor mencionado, anteriormente, se ocupa de este punto, expresando: La presencia de grupos organizados de parientes entre los Aztecas, entre los Mayas, y en general, entre las diversas unidades étnicas que tenían por asentamiento el territorio que hoy ocupa o constituye la República Mexicana, parece confirmada por la existencia de una institución difundida por todo el país y más allá de sus fronteras actuales, recibió de los Nahuas el nombre de "Calpulli".

Y añade: El Calpulli, constelación cultural semejante a los Gens Griegos, determinando así la conexión entre el grupo consanguíneo y el territorio ocupado.

Así pues, El Calpulli era un sitio ocupado por un linaje, es decir por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad, cuyo antepasado divino o náhuatl era el mismo, por ello cada calpulli tenía su dios particular, un nombre y una insignia particular y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación, un gobierno también particular. Era, por lo tanto, El Calpulli, un Clán totémico con sus instituciones emanadas de su propia naturaleza.

El Calpulli constituyó, sociológicamente, el

foco de convivencia: Administrativamente, la célula de organización y, económicamente la base de la propiedad, del trabajo en general, de la producción.

En El Calpulli, la alianza de familias, determinó una forma de gobierno; la del consejo: El era la expresión del Poder Social, a la manera de los consejos municipales; pero emanado de la reunión de familias emparentadas, el consejo era integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos.

Como todo consejo municipal, el consejo Calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que tenían facultades ejecutivas: Así se nombraba El Teachuah o pariente mayor que era el más significativo rango y su elección era de por vida, además era el precursor y representante del linaje ante el gobierno de la tribu y como tal formaba parte del consejo tribunal.

Otro funcionario de menor importancia era El Tecuhtli o el abuelo, en él recaía el honor de llevar en las acciones de guerra la Sagrada Insignia del Linaje. Así sucesivamente se nombraban los demás funcionarios del Calpulli.

Era característico en los funcionarios:

- 1.- La duración de su cargo, por toda la vida.
- 2.- La deposición de su cargo, por el consejo, si daban motivo grave por ello.
- 3.- El carácter electivo de sus designaciones.
- 4.- La decisión electiva, que sólo consideraba a los jefe de familia o ancianos de linaje.
- 5.- La excepción respecto a los Topiles, que no eran escogidos entre los jefes de la familia.

Los Calpullis, formados por lazos de parientes y rasgos culturales comunes entre los cuales contaba: La participación de un mismo lenguaje, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes integraban la tribu; la tribu era una liga de Calpullis. El Consejo Tribal estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada Calpulli.

Este consejo era el que elegía por una vida al Tlatoani, el que habla, o Gobernador de la Tribu y el Tlacatecuhtli, el jefe de hombre, o jefe militar, el segundo llegó a personificar el poder central; pero en la elección había una limitación importante y era que sólo podía caer en un Calpulli o Linaje determinado, sucediendo así entre los Mexicas como entre los Mayas del llamado Nuevo Imperio en estos últimos, los jefes

militares sólo salían del linaje de los Cocomes.

Tenochtitlan fue el asiento de los poderes confederados que formaban, México, Tlacopan y Texcoco.

Esta alianza era esencialmente militar y otorgaba la supremacía a la sede Azteca, que también ejercía hegemonía política a través de la dignidad del Tlacatecuhtli; o supremo señor y en cierto grado, por el Tlatoacan o consejo de la nobleza.

Esta autoridad llegó a intervenir en el gobierno de los regímenes anexos ya que el Tlacatecuhtli tenía atribuciones para designar a los señores que los gobernaban y cuya representación personal tenían.

## 2. EN LA COSTITUCION DE CADIZ DE 1812.

El 22 de Abril de 1519, Hernán Cortés creó el primer ayuntamiento en México, al cual se le puso el nombre de Villa Rica de la Vera Cruz; por haber desembarcado el viernes santo de la cruz.

En lo relativo a la organización municipal, el primer documento lo constituyen las actas de 1519, levantadas por el Escribano Real, Diego de Godoy, desde el punto de vista legal, los documentos básicos son las ordenanzas de Cortés de 1524

y 1525, mismas que forman el Código que regía al Ayuntamiento.

Lo anterior es una breve semblanza del origen del primer Municipio en México impuesto por los conquistadores españoles. Por lo tanto desde el punto de vista histórico, pertenece lo anterior a la Epoca Colonial, precursora del tema que nos ocupa y que es: El Municipio en la Constitución de Cádiz de 1812 y su aplicación en la Nueva España.

Al tratar este tema veremos de que manera la Constitución de Cádiz, reguló al Municipio. En efecto, estableció innovaciones fundamentales para la integración y funcionamiento de los Ayuntamientos, así como precedentes negativos que han perdurado.

La Constitución de Cádiz, fue promulgada por las Cortes Extraordinarias Españolas, el 19 de Marzo de 1812. Se dividió en 12 títulos, éstos a su vez se dividían en capítulos. Esta ley fundamental en su título respectivo, al introducir las jefaturas políticas, copió el modelo Francés.

Con relación al número de individuos que componían los Ayuntamientos, lo determinó una Ley secundaria que indicó que: Era en proporción al

vecindario, se revocaban periódicamente y por un sistema electoral no pudiendo desempeñarlos quienes tuvieran empleos en Provisión Real.

De acuerdo a las funciones del Ayuntamiento, el Artículo 321 de la Constitución de Cádiz disponía:

Estará a cargo de los ayuntamientos:

Primero: La policía de salubridad y comodidad.

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

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

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

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

Sexto: Cuidar de los hospitales, hospicios,

casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.

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

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

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

Siguiendo con lo que disponía la Constitución de Cádiz, cada provincia estaba a cargo de un jefe político superior con una diputación respectiva, compuesta por un presidente que lo era el Jefe Político, del Intendente y siete individuos. Las funciones de las diputaciones además de las políticas, eran de naturaleza hacendaria.

Los Jefes Políticos que precidían los ayuntamientos eran el conducto para las relaciones, entre éstos y las autoridades superiores.

Mientras en la Nueva España se desarrollaba el movimiento de Independencia en España el Constituyente Gaditano formulaba la Constitución de Cádiz, integrando el propósito Constituyente de transformar al Régimen Municipal.

El Cura Hidalgo: "Se pronunció por la conveniencia de abolir las Cajas de Comunidad y en Guadalajara dió su aprobación en la elección e instalación del Nuevo Ayuntamiento, demostrando con ello su interés por todo lo relativo a la municipalidad". (20).

Inicialmente la Constitución de Cádiz tuvo breve aplicación en la Nueva España. En lo general, estuvo en vigor del 30 de Septiembre de 1812 al 17 de Agosto de 1814 y posteriormente, de 1820 a la Consumación de la Independencia.

"Estos lapsos sirvieron para dejar nuevas reglas al Ayuntamiento Mexicano:

1.- La integración del Ayuntamiento por el número de habitantes, abandonándose por tanto la antigua relación entre el número de éstos y la

-----  
20).- Ochoa Campos Moisés.

"La Reforma Municipal".

Editorial Porrúa, S.A.

3a. Edición. Pág. 226. México 1979.

categoría del poblado.

2.- La declaración de los cargos consejiles como obligación ciudadana.

3.- La no reelección de los funcionarios".  
(21).

### 3. EN LA CONSTITUCION DE APATZINGAN DE 1814.

Siguiendo el orden cronológico de nuestro estudio, mencionaré el decreto del 22 de Octubre de 1814, que promulga para la Libertad de la América Mexicana, conocido también como Constitución de Apatzingán.

Esta Constitución, contiene importantes preceptos, y son de destacarse los siguientes:

En el Artículo 5 establece que: "La Soberanía reside originariamente en el pueblo, y su ejercicio en la representación nacional compuesta de diputados elegidos por los ciudadanos bajo la forma que prescriba la Constitución".

En cuanto a las atribuciones del Supremo Congreso, le compete, de conformidad con el Artículo 113 de la Constitución de Apatzingán:

"Arreglar los gastos del Gobierno. Establecer contribuciones e impuestos, y el modo de recaudarlos; como también un método conveniente

para la administración, conservación y enajenación de los bienes propios del Estado; y en los casos de necesidad tomar caudales a préstamo sobre fondos y crédito de la Nación".

El Artículo 114, establece también como facultades del Supremo Congreso:

"Examinar y aprobar las cuentas de recaudación e inversión de hacienda pública."

En su Capítulo XIII, referente a las intendencias de Hacienda, el Artículo 178 dispone:

"Se crearán también tesorerías foráneas, dependientes de las provinciales, según las que se juzguen necesarias para la mejor administración".

De esta disposición se observa la necesaria creación de tesorerías en los municipios o ayuntamientos, para una mejor administración de los ingresos que recauden, ya que sólo a la provincia le competía administrar todas las rentas y fondos de los municipios.

Por último, el Artículo 208 de esta Constitución, hace somera indicación de los "Ayuntamientos", ya que esta disposición establece:

"En los Pueblos, Villas y Ciudades, continuarán respectivamente los Gobernadores y Repúblicas, los Ayuntamientos y demás empleos, mientras

no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los Ciudadanos".

En la Constitución Federal de 4 de Octubre de 1824, adopta la forma Política de República, Representativa, Popular y Federal, así mismo conforme al Artículo 6. del Acta Constitutiva de 31 de Enero de 1824, preveé también Estados Libres y Soberanos e Independientes en su Gobierno Interior.

En consecuencia, no se contó con una estipulación constitucional suprema en materia Municipal reservándose a las entidades que integraban la República, su organización político territorial. Estas continuaron copiando en este aspecto a la Constitución de Cádiz.

El 20 de Noviembre de 1824, el Congreso expidió un decreto donde habla del Municipio en su Artículo 7 que a la letra decía:

"En las elecciones de Ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su Gobierno Municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que pugne con la presente."

## 4. EN LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836.

El 23 de Octubre de 1835, al expedir las bases constitucionales, queda abrogada la Constitución de 1824, instaurándose la República Central, sancionando como forma de organización política, que el Territorio de la República se divida en Departamentos a cargo de un Gobernador nombrado por el Presidente de la República de Terna formada de Juntas Departamentales con excepción de los fronterizos, estas juntas eran de elección popular y con facultades tanto económicas como electorales, Legislativas y Municipales.

Julio D'Acosta y Esquivel Obregón, opinan que: "Todos nuestros regímenes Constitucionales de carácter Federalista se caracterizan por un abandono del problema Municipal, y cuando en alguna forma se han ocupado del Ayuntamiento, ha sido para destruirlo. Sólo las Constituciones de tipo Centralista han abordado el problema". (23).

---

23).- D'Acosta Julio y Obregón Esquivel.

"El Fuero del Municipio".

Editorial Porrúa, S.A.

2a. Edición. Pág. 123. México 1948.

La Ley Constitutiva de 23 de Octubre de 1835, "dio fin al sistema Federal. Así fué como surgió la Primera República Central, posteriormente regida por las Siete Leyes Constitucionales de 1836". (24).

---

Fué la Sexta Ley Constitucional del 29 de Diciembre de 1836, la que consagró como constitucionales a los Ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de Departamentos, Puertos y Ciudades. A continuación los Artículos 22 y 23 de dicha Ley que preveé:

Artículo 22.- "Habrá Ayuntamientos en las capitales de departamentos, en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población habrá jueces de paz, encargados también de la policía, en el número que designen las juntas departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos".

---

24).- Tena Ramírez Felipe.

"Leyes Fundamentales de México 1808-1967".

Editorial Porrúa, S.A.

3a. Edición. Pág. 532. México 1985.

Artículo 23.- "Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley (dictada el 20 de Marzo de 1837). El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con el gobernador, sin que puedan exceder, los primeros, de seis, los segundos, de doce, y los últimos de dos".

Posteriormente, con la lucha por el restablecimiento del sistema federal, se llega a las Bases Orgánicas de la República Mexicana, de fecha 12 de Junio de 1843, en ésta se establece en su Artículo 4 que: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del Artículo anterior, se denominarán territorios".

En las fracciones X y XIII del Artículo 134, de dichas bases, se facultó a las Asambleas Departamentales para hacer la división política de su territorio, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios y los presu-

puestos de gasto de las municipalidades.

El Acta de Reformas, de fecha 18 de Mayo de 1847, jurada el 21 del mismo mes y promulgada el 22 de Mayo de 1847, no contempló lo referente a los municipios, sin embargo, toman un gran papel para la vida histórica de México.

#### 5. EN LA CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución Política de 1857, precisa la organización del país en forma de República Representativa Democrática y Federal.

Esta Ley Constituyente no reglamentó nada de la organización de los Municipios y solamente se ocupó en este aspecto del Distrito Federal y en los Territorios, para establecer la forma popular de elección de las Autoridades Municipales. Estimamos que más bien ésta le restó facultades, ya que le negó personalidad jurídica a los Ayuntamientos, al establecer en su Artículo 27, párrafo II que: "Ninguna corporación civil ni eclesiástica, cualquiera que sea su carácter, denominación u objeto tendrá capacidad legal para adquirir en propiedad o administrar por sí bienes raíces, con la única excepción de los edificios destinados inmediatamente y directamente al servicio u objeto de la institución".

Sin embargo, el Diputado Castillo Velásco, presentó un proyecto de adiciones sobre el Municipio que lamentablemente no fue incorporado a la Constitución de 1857. En estas adiciones comentaban lo siguiente:

1.- Como se reconoce la libertad a las partes de la Federación que son los Estados, para su administración interior, debe también de concederse a las partes constitutivas de los Estados, que son los Municipios.

2.- Así mismo, que toda Municipalidad con acuerdo de su consejo electoral. Pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra Municipalidad o Estado.

"Otra de las disposiciones que emanaron de la Constitución de 1857, que afectó a la economía municipal, fué la abolición de las alcabalas".  
(25).

-----  
25).-Zarco Francisco.

"Crónica del Congreso Extraordinario  
Constituyente 1856-1857".

Editada por el Colegio de México.

1a. Edición. Pág. 178. México 1957.

## 6. EN LA DICTADURA DEL GENERAL PORFIRIO DIAZ.

El sistema Municipal continuó siendo tutelado por el Régimen de Jefe Políticos o Prefecturas, que cada vez rebazó en mayor grado los límites de sus funciones, lo cual hizo de éste, una Institución censurable, durante la dictadura porfirista.

En el régimen del General Porfirio Díaz, se borró toda señal de autonomía Municipal, se agrupó a los Ayuntamientos en divisiones territoriales que se llamaron: Distrito, Partido, Prefectura o Cantón, según la entidad. Estas eran las agencias del Gobierno del Estado teniendo funciones concretas.

La actuación de los Prefectos o Jefes Políticos era incompatible con cualquier asomo de libertad Municipal, motivo por el cual uno de sus postulados de la Revolución fue pedir la supresión de éstos y el establecimiento del Municipio Libre.

Alberto Morales Jiménez comenta que: "El latifundio era incompatible con las instituciones Municipales, el hacendado, por convenir así a sus intereses, gobernaba con la orden de arriba, no con el mandato legítimo del pueblo, y agrega: El

Ayuntamiento era un cero a la izquierda, la Jefatura Política un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz y el Jefe Político era aliado del hacendado, y éste del Gobernador". (26).

Con toda razón afirma Ochoa Campos, que bajo el porfiriato, el régimen de las Jefaturas Políticas ahogó por completo la vida municipal.

## 7. ANTECEDENTES DEL ESTADO DE MICHOACAN.

### a)- Epoca Precortesiana.

Michoacán palabra náhuatl que significa: "Lugar de pescadores". Lo habitaron otomíes, nahuas, matlazincas o pirindas y tecos. Los otomíes dieron origen a la raza chichimeca a la que más tarde se le llamó purépecha. La antecesora de la monarquía purépecha fue la tribu encabezada por Irete-Ticateme que llegó por el año 1,200 a la región de Zacapu.

Con Tariácuri se iniciaron las guerras de conquista y expansión de su señorío, y a la muerte de éste, el Imperio fue dividido en tres señoríos: Pátzcuaro, Michoacán (Tzintzunzan). Cuyuacán (Ihuatzio) que fueron gobernados por Hiquingare. Tangánxoan e Iripan, respectivamente. A

-----  
26).- Ochoa Campos Moisés.... op;cit. Pág. 309.

la muerte de Tangánxoan, tomó el poder del "Señorío de Michoacán" su hijo Tzizispadáquare, gobernante que centralizó el poder y se convirtió en el primer Caltzontzi del Imperio de Michoacán. Su dominio comprendía, además de Michoacán, la extensión que hoy ocupa Colima, Nayarit, Guanajuato, Querétaro, Guerrero, parte de Jalisco, San Luis Potosí y Sinaloa. Por el año de 1470, Axayacatl, rey de los Aztecas, trató de conquistar sin éxito el reino purépecha. El apogeo del reino se atribuye a Zuanagua, sucesor de Tzitzinpadáquare, quién murió en 1520 sucediéndole Tangáxoan II, que fue vilmente asesinado por Nuño de Guzmán en 1530.

b)- Epoca Colonial.

La conquista del imperio Purépecha la llevaron a cabo Cristóbal de Olid y Nuño de Guzmán entre 1522 y 1534, fecha en que Michoacán se convirtió en "Provincia".

Tal provincia la comprendía lo que ahora son los Estados de Michoacán, Colima, Guanajuato, parte de Guerrero, San Luis Potosí y Tamaulipas.

En 1533 llegó a la provincia Don Vasco de Quiroga, quién fuera el primero Obispo de Michoacán y fundador del Colegio de San Nicolás. Desde

el inicio de la Conquista la "Provincia" fue repartida en encomiendas y en los pueblos más importantes se instalaron Alcaldías Mayores y Corregimientos, los que fueron constituidos en "Repúblicas de Indios" (pueblos gobernados por casiques indígenas).

La primera capital de la "Provincia de Michoacán" y sede de la silla Episcopal, fue Tzintzuntzan hasta 1536, a la que siguió Pátzcuaro (1536-1582) y más tarde Valladolid.

En 1787, la antigua Provincia de Michoacán se convirtió en "Intendencia de Valladolid" siendo reducido su territorio a lo que hoy ocupan los Estados de Michoacán y Colima. La Alcaldía de Colima fue segregada de la intendencia de Valladolid para agregarla a la de Guadalajara, quedando Michoacán con una semejanza a la que hoy tiene.

c)- Epoca Independiente.

LUCHA DE INDEPENDENCIA. El 21 de Diciembre de 1809 fue descubierta en Valladolid una conspiración en favor de la Independencia de México y ya iniciada la Guerra de Independencia, Michoacán fue escenario de sangrientas batallas.

"Don Ignacio López Rayón, estableció en Zitácuaro el 21 de Agosto de 1811, "El Primer Congre-

so Nacional Governativo o Suprema Junta Nacional Americana" se decretó en Apatzingán la primera Constitución, o "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana". Días más tarde, se instaló en Ario, el Supremo Tribunal de Justicia de la Nación, al triunfo de los tratados de Córdoba con la toma pacífica de Valladolid por Iturbide, el 22 de Mayo de 1821, inició la Intendencia Michoacana su vida como integrante del Imperio Mexicano". (27).

d)- Vida Independiente.

Michoacán se constituyó en Estado al expedirse el Acta Constitutiva de la Federación el 31 de Enero de 1824, instalándose su Primer Congreso Constituyente el 6 de Abril de 1824.

En 1835 se dictó la Ley de División Territorial, que dividió al Estado en cuatro Departamentos y 22 Partidos. El 10 de Diciembre de 1831 el IV Congreso Constitucional decretó una nueva división, estableciendo la subdivisión de los Partidos en 61 Municipios y 207 Tenencias.

-----  
 27).- Departamento de difusión del Gobierno.  
"Apuntes Socio-Económicos".  
 Editado por el Gobierno de Michoacán.  
 1a. Edición. Pág. 123. Morelia, Mich.

El Primer Gobernador Constitucional del Estado fué don Antonio de Castro. El 12 de Septiembre de 1828 se cambió el nombre a la Capital del Estado por el de Morelia, en memoria del Generalísimo Don José María Morelos y Pavón.

En 1846 ocupó la Gobernatura del Estado don Melchor Ocampo, quién organizó el "Batallón Matamoros" para defender el Territorio Nacional de la invasión Norteamericana.

El 28 de Junio de 1849, el Estado de Michoacán cedió el Municipio de Coyuca para formar el Estado de Guerrero. El 31 de Mayo de 1857 fué jurada la Constitución General de la República, declarándose Gobernador Propietario a Santos Degollado.

El 24 de Julio, de acuerdo con el Artículo 49 de la Constitución, el Municipio de Contepec dejó de pertenecer al Estado de Guanajuato y fué incorporado al de Michoacán.

El 20 de Diciembre, Michoacán al no reconocer el golpe de estado de Comonfort, se apegó a la Constitución recién jurada y enarbolada con Juárez. Con ello se inició la Guerra de Reforma. El 31 de Junio de 1851, fue fusilado Don Melchor Ocampo por los conservadores; la noticia del crí-

men causó gran consternación en el Estado y dispuso que a partir de esa fecha el Estado llevara el nombre de "Michoacán de Ocampo".

e)- Intervención francesa.

En 1861, los franceses invadieron a México, y el General García Pueblita tomó en Michoacán el mando militar para organizar a la resistencia contra la invasión francesa. El 24 de Noviembre de 1863, Uruapan fue declarada Capital del Estado por los Republicanos, mientras que en Morelia, el 1º. de Diciembre era declarado Prefecto Imperial Don José de Ugarte.

El 3 de Marzo de 1865, se dictó una Ley Imperial que dividió a la Nación en 50 Departamentos, Michoacán fué dividido en tres: Michoacán, Tancítaro y Coalcomán.

La Intervención Francesa terminó en Michoacán con la toma de Zamora por los Republicanos, el 5 de Febrero de 1867, restituyéndose nuevamente el Federalismo, de acuerdo con la Constitución Política de 1857.

f)- Porfirismo.

El plan de Tuxtepec que llevó a la Presidencia a Porfirio Díaz, fue secundado en Michoacán el 16 de Diciembre de 1876.

El 2 de Octubre de 1906, Porfirio Díaz expidió un laudo en el que Michoacán cedió a Guerrero el Municipio de Zirándaro y parte de Pungarabato (Cd. Altamirano), el laudo fue aprobado por el Congreso Local el 21 de Noviembre de 1906.

g)- Revolución.

La inconformidad de los liberales michoacanos ante la cuarta reelección de Aristeo Mercado como Gobernador, y la octava de Porfirio Díaz como Presidente, se puso de manifiesto al apoyar el "Plan de San Luis", propuesto por Madero el 5 de Octubre de 1910. La proclama maderista en Michoacán fue lanzada por Salvador Escalante en Santa Clara del Cobre el 10 de Mayo de 1911.

Como consecuencia del asesinato de Madero y Pino Suárez, se levantó en armas tomando como lema el "Plan de Guadalupe", promulgado por Venustiano Carranza, el General Gertrudis G. Sánchez, quién fuera el primer Gobernador revolucionario.

Con lo anterior termina lo concerniente al aspecto histórico del Estado de Michoacán.

## 8. LOS MUNICIPIOS Y SUS CABECERAS EN EL ESTADO.

De acuerdo a lo establecido por el Artículo 115 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice:

"Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, ...."

El Estado de Michoacán, da cumplimiento a éste precepto constitucional, a través de su Constitución Política, pues dentro de ella se establece lo siguiente:

"Artículo 3°. El Estado de Michoacán de Ocampo se divide para los efectos de su organización política y administrativa, en 113 Municipios cuyos nombres y cabeceras se expresan a continuación".

## MUNICIPIO.

## CABECERA.

Acuitzio.	Acuitzio del Canje.
Aguililla.	Aguililla.
Alvaro Obregón.	Alvaro Obregón.
Angamacutiro.	Angamacutiro de la Unión.
Angangueo.	Mineral de Angangueo.
Apatzingán.	Apatzingán de la Const.
Aporo.	Aporo.
Aquila.	Aquila.
Ario.	Ario de Rosales.
Arteaga.	Arteaga.

Briseñas.	Briseñas de Matamoros.
Buenavista.	Buenavista de Tomatlán.
Carácuaro.	Carácuaro de Morelos.
Coahuayana.	Coahuayana de Hidalgo.
Coalcomán de Vázquez	Coalcomán de V. Pallares.
Coeneo.	Coeneo de la Libertad.
Contepec.	Contepec.
Copándaro.	Copándaro de Galeana.
Cotija.	Cotija de la Paz.
Cuitzeo.	Cuitzeo del Porvenir.
Charapan.	Charapan.
Charo.	Charo.
Chavinda.	Chavinda.
Cherán.	Cherán.
Chilchota.	Chilchota.
Chinicuila.	Villa Victoria.
Chucándiro.	Chucándiro.
Churintzio.	Churintzio.
Churumuco.	Churumuco de Morelos.
Ecuandureo.	Ecuandureo.
Epitacio Huerta.	Epitacio Huerta.
Erongarícuaro.	Erongarícuaro.
Gabriel Zamora.	Gabriel Zamora.
Hidalgo.	Ciudad Hidalgo.
Huandacareo.	Huandacareo.

Huaniqueo.	Huaniqueo de Morelos.
Huetamo.	Huetamo de Núñez.
Huiramba.	Huiramba.
Indaparapeo.	Indaparapeo.
Irimbo.	Irimbo.
Ixtlán.	Ixtlán de los Hervores.
Jacona.	Jacona de Plancarte.
Jiménez.	Villa Jiménez,
Jiquilpan.	Jiquilpan de Juárez.
José Sixto Verduzco.	Pastor Ortíz.
Juárez.	Benito Juárez.
Jungapeo.	Jungapeo de Juárez.
Lagunillas.	Laguinillas.
La Huacana.	La Huacana.
La Piedad.	La Piedad de Cabadas.
Lázaro Cárdenas.	Cd. Lázaro Cárdenas.
Los Reyes.	Los Reyes de Salgado.
Madero.	Villa Madero.
Maravatío.	Maravatío de Ocampo.
Marcos Castellanos.	San José de Gracia.
Morelia,	Morelia.
Morelos.	Villa Morelos.
Mújica.	Nueva Italia de Ruíz.
Nahuatzen.	Nahuatzen.
Nocupétaro.	Nocupétaro de Morelos.

Nuevo Parangaricutiro.	Nuevo San Juan P.
Nuevo Urecho.	Nuevo Urecho.
Numarán.	Numarán.
Ocampo.	Ocampo.
Pajacuarán.	Pajacuarán.
Panindícuaro.	Panindícuaro.
Parácuaro.	Parácuaro.
Paracho.	Paracho de Verduzco.
Pátzcuaro.	Pátzcuaro.
Penjamillo.	Penjamillo de Degollado.
Peribán.	Peribán de Ramos.
Purépero.	Purépero de Echaiz.
Puruándiro.	Puruándiro.
Queréndaro.	Queréndaro.
Quiroga.	Quiroga.
Régules.	Cojumatlán de Régules.
Sahuayo.	Sahuayo de Morelos.
San Lucas.	San Lucas.
Santa Ana Maya.	Santa Ana Maya.
Salvador Escalante.	Santa Clara del Cobre.
Senguio.	Senguio.
Susupuato.	Susupuato de Guerrero.
Tacámbaro.	Tacámbaro de Codallos.
Tancítaro.	Tancítaro.
Tangamandapio.	Santiago Tangamandapio.

-Tangancícuaro.	Tangancícuaro de Arista.
Tanhuato.	Tanhuato de Guerrero.
Taretan.	Taretan.
Tarímbaro.	Tarímbaro.
Tepalcatepec.	Tepalcatepec.
Tingambato.	Tingambato.
Tingüindín.	Tingüindín.
Tiquicheo de Nicolás R.	Tiquicheo.
Tlalpujahuá.	Tlalpujahuá de Rayón.
Tlazazalca.	Tlazazalca.
Tocumbo.	Tocumbo.
Tumbiscatio.	Tumbiscatio de Ruíz.
Turicato.	Turicato.
Tuxpan.	Tuxpan.
Tuzantla.	Tuzantla.
Tzintzuntzan.	Tzintzuntzan.
Tzitzio.	Tzitzio.
Uruapan.	Uruapan.
Venustiano Carranza.	Venustiano Carranza.
Villamar.	Villamar.
Vista Hermosa.	Vista Hermosa de Negrete.
Yurécuaro.	Yurécuaro.
Zacapu.	Zacapu.
Zamora.	Zamora de Hidalgo.
Zináparo.	Zináparo.

Zinapécuaro.	Zinapécuaro de Figueroa.
Ziracuaretiro.	Ziracuaretiro.
Zitácuaro.	Heróica Zitácuaro.

a)- Superficie.

El Estado de Michoacán, tiene una superficie de 60,186 Km<sup>2</sup>. por su dimensión ocupa el dieciseisavo lugar en la República, y está dividido como se enunciaron anteriormente ciento trece municipios.

Los Municipios de mayor superfice son: Arteaga, Coalcomán, Aquila, Tiquicheo, La Huacana, Apatzingán, Aguililla, Huetamo, Turicato y Lázaro Cárdenas. Los de menor extensión son: Lagunillas, Aporo, Briseñas, Jacona, Angangueo, Irimbo, Chavinda, Purépero, Obregón, Numarán y Zináparo.

b)- Agricultura.

Estudios recientes revelan que el Estado de Michoacán poseé una superficie agrícola de: 1'323,582 Hectáreas, clasificadas como de riego: 397,276 Hectáreas, y 926,306 Hectáreas de temporal. Para uso pecuario 1'678,125 Hectáreas, 1'350,551 para uso forestal, y 1'634,142 para otros usos.

La agricultura en Michoacán en los últimos años ha tenido un comportamiento favorable, y los

incrementos en la producción agrícola se ha debido principalmente a que se han abierto nuevas áreas de cultivo, a la producción y a la adopción de nuevas técnicas en la producción de cultivos básicos, como maíz, frijol, y trigo; con respecto a cultivos comerciales para la exportación, como fresa, melón y aguacate, en los cuales la entidad y los Municipios de: Zamora, Apatzingán y Uruapan respectivamente han alcanzado importancia a nivel nacional y mundial.

c)- Población.

Los Municipios con mayor población registrada en el Estado son: Morelia, Apatzingán, Uruapan, Lázaro Cárdenas, Zamora, La Piedad, Zacapu y Zitácuaro.

Cifras según el censo de 1980, señalan a Michoacán con una población de 3'550,028 habitantes, correspondiendo el 62% a la urbana y el 38% a la rural. Michoacán es una de las Entidades con mayor población del país, absorbiendo el 4.92% del total de habitantes, con un crecimiento ininterrumpido en la década 1970-1980 de 32.46%, equivalente en números absolutos a 750,000.

Su crecimiento demográfico ha sido constante, a excepción del año 1921 como resultado de la

lucha revolucionaria, registrándose el mayor crecimiento a partir de 1940.

Michoacán, al igual que otros Estados del centro del país, registra una corriente constante de acercamiento de habitantes del medio rural hacia zonas urbanas del Distrito Federal y ciudades fronterizas y los Estados Unidos de Norteamérica. Al iniciarse el presente siglo, la población del Estado era de 935,900 habitantes, con una densidad de 16 habitantes por Km<sup>2</sup>. Esta densidad se elevó en 1980 a 55 habitantes por Km<sup>2</sup>.

La relación de la población rural con la urbana a principios del siglo era de 7 habitantes en el campo por uno en la zona urbana, en 1980 fué de 1 habitante en el campo por 1.5 en los pueblos y ciudades.

## C A P I T U L O   I I I

EL IMPACTO DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LAS RELACIONES MUNICIPIO-ESTADO.

1. INTRODUCCION.
2. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.
3. REFORMAS AL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA EN EL ESTADO DE MICHOACAN.
4. LEGISLACION MUNICIPAL VIGENTE EN EL ESTADO DE MICHOACAN.
  - a)- Ley Orgánica Municipal.
  - b)- Ley de Hacienda Municipal.
  - c)- Ley de Ingresos Municipales.
  - d)- Ley de Inversión de Fondos y Comprobación de los Egresos Municipales.
  - e)- Bando Municipal.
  - f)- Reglamentos Municipales.

## C A P I T U L O III.

## EL IMPACTO DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL EN LAS RELACIONES MUNICIPIO-ESTADO.

## 1. INTRODUCCION.

Nuestro Municipio Mexicano, si bien tiene una larga tradición desde su fundación en Veracruz en 1519, no fué incorporado a un texto constituyente inobjetable sino hasta el año de 1917, es decir no tuvo nunca, ni en la Ley Fundamental de 1824 ni en la de 1857, ni en sus reformas respectivas, una vida Constitucional, por eso, uno de las planteamientos más recurrentes de los planes revolucionarios, (tanto el de San Luis como el Programa del Partido Liberal Mexicano) y de otros pre-revolucionarios era, fundamentalmente, la instauración del Municipio Libre porque si bien existía éste en forma limitado en nuestro sistema Jurídico evidentemente adolecía de las características Constitucionales que ahora tiene.

La instauración del Municipio fue un lema frecuentemente esgrimido por la oposición al porfiriato. Esto, nos demuestra que se asociaba (y se sigue asociando) Municipio-Democracia, Municipio-Libertad, Municipio-Autogobierno. Esta última apreciación es una de las interpretaciones bá-

sicas que se le dan a la connotación del gobierno Municipal. Juntar los vecinos, juntar los habitantes, reunir las voluntades cercanas para la gestión de los asuntos que son comunes a una pequeña comunidad, es un asunto que debió haber preocupado mucho.

Si recurrimos al Capítulo II anteriormente descrito en este trabajo, nos damos cuenta que desde la gestación de la Independencia hubo una fuerte tendencia a lo que se llama Constitucionalismo, es decir, a plasmar en Documentos Constitucionales lo que es la vida política de un país. Aún antes de ser Independientes, habíamos tenido ya Documentos Constitucionales y declaraciones Políticas, pues cada grupo, cada facción, cada caudillo, cada líder nacional, esgrimía como objetivo, formar un documento Constitucional.

Lo anterior, es muestra inequívoca de que, para nosotros, la Constitución es un documento que importa y se quiere que sea lo más digno y deseado en el camino a seguir para la acción social y para la acción política.

El Artículo 115 Constitucional, con sus reformas de 1983, vuelve a ser lo más importante y digno de lo que el país requiere para conseguir

objetivos fundamentales que, en lo político, estimo como más importantes: Democratizar la vida municipal, vigorizarla, interesar al ciudadano en los asuntos que les son más inmediatos y, por otra parte, obligar al funcionario a que "funcione" en el sentido de proporcionar a sus habitantes los más elementales servicios públicos.

No creo ni acepto como lo dije al final del Capítulo I, que se conciba al Municipio como una forma de organización sólo para prestar servicios públicos: Pienso que es mucho más que éso.

Es la forma más inmediata de vivir la Democracia, es la forma más próxima de sentir y vivir el gobierno, aún fuera de las necesarias prestaciones de los servicios públicos, en consecuencia, me propongo distinguir cuales son los contenidos de la reforma al Artículo 115 Constitucional, destacando en particular, el impacto de ésta en las relaciones Municipio-Estado.

## 2. REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Las adiciones y Reformas al dispositivo en análisis corresponden en primer lugar a la Fracción I. vigente: Contiene aspectos relativos a la democratización de la vida Municipal.

Se establecen en la reforma la regulación y

procedimiento de suspensión y desaparición de los Ayuntamientos, revocación y suspensión de algún integrante. Al respecto el texto actual estipula que: "Las Legislaturas Locales por acuerdo de dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato de sus miembros por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que, a su juicio, convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o por falta absoluta de la mayoría de sus miembros si conforme a la Ley no procediera que entraran en funciones los suplentes, ni que celebraran nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos".

Este es un aspecto de contenido eminentemente político, pues permite devolver a los funcionarios municipales de elección popular el principio de seguridad jurídica y el respeto al origen de su cargo.

Sobre el particular, se puede afirmar que antes de la Reforma había varias formas de revocar el mandato de los ayuntamientos, primero, con frecuencia la facultad era exclusiva del Gobernador: Este podría suspender o cesar en sus funciones a un Presidente Municipal; segundo, en otros casos se requería que el Gobernador lo hiciera, previa aprobación de la Legislatura Local y, tercero, se requería que la Legislatura aprobara la revocación aún a instancias de cualquier otra autoridad.

A esta fecha, 23 de las 31 Leyes Orgánicas Municipales que existían en el país, contenían la facultad del Gobernador o de las Legislaturas para amonestar, suspender, remover o desconocer a los miembros del Ayuntamiento o a éste en su totalidad, así como para designar autoridades sustitutas.

Estas, en realidad motivaban varias formas de revocar una elección y a fin de cuentas, un Ayuntamiento tiene un mandato del pueblo y no del Gobernador: Un mandato que le dá el pueblo y no el Congreso Local, entonces ¿ por qué si la facultad o la decisión de elegir un Ayuntamiento del pueblo, su separación era decisión de una sola

persona?.

Este cuestionamiento se atiende en la Constitución mediante la especificación de un procedimiento y causales, para que pueda darse el fenómeno de cesar Ayuntamientos.

En consecuencia, se hacen reformas que parecen políticamente muy importantes y se establecen supuestos muy claros.

Primero, se requiere que la Legislatura del Estado declare, por dos terceras partes cuando menos, que procede la revocación, suspensión o declaración de desaparición de los poderes municipales en su caso. Que ésta obedezca a causas graves y que la causa esté establecida por la Ley Local, y además se establece que se le dé oportunidad de defensa y de pruebas y alegatos al Ayuntamiento, estos tres supuestos creo que contienen el reconocimiento de un origen político.

Ahora bien, con anterioridad el procedimiento tenía lagunas importantes, pues no todas las Constituciones Locales contenían reglas aplicables, muchas Leyes Orgánicas Municipales no establecían la forma de suplencias.

En consecuencia, todo recaía en un consejo nombrado por el Gobernador. Pero, el caso de la

Constitución de Nuevo León, y la Ley Orgánica Municipal del Estado, no habla de Consejos Municipales. Sin embargo, hay Estados con mucha tradición al respecto, en los cuales en caso de una decisión de anulación se instala un consejo, estipulándose cómo se nombra éste, cómo opera y todo lo relativo al caso.

Por todo esto, ahora se procura dar una mayor certeza jurídica a la elección de los Ayuntamientos en el país y una mayor seguridad de que el voto popular expresado en las elecciones municipales será respetado, salvo que se den causales como las aquí ya mencionadas: Que deban ser graves, que haya oportunidad de defensa y que la declaratoria sea hecha por la Legislatura Local, pues esto, a fin de cuentas, tiene más visos de voluntad popular ya que las Legislaturas o el Congreso del Estado representan en su efecto a la soberanía estatal.

Lo anterior es una regularización similar al del Artículo 76, Fracción V. de la Constitución Política y su Ley Reglamentaria que habla de cómo proceder a declarar la desaparición de poderes de los Estados, porque también fué objeto de abusos.

De 1917 a la fecha, hubo unas 50 declaracio-

nes de desaparición de poderes de los Estados, y el sexenio pasado se promulgó por primera vez una Ley Reglamentaria, y se establecen las causales que originan la declaración de desaparición de Poderes Estatales.

Sobre el particular, creo útil que se expida un ordenamiento como éste, sancionando casos en que un Presidente Municipal abruptamente rompiera con todo principio normativo y se saliera de los marcos ordinarios en los que se debe desarrollar la función Municipal. Tampoco sería normal. Estimamos que ningún sistema jurídico ni político podría tolerarlo, también en el evento de que únicamente porque fue electo, presidente, permaneciera tres años haciendo daño.

Entonces, sí es conveniente, legislar sobre éste asunto independientemente de que a mi juicio, la reforma del Presidente De La Madrid y el Constituyente Permanente, establece una mayor seguridad jurídica a la permanencia de los Ayuntamientos al no someterlos a vaivenes personales.

Señalando lo anterior, corresponde ahora, a cada Estado, establecer cuáles son las causas graves por las que puede ser renovado un mandato o suspendido un Ayuntamiento o declarar que han

desaparecido los poderes Municipales.

Le corresponde al Congreso Local, determinar con claridad en una legislación, cuáles son estas causas graves y cuál sería el procedimiento para la defensa que tuviese que dársele al Ayuntamiento o al miembro del Ayuntamiento que hubiera sido el causante.

Otra adición importante en la Constitución, se contempla a mi juicio, en la Fracción II. del mismo Artículo 115, antes, contenía la declaratoria de que los Municipios tendrían personalidad jurídica propia, así como patrimonio propio. Esto se asemeja a lo que es un organismo descentralizado; de aquí tal vez, se desprendió esa definición del Municipio como una forma de organización descentralizada del Estado, que por muchos años prevaleció y que todavía mucha genta la usa como fórmula válida de que el Municipio es la forma mediante la cual el Estado descentraliza servicios públicos.

Lo anterior es equivocado, por cuanto que el Estado no descentraliza servicios en el caso de los Municipios, porque no es una forma por medio de la cual el Estado se desprenda de algo, pues el Municipio nace junto con el Estado Mexicano y

con las Entidades Federativas, nace en el Artículo 115 de la Constitución.

Entonces, el Estado no dice: Voy a crear una entidad que me ayude a administrar servicios públicos, ya que el Municipio es una entidad política que tiene existencia paralela (pero no subordinada) al Gobierno Federal ni al Gobierno Estatal.

En relación con esta declaratoria, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dice que serán organismos descentralizados, las entidades que tengan personalidad jurídica y patrimonio propios. Pero estas semejanzas no son asimilables a la figura del Municipio: Pues éste es una forma de organización política que coexiste con el Gobierno Estatal y con el Gobierno Federal.

A esta declaración que ya existía y que es importante, se añade ahora la facultad de los Ayuntamientos para reglamentar la vida municipal. Así, la Fracción II. dice: "Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica propia y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los esta-

dos, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de carácter federal, dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Esta, es otra clara manifestación de que el Municipio no es estrictamente una entidad que se limita a administrar servicios públicos, sino que su alcance va más allá.

En un manual de administración municipal que elaboró la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en el sexenio pasado, pudimos establecer alguna distinción entre los diferentes tipos de reglamentos municipales.

Evidentemente, el primer reglamento que un Ayuntamiento puede expedir, es el reglamento interior del mismo, que equivaldría por ejemplo, a lo que es la Ley Orgánica del Congreso a nivel general, o un poco, con un pie a cada lado, a lo que es la Ley Orgánica de la Administración Pública.

Este reglamento deberá establecer cómo funciona el Ayuntamiento, cómo se hacen las votaciones, cómo son las asambleas, de qué manera se forman los quórum, qué comisiones pueden integrarse

en el Ayuntamiento, cómo pueden suspenderse o revocarse los mandatos del propio ayuntamiento, cómo se forma la voluntad colegiada, qué significa un Ayuntamiento y otras cuestiones del mismo tenor.

Como puede verse, es difícil encontrar una administración pública que funcione eficazmente en un Ayuntamiento, y es todavía más difícil encontrar reglamentos interiores del Ayuntamiento, vigentes o actualizados, con todo y que es ésta una función básica. También es menester, mencionar que lo anterior no es todo lo que compete al Ayuntamiento desde el punto de vista administrativo.

Otro tipo de reglamento municipal, sería el que establezca ya no la función del Ayuntamiento, sino la estructura de la Administración Pública Municipal, del Presidente Municipal hacia abajo: Es decir, un reglamento que indicara cómo se estructura la administración pública municipal, qué le corresponde al Presidente Municipal realizar como ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento, qué le corresponde al Secretario del Ayuntamiento, al Tesorero, al Oficial Mayor, entre otros.

Supongamos que hay 7 funcionarios en el Ayun-

tamiento. Bueno sería, entonces, que lo que cada uno hace lo diga un reglamento, que lo que deban hacer esté establecido por un cuerpo legal en donde se indique quién suple a quién y que función tiene; ante quién es responsable y cómo realiza su función y qué debe hacer el particular con relación a esto.

Lo anterior sí equivale estrictamente a lo que es una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, o una Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado.

Esta segunda forma de reglamento, debería también contener lo que le corresponde al Oficial Mayor, así como lo relativo al Jefe de mercados, de limpia o al Jefe de departamento de construcción o de Ingeniería Municipal, así mismo debería cuidar que los funcionarios tuvieran su ámbito de responsabilidad bien claro y bien delimitado, y que la ciudadanía pudiera saber a qué está obligado un funcionario, para así poder ejercer una relación sociedad-municipio más transparente y democrática.

El tercer tipo de reglamento lo constituirían aquéllos que se refieren a las actividades de los particulares. Todos sabemos que si se abre

un restaurante con ventas de cerveza, tiene una reglamentación específica, igual un salón de belleza o una peluquería, o el uso de calderas o de anuncios luminosos.

Estos reglamentos, que no son de servicios públicos, limitan, o si no limitan tienden a establecer las reglas de juego que se deben dar en una sociedad organizada, ésto es: Regulan la actividad de los particulares que afectan la vida comunitaria y que no son servicios públicos.

Tenemos por último, los reglamentos propios de los servicios públicos municipales. Estos deberían establecer por ejemplo: Cómo se presta el servicio de limpia, cómo el de parques y jardines o de alumbrado público o de agua potable; también deberían determinar la forma en que el particular que usa los servicios, tuviese conocimiento de cuáles son éstos y cómo puede reclamar por una deficiente prestación de los mismos.

Esto, lleva a otra parte de la misma Fracción III, que ahora establece que éstos reglamentos los expedirá el Ayuntamiento, de acuerdo con las bases normativas que expida la Legislatura. ¿Por qué ésta clasificación?, pues porque antes ocurrían fenómenos que contradecían la anterior

redacción del Artículo 115 Constitucional.

Y, en relación específica con este punto, yo estimo que la personalidad jurídica significa la posibilidad de darse normas propias; para un particular, es la posibilidad de contraer derechos y obligaciones, para una autoridad, para un ente público, es la posibilidad de dictarse sus propias normas o de celebrar actos jurídicos con particulares y con otros estados también. Pero sucedía que los reglamentos municipales, a veces, tenían que ser aprobados por el Congreso del Estado; en otras ocasiones, tenían que ser expedidos previa sanción del Gobernador, y en otras más - existían procedimientos muy complejos de aprobación de bases, por parte del Congreso. Esto ha provocado que la reglamentación municipal en México sea si no nula, sí de un desarrollo muy pobre, muy escaso, por la complejidad misma de la formación de los reglamentos municipales.

Ahora se trata de que el Congreso del Estado diga en una Ley Orgánica Municipal o en la Ley que fije las normas de expedición de reglamentos, cómo pueden los Ayuntamientos expedir sus reglamentos. Ello obliga, ahora sí, a que en todos los casos se den las bases normativas, por parte de

la Legislatura, para que los ayuntamientos expidan sus propios reglamentos.

Nosotros hicimos una clasificación en cuatro tipos de reglamentos, pero podría haber más o podría haber menos. Pero, si se cumple lo afirmado anteriormente, se clarifica la intervención de la legislatura para ésto. ¿Por qué esa intervención?, a mi juicio, la legislatura significa la instancia de legislación y de normatividad a nivel estatal, para lo que la Constitución llama régimen interior; es decir, para la gestión del régimen interior de un estado, que es un elemento consustancial al sistema federal.

Indudablemente que la reglamentación municipal va a formar parte del régimen interior del estado al margen de las disposiciones federales. Entonces, sí es importante que la legislatura expida bases normativas o que se establezca en una ley, cuáles deben ser éstas.

La Fracción III, se refiere a un aspecto que también es de la mayor importancia, pues tiene que ver con la clasificación de cuáles son los servicios públicos del nivel municipal. Casi todos los que hemos vivido en un municipio, los - identificamos: Limpia le corresponde al munic-

pio, así como jardines, el rastro, recolección de basura, panteones, alumbrado público, seguridad pública. Entonces, lo que se hizo fue tratar de homogeneizarlos en el Artículo 115 que, ahora en su Fracción III. dice: "Los Municipios, con el concurso de los Estados, cuando fuera necesario y lo determinen las leyes, tendrán a cargo los siguientes servicios públicos: Agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques, jardines, seguridad pública y tránsito, y los demás que fije la legislatura - atendiendo a las condiciones territoriales, socio-económicas de los municipios y así como de su capacidad administrativa y financiera".

En consecuencia, se establece un listado de servicios públicos. ¿Por qué? porque hace 5 ó 6 años, sólo 8 ó 9 Leyes Orgánicas Municipales, - traían una definición de lo que es servicio público municipal y cuáles eran éstos. Por lo que frecuentemente se dio el caso de que los estados absorvieran el transporte, la vigilancia del tránsito, la prestación del agua potable, y con todo ello se fuera haciendo más estrecho el campo de la cuestión municipal.

El Artículo 115, entonces, pretende clarificar qué le corresponde al Municipio y cómo hacerlo, pero tiene también condiciones y algunos supuestos a los que me referiré a continuación.

Dada la heterogeneidad municipal, se prevé que pueda darse el concurso de los estados en la prestación del servicio público, es decir, no se elimina, por el contrario, se quiere cuidar la eficiencia del servicio, porque también sería un mal favor a la población, que hiciéramos un municipio muy autónomo política y jurídicamente, pero muy ineficiente para prestar servicios públicos. Consecuentemente, se prevé o se establece y se reconoce la necesaria participación del estado, en atención a la diversidad de la capacidad administrativa y financiera de los ayuntamientos.

Al mismo tiempo, conviene aclarar que la Constitución únicamente enuncia un mínimo de servicios públicos y de ninguna manera limita el máximo de servicios públicos municipales que pueden ser proporcionados.

Se determina que puede haber concurso estatal siempre y cuando sea establecido por Ley, es decir, que no quede otra vez al arbitrio del Gobernador o del funcionario público estatal, sino

que sea el Congreso Local y, a través de Leyes en donde se establezcan las bases de intervención o concurso del estado en la administración o prestación del servicio público.

Igualmente, hay una disposición que, a mi juicio, ha llamado poco la atención; me refiero al inciso (I) de la Fracción III, que establece que habrá también los demás servicios públicos municipales, que determinen la Legislatura Local según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Pienso que esto significa una auténtica posibilidad y obligación de hacer una tipología municipal y de establecer una forma de evaluación de la capacidad administrativa y financiera de éstos, para administrar tales o cuales servicios públicos. Esto es importante porque es el reconocimiento de la diferencia de capacidades administrativas y financieras de los municipios.

Hasta antes de esta reforma, jurídicamente todos los municipios del país eran iguales, tenían la misma autonomía orgánica y la misma personalidad jurídica, aunque, evidentemente, presentaban diferentes grados de desarrollo administrati-

vo, económico y social e inclusive político. Esto es importante porque es el reconocimiento de que el Congreso Local puede hacer diferenciaciones de grados y nivel de administración municipal.

Al respecto es comprensible que en los 2,378 municipios que componen el espectro de la geografía nacional, tenemos, adoptando aquí un tipología convencional: Municipios rurales, suburbanos, urbanos y metropolitanos, y por ello es importante que la legislación sienta las bases de esa diferenciación.

Otro añadido importante, es la posibilidad de que los Municipios de un mismo Estado se coordinen o se asocien para prestar estos servicios públicos, cuando la Ley lo permita y lo establezca. Este es el caso de las conurbaciones interestatales, que ya se dan en algunos estados y que puede posibilitar ahora que los Municipios, por sí solos, sin la sujeción del Estado, coordinen sus acciones sujetos nada más, a una legislación que prevea este concurso.

Respecto a la Fracción IV, establece una redefinición hacendaria y financiera del Ayuntamiento. Este es uno de los más cuestionados y cuestionables, porque aquí ha habido, por ejemplo, que-

jas de los Gobernadores, en el sentido de que ahora los únicos impuestos estatales que había, pasaron a ser municipales y que, en consecuencia, no va ha haber mas que dos tipos de impuestos: Los Federales y los Municipales.

También se dice que todos los recursos que fueron transferidos al Municipio, los transfirió el Gobierno Estatal y no el Gobierno Federal, cosa que a mi juicio es cierta; es decir, le quitaron impuestos al Estado y se los dieron al Municipio, pero no hay un solo impuesto que haya sido otorgado al Municipio que perteneciera anteriormente al Gobierno Federal.

Por ejemplo, todos los impuestos de la actividad inmobiliaria eran impuestos estatales y ahora son municipales, tendría que haber un esfuerzo de cesión de impuestos federales hacia los Estados o bien impuestos federales hacia el Municipio, para que fuese equitativa la distribución fiscal.

Otra reforma importantísima es la relativa a la Fracción V. En la redacción anterior se provocó una confusión en el Artículo 73 Constitucional, cuando se incluyó lo relativo al desarrollo urbano, porque se pensó que los Municipios tenían

facultades para hacer la función legislativa, además de la reglamentaria. Por tanto, se creyó que había ocurrido un cambio en el sentido de que la expedición de Leyes, no era únicamente competencia de las legislaturas estatales. En realidad no hubo Leyes Municipales y sí Leyes de los Congresos Locales, que amplían y clarifican las atribuciones del Municipio en materia de desarrollo urbano.

De igual importancia lo es la Fracción VI, por virtud de la cual se establece como necesidad; la de coordinarse y planear de manera conjunta, cuando dos o más centros urbanos, o dos o más entidades federativas formen una continuidad demográfica.

La solución que plantea la reforma con respecto a las zonas conurbadas, se hace patente y substancial para resolver mejor los problemas que se suscitaban, con mayor frecuencia, se ha venido observando que el crecido número de habitantes hacen necesaria una mejor planeación y coordinación.

La Fracción VII, es reiterativa del control y mando de las fuerzas públicas, por parte del Ejecutivo Federal y Local.

En la Fracción VIII, se establece el principio de la representación proporcional con respecto a la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios sea cual fuere el número poblacional, suprimiendo la anterior taxativa que limitaba a los Municipios, cuya población excediera de trescientos mil habitantes.

Otra fracción que tiene una adición importante es la IX, en donde se clarifica un viejo problema existente en materia de relaciones laborales, entre los servidores públicos estatales y municipales y los respectivos gobiernos.

Sirve como antecedente, que al principio de 1917, la legislación de trabajo era competencia de los Estados, y que es hasta 1929 que se ejercita la competencia federal para expedir las leyes de trabajo. En consecuencia, se reformó el Artículo 123, transfiriendo, al orden federal, la facultad ejercida por los Congresos Locales para expedir la Leyes.

Posteriormente, en 1959 se adiciona el Artículo 123, aclarándose que el trabajo burocrático se regula en forma diferente, es decir, las relaciones entre el Estado y sus trabajadores se regularán por el apartado B. y por una ley especial.

Sin embargo, nunca se contempló la relación de trabajo que surgía entre los trabajadores de los estados y municipios y las autoridades respectivas. Esta laguna Constitucional no pasó desapercibida, y hace unos 3 ó 4 años, hubo una tentativa, de parte de algunos sindicatos, por incluir en el apartado B a todos los trabajadores de los Estados y Municipios. Pero, ésto presentaría inconvenientes, pues imaginemos lo que ocurriría con cualquier sindicato de algún municipio pequeño, adherido a una central de trabajadores como la FSTSE (Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado), que tiene en su seno más de 1'800.000 trabajadores, le echan encima un peso demasiado fuerte al municipio.

Para evitar este problema, se clarificó que no era ni apartado B y ni apartado A.

En consecuencia, ahora se elimina el problema y los Congresos Locales tienen la tarea inmediata de actualizar su legislación del servicio civil. para dar cabida a ésta nueva regulación.

Por último, en la Fracción X, del Artículo 115 se establece ya la normatividad para las intensas relaciones de coordinación entre la Federación y los Estados. Si se acepta la posibilidad

de que el Gobierno Federal y el Estatal firmen convenios de coordinación, y se establece que estos mismos convenios pueden ser firmados entre el Municipio y el Estado, entonces se forma una cadena que yo creo que es lógica.

Esto tal vez quiera decir que no podrá haber convenios Municipio-Federación. Sino que la transferencia de recursos o de funciones o de facultades deberá ser Federación-Estado y después se podrá hacer la transferencia mediante convenios Municipio-Estado. Esta es también una adición importante, pues aunque ya era una práctica frecuente la coordinación administrativa intergubernamental, ésta carecía de base constitucional y de una firmeza jurídica que la hiciera más sólida y más moderna.

Si es indudable que se dan las relaciones administrativas entre los niveles de gobierno, ¿por qué no hacer un precepto constitucional que establezca cuáles son las condiciones en que se deben dar?. Y así ocurrió con la actual reforma al Artículo 115 Constitucional.

En efecto, el Artículo 115 Constitucional, en la citada fracción X, establece: "La Federación y los Estados, en los términos de Ley,

podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario".

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

Esta adición Constitucional resulta sumamente importante pues con ello se legitiman algunas acciones de gobierno que se habían venido ejerciendo de manera convenida entre la Federación y los Estados.

Pero lo más trascendente consiste en la regulación contenida en el segundo párrafo que permite la convención Estado-Municipio, pues con ello se pretende "homologar a nivel Constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en apoyo del Federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas regiones del país ... "

Pero la redacción de esta fracción plantea

algunas cuestiones de importancia que conviene destacar.

En primer término, se trata de un supuesto condicionado a otros ordenamientos de carácter federal. En efecto, el Capítulo Quinto de la Ley de Planeación, denominado "Coordinación", señala en su Artículo 33 lo siguiente:

"El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeén de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los Municipios".

De ahí que se considere necesario acudir al Convenio Unico de Desarrollo que en su versión de 1983, dedica el Capítulo Quinto al fortalecimiento Municipal, mediante el robustecimiento de su capacidad política, social, económica y admi-

nistrativa.

La Cláusula Décima Séptima, establece la convención que el Ejecutivo Federal y los de los Estados coordinen sus acciones en el seno del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). "Con el propósito de promover una mayor participación de los Municipios de la Entidad en el proceso integral de planeación, así como para vigorizar su capacidad administrativa y técnica así como la financiera, a fin de que éstas puedan atender las necesidades de sus propias comunidades ... "

En segundo lugar, la redacción de ésta novedosa Fracción X, plantea la necesidad de cuestionarse, al igual que el caso de la Fracción III, si los convenios Estados-Municipios deben sujetarse a las materias señaladas en la propia Fracción X, ésto es, "ejecución y operación de obras y la prestación de obras y de servicios públicos", o bien, si este tipo de convenios pueden ampliarse a otros aspectos como son la planeación misma del desarrollo, aspectos de educación y cultura, de desarrollo urbano y ecología, entre otras muchas materias que pueden ser objeto de convenio.

Una interpretación restrictiva del precepto

nos llevaría a concluir negativamente, pero pensamos que, atendiendo al espíritu original del Constituyente Permanente, estos convenios deben ampliarse a otras materias no menos importantes que, por lo demás, darían mayor contenido y sustento a los Convenios de Coordinación Estado-Municipios.

La aceptación de un contenido mayor de estos convenios permitiría surgir en los estados, importantes instrumentos de coordinación de acciones, no sólo para la ejecución de obras y prestación de servicios públicos, sino para aspectos sustantivos del desarrollo socio-económico municipal.

Debe cuidarse, sin embargo, que estos instrumentos de coordinación de acciones no se desnaturalicen convirtiéndose en mecanismos al servicio de los gobiernos estatales para coordinar las acciones municipales en detrimento de su autonomía, pues tal no ha sido el espíritu del legislador.

El convenio de coordinación, debe ser un esfuerzo del gobierno estatal para transferir a los ayuntamientos responsabilidades y recursos que le permitan cumplir mejor y más oportunamente con las funciones que les asigna el nuevo Artículo 115 Constitucional y las demás que son propias

del ámbito municipal de gobierno.

La prevención del riesgo que implica esta coordinación se deriva de que, a nuestro juicio, puede generarse una lucha abierta entre el Estado y los Municipios.

Lo anterior, por el repartimiento de las atribuciones y de los recursos entre dichos ámbitos de gobierno, pues una crítica objetiva del proceso del fortalecimiento municipal consiste en que dicho proceso se ha venido desarrollando en perjuicio de las atribuciones estatales ya que, hasta ahora, la Federación no se ha desprendido de facultades en favor de los propios estados ni de los municipios, sólo se ha recurrido a la concertación de acciones mediante el Convenio Único de Desarrollo, pero no se ha producido un proceso descentralizador que haga que las entidades federativas asuman plenamente el ejercicio de las atribuciones y el desarrollo de los programas que en dicho Convenio se contienen, no obstante que la práctica de convenir acciones se realiza hace más de 7 años.

### 3. REFERENCIA AL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION POLITICA DE EL ESTADO DE MICHOACAN.

La primera Constitución Política de Michoa-

cán es de fecha 19 de Julio de 1825, vigente hasta Octubre de 1835, en que el Sistema Federal, fue reemplazado por el Central restituyéndose en Septiembre de 1846 a Abril de 1853.

La actual Constitución, fue promulgada siendo Pascual Ortíz Rubio, Gobernador Constitucional, del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, y la XXXVI Legislatura del Estado, en su carácter de Constituyente, determinación dictada en el salón de sesiones del Honorable Congreso en el Palacio del Poder Ejecutivo del Estado, en Morelia, Michoacán. El 31 de Enero de 1918, el Ciudadano Gobernador la mandó imprimir y publicar por bando solemne, el 5 de Febrero del mismo año, y está vigente hasta hoy día.

Esta Constitución consta de 11 Títulos, 165 Artículos, 10 Artículos Transitorios e Índice de Reformas Constitucionales. Así es como actualmente está conformada.

Del 27 de Septiembre de 1983 al 7 de Febrero de 1984, ha habido 38 reformas aprobadas por la LXIII Legislatura. Corresponden a diversos artículos como consecuencia de las reformas de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Particularmente las concernientes al Artícu-

lo 115 Constitucional.

Así pues, a continuación mencionaré y daré a conocer, los Artículos de la Constitución del Estado de Michoacán que se refieren al Municipio.

El Capítulo II, que habla del Territorio del Estado, en su Artículo 15 dice: "El Estado tendrá como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre. Cada Municipio conservará la extensión y límites que le señale la Ley de división territorial".

El Artículo 16 señala: "La creación de nuevos Municipios se sujetará a las prescripciones de esta Constitución".

La Sección III, que habla de la iniciativa y formación de Leyes, en su Artículo 36 dispone: "El Derecho de iniciar Leyes corresponde:

- I. Al Gobernador del Estado.
- II. A los Diputados.
- III. A Supremo Tribunal de Justicia.
- IV. A los Ayuntamientos.

Las iniciativas presentadas por el Gobernador del Estado o por el Supremo Tribunal de Justicia pasarán desde luego a comisión. Las que presenten los Diputados o los Ayuntamientos, se su-

jetarán a los trámites que señale el reglamento".

En la Sección IV, que es lo concerniente a facultades del Congreso, el Artículo 44 señala: "Son facultades del Congreso, en su Fracción IV, crear municipios dentro de los límites territoriales de los existentes, lo que se deberá hacer conforme a estas bases:

a). La solicitud de erección debe ser hecha por un grupo de ciudadanos en un número no menor de mil y con residencia en la localidad de tres años cuando menos.

b). La fracción territorial que haya de constituirse en nuevo municipio, debe contar con una población no menor de diez mil habitantes.

c). Es preciso comprobar que dicha fracción tiene los elementos necesarios para su existencia económica y administrativa, así como que el municipio o los municipios a que se agregue, puedan seguir subsistiendo sin grave menoscabo de su hacienda municipal.

d). El Congreso debe tener la opinión del Ayuntamiento o Ayuntamientos del Municipio o de los Municipios de cuyo territorio pretenda formarse la nueva circunscripción municipal, así como el Gobernador del Estado, quienes deberán emitir-

la dentro del mes siguiente a la fecha en que les fuere pedida.

e). La creación del nuevo municipio, debe de ser aprobada por las dos terceras partes de los Diputados presentes. En la Fracción XIX, se establece que por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes del Congreso, podrá suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender y revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las siguientes causas:

1. Cuando algún miembro del Ayuntamiento cometa un delito.

2. Cuando el Cuerpo Edilicio se encuentre designado por licencia o desaparición de una mayoría de sus componentes.

3. Cuando se juzgue indispensable para la tranquilidad y beneficio del Municipio.

Los miembros de los Ayuntamientos tendrán siempre oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, la Le-

gislatura designará, entre los vecinos, a quienes deban concluir los períodos respectivos".

En el Título Quinto correspondiente a los Municipios del Estado, en su Artículo 111 dice: "El Estado adopta como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. Su funcionamiento se sujetará a las disposiciones de ésta Constitución y de la Legislación reglamentaria respectiva.

Artículo 112. Cada Municipio será representado y administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, que deberá residir en la cabecera que señale la Ley y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 113. El Ayuntamiento tendrá personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Artículo 114. Los Ayuntamientos se integrarán por un Presidente, un Síndico y de tantos Regidores como determine la Ley, pero éstos no podrán ser menos de cinco. Se introducirá el principio de representación proporcional en los Ayuntamientos del Estado conforme a los procedimientos que establezca la Ley Electoral.

Artículo 115. El Presidente, el Síndico y los Regidores de los Ayuntamientos del Estado, serán

electos directamente por el pueblo, sus facultades, obligaciones y la manera de suplir sus faltas absolutas o temporales, serán determinadas por la Ley.

Artículo 117. Los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores de los Ayuntamientos, serán electos simultáneamente y en su totalidad cada tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Por cada Regidor Propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 120. Los Ayuntamientos no pueden impedir la entrada o salida de mercancías o productos de cualquier clase por el territorio de su Municipio.

Artículo 121. Los Ayuntamientos necesitan autorización del Congreso del Estado para comprar, vender y gravar bienes inmuebles, y para contraer empréstitos.

Artículo 122. Todo Ayuntamiento tendrá un Secretario y un Tesorero que serán nombrados por sus miembros por mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal. Ningún Regidor podrá desempeñar éstos empleos y las personas designadas llenarán los mismos requisitos que los Regidores, con excepción del de vecindad. El Teso-

rero deberá otorgar fianza para garantizar el manejo de fondos públicos.

Artículo 123. Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

I. Representar jurídicamente al Municipio.

II. Administrar libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor y, en todo caso:

A). Percibir las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Ayuntamientos podrán celebrar convenios con la Tesorería General del Estado, para que ésta se haga cargo de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

B). Las participaciones federales, que serán cubiertas con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determinen el Congreso del Estado, a partir de criterios de prioridad regional, niveles de desarrollo y disponibilidad de

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

No se establecerán excenciones o subsidios respecto de los incisos A) y C) en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación; del Estado y de los Municipios, estarán exentos de dichas contribuciones.

III. Aprobar sus presupuestos de egresos con base en sus ingresos disponibles y de conformidad con lo dispuesto en la Ley. El Congreso del Estado aprobará las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisará sus cuentas públicas.

IV. Expedir, de acuerdo con las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado, los reglamentos y bandos para la administración y funcionamiento de los servicios públicos dentro de sus respectivas jurisdicciones.

V. Proporcionar en sus jurisdicciones los servicios de:

- a). Agua potable y Alcantarillado.
- b). Alumbrado público.
- c). Limpia.
- d). Mercados y centrales de abastos.
- e). Panteones.

f). Rastros.

g). Calles, parques y jardines.

h). Policía y tránsito.

i). Los demás que el Congreso del Estado determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de una misma región geoeconómica y política, previo acuerdo entre los Ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

VI. Formular, aprobar y administrar, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y, participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de la Constitución

Federal, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueran necesarias.

VII. Vigilar las escuelas públicas y las particulares, tomando empeño para que en sus respectivas circunscripciones asistan a la escuela todos los niños en edad escolar.

VIII. Conocer anualmente, en pleno, el estado que guarda la administración municipal por informe que rendirá el Presidente.

IX. Procurar que los pueblos de su jurisdicción tengan las tierras y aguas necesarias para su subsistencia, cuidando siempre de la conservación de sus arbolados, ejidos, tierras comunales y patrimonio de familia.

X. Cuidar de la repoblación y conservación de los bosques.

XI. Cumplir y dictar disposiciones para difundir y propagar la agricultura e industrias rurales.

XII. Promover y fomentar el fraccionamiento de latifundios y procurar que se formen colonias urbanas.

XIII. Nombrar y remover libremente a sus empleados y concederles toda clase de licencias.

XIV. Formar sus cuerpos de policía y tránsito.

to.

XV. Colaborar ampliamente con los organismos electorales, en los términos de Ley y;

XVI. Las demás que les señalen las Leyes.

Artículo 124. La Administración pública fuera de la cabecera municipal, estará a cargo del jefe de tenencia o encargados del orden; sus facultades, y obligaciones serán determinadas por la Ley. Por cada propietario habrá un suplente y serán nombrados por plebiscito.

Artículo 125. El Cargo de Presidente, Síndico y Regidores, es obligatorio y sólo podrá renunciarse por causa grave que califique el Ayuntamiento.

Artículo 126. Los Ayuntamientos distribuirán entre los Regidores la atención de los servicios municipales.

En comisiones unitarias permanentes, las que emitirá dictámenes en todo caso para que el pleno de aquellos dicte los acuerdos convenientes y oportunos. La ejecución de tales acuerdos estará a cargo de los Presidentes Municipales. Los Regidores no tendrán mando directo sobre los empleados municipales.

Artículo 127. Contra los actos de los Presi-

dentres Municipales, procede el recurso de queja ante los Ayuntamientos respectivos.

Artículo 128. Los Presidentes Municipales, tomarán empeño para que en sus respectivas circunscripciones asistan a las escuelas públicas o privadas los niños de edad escolar.

Artículo 129. Los recursos económicos de que dispongan los Gobiernos Estatal y Municipal, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y paramunicipales, se administrarán con eficiencia, eficacia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatorias para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás.

Cuando las licitaciones a que hace referencia el párrafo anterior no sean idóneas para ase-

gurar dichas condiciones, las Leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para acreditar la economía, eficiencia, eficacia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado y Municipios.

El manejo de recursos económicos del Estado y los Municipios, se sujetarán a las bases de éste Artículo.

Los servidores públicos serán responsables del cumplimiento de estas bases en los términos del Título Cuarto de esta Constitución".

(Este Artículo con adición del 12 de Febrero de 1985. Según Fracción VII, Artículo 164 de la Constitución del Estado de Michoacán).

Como puede observarse, con la lectura de los Artículos anteriormente descritos, y con la aclaración que la mayoría de ellos son consecuencia de la reciente reforma del Artículo 115 Constitucional. El Estado de Michoacán, cumple con la actualización de su Constitución local, para una mayor y mejor observancia de ésta.

#### 4. LEGISLACION MUNICIPAL VIGENTE EN EL ESTADO DE MICHOACAN.

a)- Ley Orgánica Municipal.

En el Estado de Michoacán, la organización legal de los Municipios está consagrada en la Ley Orgánica Municipal. En ella podemos apreciar las bases principales de su contenido, como son las formas de Organización Municipal; la división política, las funciones de los ayuntamientos, la instalación de los mismos; la administración de los municipios, la actuación de los ayuntamientos, así como las atribuciones; de las obligaciones y facultades de los funcionarios municipales (Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y Comisiones); de los empleados municipales (Secretario, Tesorero y Alcaldes); de los órganos administrativos auxiliares; de los recursos; de la policía municipal; del patrimonio municipal; de las responsabilidades y sanciones y artículos transitorios.

Por lo tanto, Ley Orgánica, es toda aquella que tiene por objeto la organización de instituciones de servicios públicos, además la de fijar las normas a que se sujetarán, en este caso la organización y funcionamiento de la organización municipal en el Estado de Michoacán de Ocampo, e implementar las disposiciones contenidas en el Artículo 115 de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos, y en el Título Quinto de la Constitución Política del Estado de Michoacán.

A continuación haré una descripción general del contenido de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán.

La actual Ley Orgánica, fue decretada por el Honorable Congreso del Estado, y que el actual Gobernador Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórsano mandó publicar, el 27 de Julio de 1984 y contiene: 4 Títulos, 18 Capítulos, 129 Artículos de los cuales 4 son Transitorios.

#### TITULO I. DEL MUNICIPIO.

Capítulo I. GENERALIDADES.

II. LA DIVISION POLITICA MUNICIPAL.

III. DE LA VECINDAD.

#### TITULO II. DEL GOBIERNO MUNICIPAL.

Capítulo I. DE LOS AYUNTAMIENTOS.

II. DE LA INSTALACION DE LOS AYUNTAMIENTOS.

III. DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS AYUNTAMIENTOS.

IV. DE LAS FACULTADES Y OBLIGACIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS.

V. DE LAS COMISIONES.

- VI. DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS, DEL PRESIDENTE, DEL SINDICO, DE LOS REGIDORES.

TITULO III. DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.

Capítulo I. DEL PRESIDENTE MUNICIPAL.

- II. DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL. EL SECRETARIO, EL TESORERO.
- III. DE LOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL.
- IV. DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.
- V. DE LOS REGLAMENTOS.
- VI. DEL PATRIMONIO MUNICIPAL.

TITULO IV. RESPONSABILIDADES, SANCIONES Y RECURSOS.

Capítulo I. DE LAS RESPONSABILIDADES.

- II. DE LAS SANCIONES.
- III. DE LOS RECURSOS.

b)- Ley de Hacienda Municipal.

Esta Ley determina el Objeto, Sujeto, Base, Tasa, del Pago, Excenciones, Derechos, Contribuciones Especiales, Productos, Participaciones y Aprovechamientos.

M-0041967

Esta, conjuntamente con la Ley de Ingresos y el Código Fiscal Municipal, tiene como finalidad percibir para cubrir los gastos de Gobierno y demás obligaciones a su cargo.

A continuación creo conveniente transcribir textualmente los principios generales de esta Ley, con la finalidad de precisar su aplicación, y determinar su contenido en relación con los otros ordenamientos fiscales.

Artículo 1º. La Hacienda Pública de los Municipios del Estado de Michoacán, para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal los ingresos por concepto de impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos que anualmente establezcan las Leyes Fiscales correspondientes, así como las participaciones en ingresos Federales y Estatales.

Artículo 2º. Los ingresos fiscales que se establece en este ordenamiento, se regularán por lo que el mismo señale y en todo lo no previsto, se aplicará supletoriamente el Código Fiscal Municipal del Estado de Michoacán.

La Ley de Ingresos que anualmente expide el Congreso del Estado, como ordenamiento especial,

priva sobre el contenido de ésta Ley.

Del Impuesto Predial. Del Objeto.

Artículo 3°. Es objeto de este impuesto:

I. La propiedad o copropiedad de predios rústicos, urbanos y las contribuciones adheridas a ellos;

II. Los derechos sobre la propiedad y posesión de terrenos ejidales o comunales y de parcelamiento, en los términos de la legislación agraria federal, así como la posesión de construcciones permanentes en zonas urbanas; ejidales o comunales;

III. La posesión de predios rústicos o urbanos y las construcciones adheridas a ellos;

IV. Cuando por cualquier título se tenga la concesión, uso o goce de predios rústicos o urbanos del dominio del Estado, Municipio o de la Federación;

V. El usufructo, y

VI. La propiedad o concesión de plantas de beneficio y establecimientos mineros o metalúrgicos, en los términos de la Legislación Federal de la materia, comprendiendo:

- a) El terreno.
- b) Las mejoras o construcciones.

c) Los equipos industriales, maquinarias e instalaciones.

De los Sujetos.

Artículo 4°. Son sujetos de éste impuesto:

I. Los propietarios, copropietarios y condóminos de predios.

II. Los fideicomitentes y los fideicomisarios, según el caso.

III. Los titulares de los derechos de propiedad o de posesión de predios fideicomitados.

IV. Los titulares de los derechos agrarios sobre la propiedad ejidal o comunal de conformidad con la Legislación Agraria Federal, así como los poseedores de construcciones permanentes en zonas urbanas ejidales o comunales.

V. Los poseedores que por cualquier título tengan la concesión uso o goce de predios del dominio del Estado, de sus Municipios o de la Federación.

VI. Los usufructuarios, y;

VII. Los propietarios de empresas mineras o metalúrgicas, en los términos de la Legislación Federal de la Materia.

De la Base.

Artículo 6°. La base de este impuesto será la siguiente:

I. Tratándose de predios urbanos o rústicos, el mayor de los siguientes.

a) El valor catastral;

b) El valor de la operación de transmisión de dominio o posesión, si es posterior al señalamiento del valor catastral.

c) En ausencia del valor catastral, el valor del avalúo que al efecto ordene la Tesorería Municipal, donde se encuentre ubicado el predio, con base en la Ley del Catastro del Estado.

II. Tratándose de condominios, la Tesorería Municipal determinará el valor catastral que le corresponderá a cada departamento, siguiente a la fecha en que se haya autorizado previamente la escritura de constitución del condominio. Si éste se constituye sin estar terminadas las construcciones, el impuesto se continuará causando sobre el valor total del terreno y será a cargo de las personas que lo construyeron.

En este caso la base se aplicará a cada uno de los apartamentos, viviendas o locales a partir del bimestre siguiente a la fecha de la terminación de los mismos o de la fecha en que sean ocupados, sin estar terminados, y cada uno se empadronará por separado.

Artículo 7°. Los avalúos practicados conforme a las disposiciones de la Ley de Catastro del Estado, servirán de base para el cobro de este impuesto, a partir del bimestre siguiente a la fecha de su notificación.

De la Tasa.

Artículo 10. Este impuesto se causará y pagará conforme a las tasas que fije la Ley de Ingresos para los Municipios del Estado de Michoacán.

Del Pago.

Artículo 18. Los pagos podrán hacerse por anualidad anticipada en los meses de Enero y Febrero sin que ello impida el cobro de diferencias que deban hacerse, por cambio del valor catastral o de la tasa del impuesto.

De las Excenciones.

Artículo 25. Están excentos del pago de éste impuesto, los bienes inmuebles sobre los que la Federación, el Estado o los Municipios, tengan la propiedad o la posesión.

De los Derechos.

POR OCUPACION DE LA VIA PUBLICA Y SERVICIOS DE MERCADOS.

Del Objeto.

Artículo 83. El objeto de este derecho, el

uso u ocupación de la vía pública, interior o exterior de los mercados, calles, jardines, plazas, portales u otros lugares del dominio municipal.

#### De los Sujetos.

Artículo 84. Son sujetos de este derecho, las personas físicas o morales que ocupan locales o sitios en el interior o exterior de los mercados, calles, jardines, plazas, portales o cualquier otro sitio similar para transacciones comerciales, con puestos fijos, semifijos, accidentales, estacionamiento de vehículos, así como los que haga uso de la vía pública con materiales de construcción, andamios, escombros, y otros objetos.

#### De la Base y Pago del Derecho.

Artículo 85. Este derecho se causará y pagará como lo señale la Ley de Ingresos vigente, tomando en cuenta la importancia de la población y zona comercial.

#### Contribuciones Especiales.

##### Del Objeto.

Artículo 152. Se establece por esta Ley las contribuciones especiales de Aumento de Valor y Mejoría Específica de la Propiedad, que gravita con carácter real sobre los predios que sean beneficiados por una obra de urbanización, por esti-

marse que su desarrollo y conclusión acrecentará necesariamente el valor de dichos predios, sin que ésto se deba al esfuerzo económico de sus propietarios o poseedores.

#### De los Productos.

Artículo 179. Tendrá el carácter de productos, los ingresos que se obtengan por la enajenación de bienes muebles o inmuebles que pertenezcan a los Municipios del Estado de Michoacán.

#### De las Participaciones.

Artículo 187. Constituyen este ingreso las cantidades que perciban los Municipios del Estado de Michoacán, de conformidad con la Ley de Coordinación Fiscal Federal y con las disposiciones legales del Estado, en materia de ingresos Federales y Estatales.

#### De los Aprovechamientos.

Son aquéllos que se causan por el pago de un crédito fiscal por concepto de recargos, multas, reintegros, donativos a favor del Municipio y las indemnizaciones por daños a bienes de los Municipios.

Cabe la aclaración de que la Ley de Hacienda Municipal para el Estado de Michoacán, no establece porcentajes de los impuestos, derechos, produc-

tos y aprovechamientos. Esto lo deja en términos de la materia respectiva que es la Ley de Ingresos y únicamente se limita a especificar el Objeto, Base, Sujetos y Tasa de cada una de las contribuciones enunciadas con anterioridad.

En orden de importancia, y en relación a La Legislación Municipal vigente en el Estado de Michoacán; mencionaré lo referente al Código Fiscal Municipal.

El citado Código en su Artículo Primero dispone:

La Hacienda Pública de los Municipios, del Estado de Michoacán para cubrir los gastos de su administración y demás obligaciones a su cargo, percibirá en cada ejercicio fiscal los impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos y aprovechamientos que establezca la Ley de Hacienda Municipal y demás disposiciones fiscales, así como las participaciones en el rendimiento de los ingresos Federales y Estatales.

Artículo 2°. Son Leyes Fiscales Municipales las siguientes:

- I. El presente Código.
- II. La Ley de Hacienda Municipal.
- III. La Ley de Ingresos anual de los Municipios.

pios, y.

IV. Los demás ordenamientos que contengan disposiciones de orden fiscal.

La aplicación de los textos legales a que se refiere este Artículo corresponde al Ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal y demás autoridades fiscales señaladas en el presente Código.

Artículo 3°. Son Autoridades Fiscales Municipales las siguientes:

- I. Los Ayuntamientos.
- II. Los Presidentes Municipales.
- III. Los Síndicos Municipales, y;
- IV. Los Tesoreros Municipales.

Artículo 4°. Los ingresos del Municipio se dividen en: Ordinarios y Extraordinarios:

Son Ingresos Ordinarios los impuestos, participaciones y aprovechamientos que se regularán por las Leyes Fiscales respectivas, por este Código y en su defecto supletoriamente por el Derecho Común, en el cual sólo se aplicará cuando sea contrario a la naturaleza y principios del Derecho Fiscal.

Artículo 5°. Son Ingresos Extraordinarios los empréstitos, los subsidios y los que se decre-

ten excepcionalmente.

Artículo 6°. Son Impuestos las prestaciones en dinero o en especie, que se fijen unilateralmente y con carácter obligatorio, a todos aquellos individuos cuya situación coincida con las que las Leyes Fiscales señalen como hechos generadores del Crédito Fiscal.

Artículo 7°. Son Derechos las contraprestaciones requeridas por el Municipio en pago de servicios de carácter administrativo prestados por él.

Artículo 8°. Son Contribuciones Especiales para los efectos de este Código, los tributos que el poder público fije a quienes independientemente del beneficio general obtengan éste en forma específica y particular con motivo de la realización de una obra o un servicio.

Artículo 9°. Son Productos los Municipios por actividades que no correspondan al desarrollo de las funciones propias del Derecho Público o por explotación de sus bienes patrimoniales.

Artículo 10. Son Participaciones las que con tal carácter conceden las Leyes Federales o del Estado a los Municipios en sus ingresos respectivos.

Artículo 11. Son Aprovechamientos todos los ingresos de la Hacienda Pública Municipal que no queden comprendidos dentro de la clasificación de impuestos, derechos, contribuciones especiales, productos, participaciones. Son también aprovechamientos los ingresos por concepto de multas, recargos, gastos de ejecución, reintegros e indemnizaciones por daños a bienes municipales.

Los Artículos anteriormente descritos, son aquellos donde se enumeran, clasifican y definen los conceptos que integran la mayoría de los aspectos financieros de un Municipio.

A continuación, mencionaré otros Artículos del mismo Código que tienen como finalidad, reglamentar las facultades de las Autoridades Municipales en Materia Fiscal.

Artículo 62. Al Ayuntamiento compete:

I. Ejecutar las Leyes y Decretos Fiscales que expida el Honorable Congreso del Estado y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia.

II. Expedir acuerdos, circulares y demás disposiciones de carácter fiscal dentro de su circunscripción municipal.

III. Aprobar el presupuesto con base en sus

ingresos disponibles, con fundamento en el último párrafo de la Fracción IV. del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 123 de la Constitución Particular del Estado de Michoacán.

IV. Celebrar convenios con el Gobierno del Estado relacionados con la Administración de sus contribuciones y la prestación de servicios.

V. Rendir al Congreso del Estado, la cuenta general de gastos formulada por el Ayuntamiento, que corresponda al ejercicio fiscal.

VI. Contraer obligaciones que puedan ser satisfechas dentro del período de su ejercicio, conforme a sus presupuestos de egresos.

VII. Contratar empréstitos, enajenar o gravar de cualquier modo los bienes municipales y contraer obligaciones cuyos vencimientos sean posteriores al período de su ejercicio, previa autorización del Congreso del Estado.

VIII. Vigilar que cumplan con sus obligaciones y exigir las responsabilidades en que incurran los funcionarios y empleados municipales en materia fiscal.

IX. Nombrar y remover al Tesorero Municipal.

X. Consignar a las autoridades competentes -

a sus miembros y empleados, cuando incurran en delitos fiscales.

XI. Resolver en revisión los actos y acuerdos del Presidente Municipal en materia fiscal, y.

XII. Las demás que le correspondan conforme a este Código u otras disposiciones fiscales.

Artículo 63. Son facultades del Presidente Municipal:

I. Representar la Hacienda Pública Municipal.

II. Ejecutar las resoluciones del Ayuntamiento en materia hacendaria.

III. Tramitar y resolver los recursos de inconformidad que ante él se interpongan conforme a las disposiciones fiscales.

IV. Revisar las resoluciones en el procedimiento administrativo de ejecución, a fin de confirmarlas, modificarlas o revocarlas.

V. Revisar y comprobar la exactitud de las cuentas de la Hacienda Pública, valiéndose de los medios de inspección o auditoría, según el caso.

VI. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones del ramo de Hacienda Municipal y aplicar a los infractores las sanciones correspondientes.

VII. Hacer las observaciones que estime pertinentes a los acuerdos de Cabildo en Materia Fis-

cal, pero en caso de que éstos sean ratificados cumplirlos debidamente.

VIII. Formular el proyecto de egresos y someterlo a consideración del Ayuntamiento, para su estudio y aprobación en su caso.

IX. Vigilar que la recaudación de todos los ramos de la Hacienda Municipal se haga con exactitud, cuidando de que su inversión se efectúe con estricto apego al presupuesto.

X. Liberar las órdenes de pago a la Tesorería conforme al presupuesto.

XI. Contratar en nombre del Municipio, en ejercicio de las facultades que la Ley le confiere o en ejecución de los acuerdos aprobados por el Ayuntamiento o la Legislatura, y.

XII. Las demás que le correspondan conforme a éste Código u otras disposiciones fiscales.

Artículo 65. Son facultades del Tesorero Municipal:

I. Recaudar los fondos Municipales con apego a la Ley.

II. Tomar razón de los nombramientos de los empleados del Municipio.

III. Cumplir y hacer cumplir con sus dependencias las obligaciones que a su cargo están con-

tenidas en las disposiciones fiscales."

IV. Pagar oportunamente, mediante los requisitos generales establecidos y sin necesidad de orden especial, los sueldos y demás emolumentos que devenguen los servidores del Municipio, así como los gastos de las oficinas u otros, conforme a las respectivas asignaciones del Presupuesto de Egresos.

V. Dar cuenta al Presidente Municipal cuando esté por agotarse alguna partida del Presupuesto de Egresos y proponerle las ampliaciones que deban solicitarse al Ayuntamiento.

VI. Vigilar que sean garantizadas las prestaciones en favor del Fisco Municipal conforme a las disposiciones vigentes. Fijar el monto y calificar las garantías, aceptar las que llenen las seguridades conducentes, comprobar cuando lo estime oportuno, que tales garantías conserven su eficiencia, y adoptar en caso contrario las medidas necesarias para asegurar los intereses fiscales, y.

VII. Las demás que le correspondan conforme a éste Código u otras disposiciones fiscales.

Establecido lo anterior, que considero lo más importante de éste Ordenamiento, es importan-

te destacar que fue promulgado en cumplimiento por lo dispuesto en la Fracción I. del Artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Michoacán de Ocampo.

En su efecto, lo realizó el Gobernador Constitucional del Estado, Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, el 30 de Diciembre de 1984.

A mayor abundamiento, el Código lo integran los siguientes Títulos:

Título Primero.- Principios generales.

Título Segundo.- De la Obligación tributaria. De los sujetos y del domicilio. Del nacimiento, determinación y extinción de los Créditos Fiscales. De los derechos y obligaciones de los contribuyentes.

Título Tercero.- De las Facultades de las Autoridades Fiscales Municipales. De las Autoridades Fiscales. De las Facultades Generales de las Autoridades Fiscales.

Título Cuarto.- De las infracciones y sanciones. Disposiciones generales. Infracciones y sanciones.

Título Quinto.- De los delitos fiscales. Disposiciones generales. De la falsificación. Del uso de sellos y documentos falsos y posesión inde-

bida de sellos fiscales. De la violación o rompimiento de sellos o marcas fiscales. De la elaboración y comercio clandestino de productos. De la defraudación. De las visitas domiciliarias sin mandamiento escrito.

Título Sexto.- Del procedimiento administrativo. De las notificaciones. Procedimientos administrativos de ejecución. De embargo, de la intervención, del ramate, de la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. De los recursos administrativos. Del recurso de revocación, Del recurso de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, del recurso de nulidad de notificaciones. Del procedimiento sobre bienes muebles y semovientes.

c)- Ley de Ingresos Municipales.

El Artículo 115 Fracción IV, de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala textualmente que: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, ...".

En el último párrafo del inciso c), de la

Fracción antes mencionada de nuestra Carta Magna, se prevé que: " Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos".

Los presupuestos a que se hace mención son las estimaciones para un ejercicio fiscal anual; el de ingresos consistente en el cálculo de las cantidades en dinero que se necesitan para sufragar los gastos del Municipio y el de egresos que implica toda erogación necesaria para satisfacer las necesidades de la comunidad y de la labor administrativa del Ayuntamiento.

Al Tesorero Municipal le está encomendada la función de elaborar los presupuestos y del control de los mismos, una vez revisados y analizados por él, los someterá a la consideración y aprobación del Cabildo, aprobados por éste, el Presidente Municipal remitirá a la Legislatura Local el Presupuesto de Ingresos, de conformidad con lo establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el último párrafo, inciso c).

Así cada Ayuntamiento está obligado a enviar

al Congreso del Estado de Michoacán, el presupuesto de ingresos, expidiendo la Legislatura una Ley de Ingresos para todos los Municipios.

La actual Ley de Ingresos del Estado de Michoacán, contiene las diferentes tarifas que se cobran, previos los estudios requeridos para su imposición y con una estrecha vigilancia en cada uno de los 113 Municipios que lo conforman.

En el aspecto general esta Ley contiene:

Título Primero.- De los Ingresos de los Municipios.

#### Impuestos:

Del Impuesto Predial; urbano, rústico, ejidal y comunal; del Impuesto sobre Transmisión de Dominio de bienes inmuebles; del impuesto adicional para carreteras y construcción de edificios escolares; del impuesto sobre instrumentos públicos o privados; del impuesto sobre lotes baldíos sin bardear o falta de banquetas; del impuesto sobre la autorización de horario a establecimientos que realicen actividades comerciales; del impuesto sobre rifas, concursos, loterías y sorteos.

#### Derechos:

Por ocupación de la vía pública y servicios de mercados; por alineamiento y demolición de fin-

cas urbanas o rústicas; por licencias de construcción, reparación o restauración de fincas; por numeración de fincas urbanas; por servicios de alumbrado público; por abastecimiento de agua potable y drenaje; por expedición, revalidación y canje de permisos o licencias; por propaganda, promociones comerciales y anuncios de cualquier clase; por expedición de certificados, títulos, copias de documentos y legalización de firmas; por registro de señales, marcas de herrar y refrendo de patentes; por servicios de panteones; por servicio de abasto; y por licencias para lotificación de terrenos y/o funcionamiento de fraccionamientos.

#### Contribuciones Especiales:

De aumento y mejoría específica de la propiedad; y aportación de mejoras.

#### Productos:

Enajenación de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Municipio; arrendamiento de bienes muebles e inmuebles pertenecientes al Municipio; rendimiento e intereses de capital; explotación de cualquier naturaleza de los bienes y recursos propiedad del Municipio; y venta de formas valoradas incluyendo las hojas para copias de ac-

tas del Registro Civil.

Participaciones:

Participaciones en ingresos Federales y Estatales en los términos de la Ley de Coordinación Fiscal Federal y de las disposiciones legales del Estado.

Aprovechamientos:

Gastos de ejecución; recargos; multas; reintegros; donativos a favor del Municipio; indemnizaciones por daños a bienes municipales; y otros no especificados.

Ingresos Extraordinarios:

Créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, o cualquier otra Institución Crediticia; créditos otorgados por la Federación; créditos otorgados por el Estado; créditos otorgados por particulares; y otras fuentes de financiamiento.

Los siguientes títulos de la Ley de Ingresos contiene las tarifas estimadas en el ejercicio fiscal anual, de los conceptos enunciados con anterioridad. Al finalizar el ejercicio fiscal, el Congreso, conjuntamente con los Presupuestos que envían los Ayuntamientos, la Ley de Ingresos puede ser reformada o adicionada, si así se presen-

tan las circunstancias económicas y políticas, para acrecentar las Haciendas Municipales.

d)- Ley de Inversión de Fondos y Comprobación de los Egresos Municipales.

La Constitución Política del Estado de Michoacán, en el Artículo 123 Fracción II y III, señala que entre las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos, están las de administrar libremente su Hacienda y someter sus Presupuestos de Ingresos a la aprobación del Congreso, así mismo la forma de gasto.

De acuerdo con ésto, la Ley de Inversión de Fondos y comprobación de Egresos Municipales, tiene la finalidad de especificar los procedimientos legales a fin de mantener saneados los movimientos económicos que se realizan en los Municipios del Estado.

Básicamente los Municipios deben presentar al Congreso, una continua y detallada información sobre las inversiones y los gastos realizados por sus Ayuntamientos.

e)- Bando Municipal.

La facultad Reglamentaria del Municipio, fundada en la Ley Orgánica ya comentada, se ejerce principalmente en la expedición del Bando Municipi-

pal. Que es un ordenamiento que regula las características que identifican al Municipio como son: Nombre, Escudo y Territorio que lo integran, así como las relaciones entre Autoridades y vecinos.

f)- Reglamentos Municipales.

Los Reglamentos Municipales, tienen una finalidad; regular servicios públicos como son: Mercados, cementerios, policía, bomberos y otros servicios más, ya que son de interés general.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberan establecer 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.

Sería saludable, en mi opinión, que los Ayuntamientos contaran con funcionarios capaces para realizar estudios y proyectos sobre Bandos y Reglamentos, para que éstos se adapten a sus circunstancias y necesidades, de cada Municipio.

C A P I T U L O   I V

REPERCUSSIONES SOCIO-ECONOMICAS EN EL MUNICIPIO  
DE ZAMORA, MICHOACAN.

1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO DE ZAMORA  
MICHOACAN.
2. DESCRIPCION DEL MUNICIPIO.
3. DESARROLLO AGRICOLA Y COMERCIAL DE ZAMORA, MI-  
CHOACAN.
4. ADMINISTRACION Y OPERACION DEL MUNICIPIO POR -  
EL ACTUAL AYUNTAMIENTO.
5. ESQUEMA PARA UN MEJOR PROGRAMA DE GOBIERNO MU-  
NICIPAL.

## C A P I T U L O IV.

## REPERCUCIONES SOCIO-ECONOMICAS EN EL MUNICIPIO DE ZAMORA, MICHOACAN.

## 1. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO DE ZAMORA, MICHOACAN.

Zamora, Cabecera del Municipio Michoacano de su nombre. Se llama así desde 1540, en recuerdo de la población española homónima. Los estudios realizados por Eduardo Noguera, en la cuarta década de este Siglo, demuestran que el Valle de Tziróndaro (Lugar o Sitio de Ciénegas) estuvo poblado desde 1500 a.de C. hacia 1250 llegaron algunos grupos Chichimecas, entre ellos los Teocuila-tecos (Tecos), quienes se asentaron en ese Valle, donde los encontraron los conquistadores europeos.

Los primeros pobladores fueron 4 familias españolas y algunos solteros, a quienes se repartieron solares en el dilatado valle. El Virrey Enríquez de Almanza, concedió a la fundación mendocina el privilegio de que se nombrara 4 regidores y adscribió a la jurisdicción de Zamora, los poblados de Tlazazalca, Xiquilpan y Tancítaro. Esta tarea fue ejecutada, en lo administrativo, por el doctor Alonso Martínez, Juez comisionado por el Rey, el 18 de Enero de 1574, fecha en que

formalmente quedó fundada la Villa.

Los criollos zamoranos recibieron con grandes muestras de simpatía la llegada de Miguel Hidalgo y Costilla, quién el 21 de Noviembre de 1810, le confirió el título de Ciudad. Al término de la guerra contra España, su población había descendido a 6,256. En 1825, se nombró capital del Distrito Michoacano del Poniente; y en 1827, la Segunda Legislatura Constitucional del Estado, le confirió el rango que le había dado el Padre de la Patria. Hacia 1829, algunos miembros de la clase dirigente quisieron convertirla en capital de una entidad aparte. Apoyados en que esta Ciudad "es una de las plazas más fieles, más celosas, más apasionadas defensoras de la iglesia". Así, durante los primeros lustros de vida independiente, su vecindario se manifestó partidario de las ideas conservadoras. Ahí sin embargo, se pronunció en favor del Plán de Ayutla, el General Miguel Negrete.

A fines de Noviembre de 1863, el Perfecto Político de la Ciudad, Coronel Francisco Velarde, alias "Burro de Oro", se pronunció por la intervención; y el 23 de Diciembre, los Cazadores de Africa, que formaban parte de la división Douay,

bajo el mando del Coronel Marguriete, ocuparon la plaza. El jefe francés nombró Prefecto de Zamora, al agricultor José María Jiménez y Jefe Militar al Mayor Munier.

Los vecinos guardaron celosa fidelidad al Imperio. El 4 de Febrero de 1867, después de un combate que duró 24 horas, las fuerzas republicanas, comandadas por el General Manuel Márquez, tomaron la Ciudad defendida por el Coronel Juan Berna. Restaurando el orden Constitucional, Zamora quedó incorporada a la República. En 1870, el Gobernador Justo Mendoza, se enfrentó a la insurrección contra el Presidente Juárez.

Durante la insurrección de 1874-1876, que abarcó los estados de Michoacán, Querétaro, Guanajuato y Jalisco, Zamora fue una de las regiones que con mayor entusiasmo participó en ella.

En 1898, se introdujo el alumbado eléctrico mediante concesión, libre de impuestos por 20 años

Para el año de 1910, la población sumaba - 15,000 habitantes. Irineo y Melesio Contreras, en medio de una concurrida serenata, lanzaron el grito de "Viva Madero". A partir de 1913, la comunidad sufrió saqueos, levadas, violencias y maltratos, en 1921, la población se había reducido a

13,863 personas por causa de la revolución.

La LIII Legislatura del Estado, por decreto del 15 de Enero de 1954, le otorgó a la Ciudad el apellido del Padre de la Patria.

Siempre ha sido Zamora, corazón de una gran región laboriosa y progresista y dado su éxito comercial hasta se llegó a pensar alguna vez en "Estado Libre y Soberano extendiendo su territorio hasta el Estado de Colima".

Mucho se ha dicho que es la Ciudad del mundo "Con más millonarios proporcionalmente hablando" ya que por cada mil habitantes hay un millonario. Así se ha extendido la fama de la riqueza de sus hombres.

Quizá lo anterior, por ser Zamora sede del anterior Banco de Zamora, hoy Banca Promex. Que fue fundada en 1940 con capital de zamoranos, con 20 sucursales en Michoacán y otros Estados.

Un alto grado de cultura, ha coronado siempre a la Ciudad de Zamora, por lo que siempre ha sido también cuna de hombres notables.

"Ha dado a México importantes figuras, por ejemplo: Fray Manuel Navarrete, en su tiempo el más grande de los poetas novohispanos. Benito Díaz de Gamarra y Dávalos, el Doctor don José

Sixto Verduzco, ideólogo de la Primera Constitución Mexicana, la de Apatzingán en el año de 1814, don Pelagio Antonio de Labastida y Dávalos, Arzobispo de México y Regente de la Capital de México. El físico José María Cabadas, los poetas Atenógenes Segale y los hermanos Gabriel y Alfonso Méndez Plancarte.

En el campo internacional: Luis Padilla Ner-vo y Alfonso García Robles, este último merecedor del premio Nobel de la Paz en 1982.

El vate Amado Nervo, hijo adoptivo de Zamora, Ciudad en la que vivió desde los 9 años y en la que hizo sus estudios de Filosofía y Letras, y de ello hay constancia en su novela (El Bachiller). Además, Zamora es sede del Colegio de Michoacán, primer centro independiente de estudios nacionales". (28).

---

28).- Orozco Luis Enríque.

"Datos Históricos de Zamora".

Editada por el Ayuntamiento de Zamora.

2a. Edición. Pág. 33. Zamora, Michoacán.

## 2. DESCRIPCION DEL MUNICIPIO.

Está situado en las márgenes del Río Duero, que nace en las inmediaciones del pueblo de Carapán, recibe numerosos afluentes y desagua en la Laguna de Chapala, la altitud promedio es de 1,570 metros; y sus coordenadas son: 19° 58' 30'' de latitud. La temperatura media es de 23°, con máxima de 39° y mínima de 5°. Llueven 800 milímetros al año aproximadamente.

El Municipio de Zamora, está dominado por la cabecera llamada: Zamora de Hidalgo, que en el censo de 1980, registró 86,998 habitantes, considerando las otras 30 localidades que también forman el Municipio, tenemos que la población es de 113,474 habitantes aproximadamente.

Agregando el conurbado Municipio de Jacona (35,272 habitantes y 8 localidades) la población total es de 148,749 habitantes y 38 localidades. La diferencia entre la cabecera y el resto de las localidades es muy grande; la mayoría son comunidades ejidales.

El Municipio tiene una extensión de: 39,567 hectáreas. Está formado por tierras planas y montañosas; los recursos más importantes son el valle que tiene un suelo arcilloso y negro; y las

cuenca del Río Duero de la que afluyen una serie de manantiales y donde se han implementado múltiples canales para el regadío.

"El río Duero y las tierras planas forman una unidad de riego que comprende 18,424 Has. incluyendo los valles de tres Municipios vecinos (Jacona, Ixtlán y Chavinda). Formando así una unidad de tierra de riego de insuperable calidad.

Otra cualidad del suelo es que, anteriormente cada año se desbordaba el río, depositando sobre la tierra el limo que arrastraba. A partir de los años cincuenta se hizo una mejor infraestructura para controlar las inundaciones de tierras a través de un sistema de drenajes. Estas obras aumentaron aún más la productividad del valle al permitir dos cultivos anuales.

A este amplio valle irrigado y circundado de elevaciones cerriles se le considera como el centro del denominado bajío zamorano y se caracteriza por ser una de las tierras más productivas de México y del mundo". (29).

---

29).- Revista editada por el Banco de Zamora.

"La Tierra Donde Estamos".

Imprenta Madero, S.A.

1a. Edición. Pág. 26. México 1971.

### 3. DESARROLLO AGRICOLA Y COMERCIAL DE ZAMORA, MICH.

El potencial agrícola del valle ha sido explotado desde el siglo XVIII. El cultivo principal fue el trigo y en relación a él surgieron varios molinos asentados a las márgenes del río - aprovechando su fuerza hidráulica. La harina fue entonces el principal producto comercial de valle y se orientaba principalmente a Guanajuato importante centro minero que integraba a la vasta zona agrícola del Bajío, de la cual Zamora formaba parte.

A principios del siglo, las haciendas asentadas en el valle, se dieron a la tarea de aumentar la superficie de riego, controlando el desbordamiento del río, también introdujeron maquinaria agrícola.

En 1909 había 21 haciendas y 116 ranchos en el Valle de Zamora. Este último también era el centro económico que reunía la producción regional.

El ferrocarril desde 1899 fue la principal vía de comunicación hacia Guadalajara y México, centros urbanos en expansión a donde se destinaba gran parte de las cosechas locales.

Los hacendados formaban un grupo cerrado al

que también pertenecían los clérigos, ya fuera porque ambos provenían de una misma familia o porque el seminario tenía sus puertas abiertas para los hijos de éstos que quisieran continuar estudios superiores en humanidades, sin tener que salir de su lugar de residencia. La relación entre ambos grupos era tal que el Obispo representaba una autoridad.

La iglesia era una institución integradora de la vida local, a tal grado que incluso, parte del capital logrado en la agricultura durante el porfiriato se destinó a la construcción de 5 templos de los 18 que existen actualmente.

Durante el periodo porfirista, la población fué en aumento. En 1910, tenía 15,166 habitantes, siendo la mayoría de ellos peones de campo asentados en las haciendas. Como no existían tiendas de raya, Zamora representaba el centro comercial al cual acudían principalmente los domingos. Por lo anterior el comercio, desde entonces representaba una de las actividades primordiales de la población, ya que éste en sus diversas formas era un medio de subsistencia.

Además de esta actividad, existía el ambulante representado por los arrieros que llegaban de

las zonas apartadas de tierra caliente donde aún no había ferrocarril.

La década de los veinte, fue de gran tensión debido a la formación de los grupos de campesinos demandantes de tierra, al desarrollo de la guerra cristera y a la presencia de militares para mantener el orden público.

Por su parte el comercio desde la década de los veinte se encuentra en proceso de conformación y expansión. A pesar de la disminución en la población y el conflicto religioso y agrario, Zamora siguió jugando el papel de centro urbano regional y concentró las fortunas locales durante la revolución. De esta manera, se va conformando una de las actividades que más adelante serán de vital importancia al Municipio.

De la década de los treinta hasta fines de los cincuenta, Zamora vive un proceso de cambio y mayor integración al desarrollo económico y político nacional. El más trascendente fue el reparto agrario realizado principalmente durante el cardenismo que distribuyó el 70% de las tierras del valle a 24 comunidades agrarias a un total de 2,340 ejidatarios, con una dotación de 4 hectáreas de riego por ejidatario.

La década de los sesenta inició una nueva etapa para Zamora, caracterizada por la introducción del cultivo de fresa para la exportación. En este punto conviene destacar que actualmente es el cultivo por excelencia, ya que, con la selección de planta, variedades y mejoramiento en los medios de cultivo se ha llegado a ser el productor número uno de fresa en el país y en el mundo, ya que con la instalación de congeladoras financiadas con capital estadounidense, se ha llegado a ser el principal exportador de tal fruta hacia los Estados Unidos y otros países del mundo.

Lo anterior trajo un nuevo auge económico por la afluencia de capital y mano de obra; las migraciones se hicieron masivas principalmente de "golondrinos" que llegaban a la cosecha, aunque algunos se establecieron. Aumentó la especulación de terreno urbano, la creación de fraccionamientos y así continuaron la invasión de tierras de cultivo.

Con lo anterior, se podrá dar cuenta de la importancia que tuvo y tiene actualmente estas dos actividades en el desarrollo del Municipio.

Por ser la agricultura una de las actividades productivas del Municipio de Zamora, dan al

suelo del mismo los usos que a continuación se describen:

USO AGRÍCOLA: El suelo usado en esta actividad, se encuentra distribuido de la siguiente manera. En tierras de riego de siembras constantes se tienen aproximadamente 8,500 Has., en tierras de temporal con siembras anuales se tienen aproximadamente 4,500 Has.

Los distritos de riego ocupan una área de 9,000 Has. De ellas efectivamente se utilizan 8,800 Has. las razones por lo que no se aprovechan totalmente estas tierras, es el entanquinamiento para mejor producción y azolve de presas y bordos.

Como puede observarse, casi la totalidad de su tierra es productiva y aprovechada positivamente.

Respecto del comercio, Zamora se ha distinguido en esta actividad, el mismo Alcalde actual, se destacó por su trabajo y sus buenas ideas, y lo eligieron Presidente de la Unión de Bodegueros.

Hubo entonces un certámen estatal sobre la lucha contra la carestía, y ganó éste el primer lugar en el Estado al lograr que las mercancías llegaran a precios más bajos a las personas de

menores recursos, también asesoró a otros Municipios respecto de ésto.

El premio de un millón de pesos fué cedido para introducir el agua potable a un poblado del Municipio.

#### 4. ADMINISTRACION Y OPERACION DEL MUNICIPIO POR EL AYUNTAMIENTO.

Para mejor planteamiento de la administración y operación del Municipio en estudio, es importante establecer los antecedentes electorales que corresponden, ya que estimo, que la Reforma Municipal debe de examinarse frente al pluralismo político, ambas motivo de importantes enmiendas Constitucionales, toda vez que, ante la oscilación de la voluntad política de acontecer, la Institución Constitucional deberá de acreditar la eficacia de el Derecho Legislado para justificar su calidad de regulación frente a la decisión mayoritaria.

Se inclina este modesto trabajo, a observar la aplicación de la Reforma de 3 de Febrero de 1983, en la realidad, como se señala con antelación del pluralismo político, ésto es con un Ayuntamiento integrado mayoritariamente por un Partido de Oposición.

Expuesto lo anterior, es preciso indicar que el actual Ayuntamiento de Zamora, Michoacán, es interesante su análisis por la corriente política que lo preside. En su efecto, el Gobernador del Estado, Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano,

en acuerdo administrativo del 31 de Diciembre de 1983, nombró Presidente Municipal Provisional, al Contador Público Ignacio Peña García, quién relata:

"Gané las elecciones para Presidente Municipal con 17,900 votos, contra 7,100 que obtuvo el PRI. Hubo muchas irregularidades en la elección y pese a todo, el Comité Electoral le dió el triunfo al PRI, pero su candidato, al saber tantas anomalías, no acudió al Colegio Electoral, tomando el Gobernador la decisión antes mencionada".

Resulta ser el primer Ayuntamiento en Zamora que lo administra un Partido distinto al preponderante y se trabaja conjuntamente con personal perteneciente a los dos Partidos que participaron en las elecciones antes mencionadas, panistas y priístas: Cuatro Regidores son del PAN, tres son del PRI y el Síndico del PAN.

El Presidente Municipal ha demostrado ser un joven trabajador, de 35 años de edad, entusiasta, que estimo que no tiene trayectoria política ni experiencia en ese campo, su único deseo es servir a la comunidad que lo vió nacer; su preocupación por resolver los problemas más graves que padece el Municipio lo ha llevado a declarar algu-

nas cosas que afectan la imagen de dependencias estatales que le han negado ayuda al Ayuntamiento durante años, ya que se tomaba como excusa que el Municipio de Zamora contaba con habitantes de alto nivel económico, y que ellos eran quienes debían ayudar al Municipio; y no el Gobierno del Estado.

Lo anterior, fue modificado en lo correspondiente por dos razones: La primera, por un sentido mayor de justicia por parte del actual Gobernador, la segunda, lo dado a conocer por el mismo Gobernador en su Cuarto Informe de Gobierno quién:

"De acuerdo a lo que disponen el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 123 de la del Estado, se envió a la consideración de este Honorable Congreso, la iniciativa de Decreto que contiene las disposiciones para la distrubición de participaciones de impuestos a los Municipios para su ejercicio fiscal de cada año". (30).

---

30).- Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

"4° Informe de Gobierno del Estado de Mich."  
Periódico la Voz de Michoacán.

Morelia, Mich. 29 de Septiembre de 1984.

En interpretación de lo expuesto por el Gobernador del Estado se desprende que la propuesta de aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal Estatal, se elabora tomando en cuenta la población de los Municipios, las recaudaciones obtenidas y el número de asentamientos de tal o cual Municipio.

"Así se consiguió que los Ayuntamientos que menos obtienen, alcancen una participación mensual de \$ 800,000.00 es decir, de \$ 9'600,000.00 anuales. Esta participación es 77% superior a la del ejercicio anterior a la Reforma del Artículo 115 Constitucional". (31).

Lo anterior, ha permitido, por lo menos en los Municipios Michoacanos, que se prosiga el proceso de fortalecimiento de las Haciendas Municipales.

Pero volviendo a la situación jurídica del actual Ayuntamiento, cuando por Decreto del 13 de Abril se reforma la Ley Electoral, señalando una obligación discrecional para este Ayuntamiento de convocar a nuevas elecciones en un plazo de 90 días; cuando éste llegó, se tomó en cuenta que, con las acciones de un Gobierno Municipal biparti-

dista y con la actitud apolítica para todos, se logró recuperar la tranquilidad de los ciudadanos; y que éstos, con la participación de las obras emprendidas y de otras muchas formas, han manifestado su total apoyo a este Ayuntamiento.

Fue pues, decisión del Cabildo no convocar elecciones como lo indica su Decreto de fecha 13 de Abril de 1984.

Lo descrito anteriormente, podría dar una visión concreta a lo que es la integración del actual Ayuntamiento.

Con lo que respecta a su funcionamiento, el Cabildo se ha reunido en sesiones en bastantes ocasiones para resolver las propuestas que se le han hecho. Igualmente han participado tanto Síndico como Regidores, Suplentes e invitados.

Las relaciones con Funcionarios Estatales y las Dependencias Federales son buenas, y han facilitado el desarrollo de programas de participación. Las relaciones con otros Municipios del Estado han dado la oportunidad de colaborar, orientando y recibiendo ayuda en forma conjunta, en los diferentes programas de beneficio social. La Seguridad Pública (Cuerpo de Policía Municipal) ha interesado de tal manera que garantizara

el bien de la ciudadanía, una policía que obtuviera ingresos adecuados, mejorando vigilancia, ampliando personal, capacitándolo en lo que a educación y técnicas para el mejor desempeño de su trabajo.

Con lo que respecta a la administración del Municipio, la presente Administración ha procurado mantener buenas relaciones laborales, con todo el personal del Ayuntamiento, se les ha motivado y se ha cumplido con lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo, reconociendo las prestaciones de Ley a que tienen derecho. Se les imparten a estos cursos de relaciones humanas, se han establecido sistemas de control para optimizar los recursos materiales y servicios generales, se ha permitido asesorar y formar un Sindicato dentro de este personal.

Con lo que respecta a Hacienda Municipal, la sana economía de una Institución, sea Gubernamental o Privada, depende mucho de su Tesorería, con un claro y adecuado manejo de los valores de ésta, son fundamentales para el éxito de sus fines.

Conforme petición hecha por el Ayuntamiento al Congreso del Estado, con base en el Artículo

29 Fracción X, de la Ley Orgánica Municipal, que a la letra dice:

"Cuando a juicio del Ayuntamiento se considere necesario inspeccionar la Hacienda Municipal, solicitará al Congreso del Estado la practica de la auditoría correspondiente".

El Ayuntamiento de Zamora, con base en lo anterior y para dar a conocer el buen manejo de su Tesorería, ha solicitado en varias ocasiones la práctica de auditorías.

Es decir, se trata de practicar un claro y transparente manejo de fondos, que como lo dije anteriormente, estimo de vital importancia para un mayor y mejor funcionamiento municipal, ya que considero que la Hacienda Municipal es la columna vertebral de la actividad gubernamental de este nivel.

La Administración Municipal en análisis se impuso la obligación de informar mensualmente en los diarios de mayor circulación en la región y en el órgano informativo del Ayuntamiento de Zamora. "Zamora en el Cambio", su balance en el cual se publica un informe completo del estado de la Hacienda Municipal, además toda la documentación comprobatoria está a disposición de quién

la solicite, en las Oficinas de la propia Tesorería.

Por lo anterior, creo necesaria una reflexión. Considero que esta medida no debería de ser discrecional sino periódica y obligatoria, ya que por lo regular pocos son los Ayuntamientos que lo hacen, sólo se concretan a un informe anual y además debe comprender los Municipios pequeños y medianos, donde regularmente no se practica un análisis progresivo de los estados de cuenta de Tesorería y mucho menos se tiene la oportunidad de tener a la mano documentos comprobatorios de ingresos y egresos.

Igualmente es de agregarse, además de que las auditorías no deberían ser a juicio de los Ayuntamientos, deben de realizarse cuando menos cada 3 ó 6 meses, sin perjuicio del término de prescripción establecido, ya que la conclusión de una Administración no termina con la responsabilidad adquirida.

En relación a las diversas Direcciones que integran la estructura administrativa, estableceré análisis de su organización y funcionamiento, en su caso como servicio público municipal.

En Educación y Cultura, se constituyó el Co-

mité Municipal de Educación que surge, ante la necesidad de mejorar los servicios educativos, donde participa la comunidad, vinculando los objetivos de la educación con las necesidades que se aprecian.

Ayuntamiento, padres de familia y demás Autoridades de Educación Pública, se coordinan para llevar mejoras y recursos materiales y culturales no sólo a la Cabecera Municipal, error que anteriormente con frecuencia se cometía, originando de ésta manera una forma de centralización. Ahora se trata de proporcionar el Servicio Público de Educación aportando a todos capacidad económica y su gestoría.

La Promotoría Cultural del Ayuntamiento ha apoyado eventos culturales y artísticos, rescatando tradiciones, fomentando el teatro, la pintura y la música entre otros.

Con respecto a Urbanismo y Obras Públicas, la Administración dedica importante presupuesto a la Oficina Urbanística y se creó también el Comité de Obras y Servicios Municipales, lo anterior para atender la solicitud constante que hacen las juntas de vecinos de la Ciudad y de las Comunidades pidiendo mejorar o establecer los ser-

vicios municipales, sus resultados son producto de la coordinación de esfuerzos.

Con la descripción hecha anteriormente de la Administración y Operación del Ayuntamiento, se podría pensar que ésta ha sido plena, pero no lo es, ya que en toda actividad donde participan múltiples personas o Instituciones distintas, se está propenso a deficiencias, negligencia o falta de probidad, por ejemplo: La suspensión de obras municipales, debido al retraso en la entrega de Participaciones Estatales y Federales, ya que, de acuerdo a datos proporcionados por la Tesorería Municipal en algunas ocasiones no se hicieron en tiempo.

Por lo tanto no puede ser autónomo un Municipio, ni eficiente un Ayuntamiento, si no se cuenta al menos con los recursos que se requieren para trabajar.

Lo anterior no sólo puede afectar a un Ayuntamiento, sino a todos, ya que la entrega de las participaciones económicas parte de un sólo organismo, en este caso, el Fondo de Fomento Municipal y de Participaciones Estatales. No obstante este Fondo se forma con participaciones Federales concretamente legisladas que se entregan a los

Municipios por medio del Gobierno del Estado. En su caso el Fondo viene a suplir los ingresos que anteriormente tenían los Municipios por concepto de cobro de derechos, todo previsto en la Ley de Coordinación Federal vigente.

Por lo tanto, tales participaciones cuando son entregadas extemporáneamente, la Administración Municipal enfrenta un retraso en su programa de obras y, además tendrá que hacer frente, también al constante aumento en los precios de materiales, lo que repercute en alteraciones de presupuestos previstos.

El cuestionamiento anterior, podría desvirtuar un poco lo declarado por el Presidente de la República en su III Informe de Gobierno, donde en lo referente a Política Interior, declara textualmente:

"Las modificaciones al Artículo 115 otorgan nuevas facultades y responsabilidades a los Municipios. fortaleciendo su participación política y la representación plural, ENRIQUECIENDO DE MANERA SIN PRECEDENTE SU HACIENDA y, en consecuencia su capacidad de respuesta a los problemas de su competencia. Se trata de promover la democracia desde el primer peldaño de nuestro sistema de go-

bierno y hacer partícipes y responsables a las autoridades locales en la participación directa de sus intereses.

La vida de los Ayuntamientos va adquiriendo las atribuciones que el Constituyente quiso que tuvieran y que reclaman la democratización integral de la sociedad y la descentralización de la vida nacional..."

Con lo anterior, no se trata de llegar a criticar negativamente lo declarado por nuestro Presidente, sino a las Instituciones que emanan de él, y hacer responsables a éstas de cumplir con las decisiones tomadas por él y aprobadas por el Cuerpo Legislativo.

Lo que no tiene lugar a discusión, es la posición de privilegio en que colocó a los Municipios, ya que en ninguna otra Administración Federal se le habían otorgado tales facultades y beneficios como en ésta. De estas Reformas y beneficios nos podemos dar cuenta quienes vivimos, y estamos en contacto directo con el Municipio.

Para mejorar la Administración y Operación de un Municipio, me parece conveniente que, el mismo Municipio se plantee programas a desarrollar y acciones a desempeñar, pues no sólo es un

espíritu de hacer, sino una coordinación político administrativa basada en buenos y mejores propósitos para llevar a cabo su objetivo primordial, que en mi opinión es el de: Satisfacer y orientar positivamente las necesidades políticas, económicas y sociales de la comunidad dentro del territorio de su jurisdicción.

Por lo tanto, estimo necesarios una serie de programas y acciones a desarrollar para llegar a el objetivo anteriormente descrito.

Primero, adecuar los sistemas y procedimientos de los trámites administrativos internos y de los de operación y control de obras y servicios públicos.

A este programa le recaerían las siguientes acciones: Analizar los sistemas, procedimientos y métodos con que opera el Ayuntamiento. En su caso, substituirlos por reglas más idóneas para que el Ayuntamiento opere con eficiencia. Expedir un Manual de Sistemas y Procedimientos.

Un segundo programa sería, la elaboración del Manual de Organización.

Las acciones que debe contener son: Primera. Recabar la información de cómo está constituido el Ayuntamiento y las funciones que realiza cada

una de las áreas. Segunda. Analizar, definir y proponer las funciones de cada una de las áreas del Ayuntamiento. Tercera. Elaborar el Manual de Organización del Municipio. Cuarta. Implantar e implementar el de Organización del Municipio.

Respecto a los Ingresos Municipales el programa corresponderá a la adecuación de los mecanismos de captación de Ingresos Municipales.

Por lo anterior, las acciones a desarrollar serían: Primera. Analizar la Ley de Ingresos Municipales y proponer la adecuación periódica de las bases y tasas fijadas a los Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos. Segunda. Actualizar el Padrón de Causantes y revisar el rendimiento de Ingresos Municipales. Tercera. Promover la concentración de créditos provenientes de Organismos Públicos y Privados, para la realización de las obras previstas en el Plan de Desarrollo Urbano, ejecutar o establecer los mecanismos para recuperar las inversiones.

El Plan de Desarrollo Urbano a que hago referencia, interviene, el Gobierno Federal conjuntamente con el Gobierno del Estado, para el mejor y mayor funcionamiento de cada Municipio, según sus capacidades y características.

## 5. ESQUEMA PARA UN MEJOR PROGRAMA DE GOBIERNO MUNICIPAL.

### ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA.

1. Ante todo, cumplimiento cierto y puntual, como lo ordena la Ley, de rendición mensual de cuentas de la Tesorería a todos los vecinos del Municipio, por medios de difusión más eficaces.

2. Vigilancia especial y especializada de las fuentes de ingresos municipales, por servicios directos o por contrato.

3. Revisión y actualización del catálogo de bienes muebles e inmuebles propiedad de la Institución Municipal y revaluación de su uso, funcionalidad, costos de mantenimiento y beneficios.

4. Revisión y ajuste de gastos de mantenimiento, conservación y uso de la maquinaria y equipo de todos los servicios públicos y administrativos del Municipio, tanto en la Cabecera como en sus unidades de población.

5. Revisión y actualización del catálogo de causantes y del sistema para evitar evaciones,

6. Revisión de contratos de compras con abastecedores, muy especialmente con gasolineras, y establecimientos de control necesario de toda adquisición para el Ayuntamiento. Toda compra se

hará mediante concurso de cotizaciones.

7. Revisión de la escala de sueldos, salarios y honorarios de todos los servidores del Ayuntamiento, y el establecimiento de estímulos y premios para los más eficaces y cumplidos.

#### PLANEACION Y PROGRAMACION.

1. De acuerdo con disposiciones y facultades legales, integrar un consejo técnico que asesore a la Comisión Municipal respectiva para que elabore el Plan General de Desarrollo del Municipio en el cual se apoyen las políticas adecuadas a corto, mediano y largo plazo para el correcto desarrollo coordinado de todas las comunidades de la ciudad y poblaciones del Municipio.

2. Algunos planes ya emprendidos o iniciados por Administraciones anteriores deben ser perseguidos, completados o mejorados por éste y los sucesivos Ayuntamientos.

3. Para facilitar y apoyar lo anterior, y al mismo tiempo, satisfacer las necesidades que el crecimiento demográfico y las actividades modernas exigen, será necesario también la desconcentración y aplicación de la zonificación del Municipio apoyando y promoviendo el desarrollo industrial, comercial y cultural, de habitación

obrero y de vida deportiva, con especial preocupación por preservar espacios necesarios para el porvenir, todo lo cual eventualmente ayudará al descongestionamiento y mejor conservación de la Ciudad original.

4. En todos los poblados de la zona rural, los jefes de tenencia y encargados del orden, además de las otras obligaciones que las Leyes les imponen, deberán de tener especial cuidado en la conservación y el decoro de los edificios históricos o de valor arquitectónico o de servicio público, de escuelas y lugares de concurrencia popular tradicional.

Los comisionados respectivos vigilarán el cumplimiento de ellos en el Cabildo y gestionarán, en su caso, los recursos necesarios para el cumplimiento de aquellas obligaciones.

#### EDUCACION Y CULTURA.

1. La comisión respectiva y la de obras públicas, inspeccionarán los edificios e instalaciones de las escuelas del Municipio, y planearán obras de reparación y mantenimiento urgente en su caso, y el general y gradual mejoramiento de edificios y equipos.

2. En la medida de los recursos posibles,

completar el personal y los recursos de las escuelas primarias municipales que en la actualidad funcionen incompletas.

3. De acuerdo con la Secretaría de Educación Pública, la Casa de la Cultura y organismos promocionales idóneos, realizarán las siguientes actividades: Planear su contribución a la campaña de alfabetización, intensificar los programas culturales, mantener programas sobre la historia del Municipio, elaborar catálogo de Zamoranos destacados e invitarlos a colaborar en el Municipio.

4. Estudiar los planes realizados en otros Municipios, para adoptar sus mejores técnicas y métodos de promoción cultural.

5. Encomendar la elaboración actualizada de los planos del Municipio y de la Ciudad, con el mayor número posible de especificaciones técnicas y gráficamente presentadas, que puedan ser instrumentos de promoción industrial y turística.

#### ASISTENCIA Y SALUBRIDAD.

1. De acuerdo con los Organismos Locales y Federales de Salubridad y Asistencia, afrontar, ante todo, el problema de humanidad que representa la mendicidad, canalizarlos a hospitales a mendigos enfermos, acondicionar albergues para los

mismos.

2. Promover bolsas de trabajo para las clases menesterosas y talleres de adiestramiento.

3. Atención a niños mendigos, encomendar su caso a trabajadoras sociales y psicólogos para la solución.

4. Participación de voluntarios sociales para auxiliar a enfermos y deudos necesitados.

5. La crítica situación de los desposeídos necesita de un estudio, que, mediante convenio de clínicas, hospitales y agencias funerarias, ayude a sentar las bases de un plan para que los servicios respectivos estén al alcance de todos.

#### OBRAS PUBLICAS Y LIMPIA.

1. Toda obra pública requerirá una planeación sometida al estudio de técnicos, sujeta a la resolución del Cabildo de la Ciudad. Para su ejecución se convocará a concurso abierto de empresas especializadas.

2. Inspeccionar edificios propiedad del Municipio, arreglar los que se requieran, limpiar todos.

3. Continuación de obras de pavimentación de las calles y de la urbanización de las plazas y

jardines de las poblaciones del Municipio.

4. Gestionar la colaboración de los Gobiernos Local y Federal, según su competencia, mejorar o abrir caminos o brechas, transitables durante todo el año, que conecten el mayor número de poblados del Municipio.

5. Dignificar y limpiar las obras históricas y lugares de concurrencia popular.

6. Procurar la solución a fondo de los drenajes de Zamora conforme al Plan General Regulador, proveer salidas rápidas de aguas de lluvias, y nivelar calles que se encharquen habitualmente.

7. Promover el mantenimiento, limpieza de calles, paredes y edificios.

8. Establecer horarios, para unidades y personal de limpieza, promover que se bardeen lotes baldíos.

#### COMERCIO E INDUSTRIA.

1. Más que nunca y conforme a la Ley, el Ayuntamiento deberá ser eficaz y escrupuloso auxiliar de las Autoridades Locales y Federales, para la vigilancia de precios y condiciones de sanidad y de trabajo en los comercios de productos alimenticios y del abastecimiento de mercados.

2. El Ayuntamiento cuidará conforme a la Ley, del nombramiento del personal idóneo para la administración y vigilancia, así como de todo el personal de servicios públicos directos o concesionados, pero en especial, los de colaboración con la Secretaría de Comercio. Se debe establecer o corregir reglamentos que impidan la venta directa a los productores rurales comerciantes o no comerciantes.

3. Organizar, ubicar y limitar debidamente al comercio ambulante.

4. Alentar y promocionar a las pequeñas industrias alfareras, artesanales, talleres familiares y cooperativas.

#### PROYECCIONES EN EL CAMPO.

1. Promover entre los campesinos el conocimiento, sobre los diversos servicios de las agencias oficiales al campo la preparación e información de los Jefes de Tenencia y Encargados del Orden, lo anterior para su mejor y mayor difusión.

2. De acuerdo con las Autoridades Estatales y Federales contribuir al cumplimiento de Leyes protectoras ecológicas.

3. De acuerdo con los servicios de las mismas Autoridades Locales y Federales colaborar pa-

ra la defensa de bosques, tierras de cultivo, regular la autorización de fraccionamientos urbanos, reforestación obligatoria, promover los atractivos turísticos que existen en el Municipio.

Es importante destacar, la necesidad de limitar y vigilar la construcción de fraccionamientos para vivienda, ya que era frecuente la aparición de éstos, carentes de servicios públicos, además se estaban terminando las tierras de cultivo de mejor calidad.

Lo anterior es de vital importancia para el Municipio, ya que, hay mucha gente carente de servicios por incumplimiento del fraccionador o irregularidad de origen que origina que el Municipio tenga que subsanar ésta carencia injustificadamente.

Por último, todo programa de servicios públicos puede realizarse con tres condiciones:

Rectitud, honorabilidad y capacidad de los titulares de la Autoridad, y cooperación conciente y organizada de la comunidad y de sus miembros, en la medida de sus posibilidades, manteniendo el orden Constitucional establecido.

## NOTA PRELIMINAR.

La relación Partidos-Estado existe en todos los países, son aquellos donde la vida electoral se ha desarrollado, más es posible su análisis desvinculado del Estado.

El sistema de Partidos Políticos en México y su vinculación con el Estado, deja mucho que decir; a lo largo de la historia, se ha observado desde el origen del partido predominante o preponderante, es decir, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se ha mantenido en el poder a base de violaciones en las urnas electorales, pero no es el caso, ni la intención criticar propiamente al partido en sí, sino lo que sucede en la práctica en cuanto al pluralismo político o pluripartidismo frente a las Reformas Municipales.

Al examinar la Reforma Municipal de 3 de Febrero de 1983 frente a la Reforma Política, he concluido que es ineficaz y sólo beneficia a aquellas Instituciones Políticas que están bajo el poder de un Partido Predominante o de las mayorías, toda vez que los partidos de las minorías que obtuvieron el poder en los Municipios conforme a la voluntad popular, como es el caso del Partido Acción Nacional, en Zamora, Michoacán, se ha

observado que existe contradicciones de la interpretación oficial y por ésta razón han sufrido menoscabo y perjuicio para el desarrollo de su política.

Las autoridades de las mayorías no respetan o cumplen con estipulaciones fijadas en las Leyes Constitucionales, así como en las secundarias, pues se limita a aquellos Ayuntamientos Presididos por la oposición, de tal forma que se encuentran en una seria desventaja política con los Gobiernos Federales y Estatales. Se ha dejado sentir la represión política y la privatización de la economía.

Por ejemplo, los Ayuntamientos están sujetos a las Legislaturas Locales. El manejo de las Participaciones Federales corren a cargo del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas y éstas limitan a los Ayuntamientos de la oposición, retrasando las participaciones, por esta razón estimo deben entregarse directamente por el Gobierno Federal a los Ayuntamientos, de conformidad con las reglas de la materia.

En la actualidad, con fecha 28 y 29 de Abril de 1986, se dió a conocer por medio del periódico "El Universal" que se efectuaría una reducción al

presupuesto de la Federación por DOSCIENTOS MIL MILLONES DE PESOS, debido a la baja del petróleo crudo y cuyas repercusiones de ésto, se afectarían las partidas presupuestales que se otorgan a los Estados y Municipios, por la Participación Federal de los Ingresos por la extracción y exportación del petróleo crudo.

Esto nos lleva ha observar la mala planificación o previsión en el Presupuesto Federal, por lo que considero que estas medidas no deben de repercutir en los suministros de participaciones que otorga la Federación a Entidades Federativas y Municipios.

Los Estados y Municipios, no pueden estar sujetos a condiciones del mercado internacional por las bajas o altas del petróleo, por lo que estimo, debe de garantizarse las Participaciones Federales en su más extricto cumplimiento, ya que de lo contrario afectaría no tan sólo a las Entidades y Municipios, sino también a la propia comunidad respectiva.

Las reducciones del recorte presupuestal, mencionado anteriormente, dieron origen a que el Gobernador del Estado de Michoacán, en su VI Informe de Gobierno diera a conocer lo siguiente:

"Para el ejercicio de 1986, el Congreso autorizo originalmente un Presupuesto de Ingresos de 52 mil 209 millones 93 mil pesos, pero por la reducción en participaciones, disminuirá en un 11.97%.

El presupuesto para 1986, representa 13 veces más que el de 1981, sin embargo, debido a la inflación, en términos reales los recursos son inferiores en un 18% a los de 1981.

Se prevía que las participaciones a los Municipios fueran de 12 mil 308 millones 600 mil pesos. Pero la baja en la recaudación, debida a la caída de los precios internacionales del petróleo, ésa cifra inicial se redujo un 20.77% dejándola en 9 mil 751 millones 628 mil pesos".

Aunado a lo anterior, el Tesorero del Municipio de Zamora, dió a conocer en que forma afectó tal reducción presupuestal.

"La Administración Municipal, sufrió un recorte de 100 millones de pesos aproximadamente, al reducirse en un 20% sus ingresos por concepto de Participaciones Federales. Esa suma es casi la cuarta parte del presupuesto aprobado al inicio del año".

Por lo tanto, el Ayuntamiento de Zamora, se

ve afectado al tener que modificar o no poder cumplir con los compromisos anteriormente contraídos, ya que de hecho las participaciones llegaban retrasadas, ahora sumaremos la reducción en un 20% aproximadamente.

Retomando lo referente al pluripartidismo, la aplicación por el Gobierno de medidas cada vez más favorables a su partido, ofrece grandes ventajas para la comunidad y el buen funcionamiento de los Ayuntamientos que están presididos por Presidente, Regidores y Síndico de la oposición.

Las medidas de una Política Económica esencialmente basada en la intervención del Estado, con el apoyo de su partido, vuelve a encontrar dificultades con la izquierda política, cuando ésta obtiene el poder en alguna jurisdicción. La Reforma Política debe buscar reorganizar a los partidos de la oposición al Estado, y al partido del Estado, para que conforme al sistema pluripartidista que existe en México, se consiga la responsabilidad que a todos compete y así encauzar el propósito de la voluntad popular.

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

1. Se examina la Reforma Municipal de fecha 3 de Febrero de 1983, frente a la Reforma Política.

2. Se razona las Reglas que integran la Institución Constitucional, prevista en el Artículo 115 de nuestra Ley Fundamental, en relación a la eventual oscilación de la voluntad electoral.

3. Apreciando que conforme al Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones de las entidades componentes del Sistema Federal Mexicano, no podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal, que unido a la Rigidez Constitucional, nota distintiva de nuestro Código Político, aseguran al Municipio Mexicano la características y finalidades que el 115 preveé, sin embargo, importante resulta razonar si éstas son eficaces conforme a una sola corriente política mayoritaria o lo son también frente a la integración de Ayuntamientos derivados de la asilación de la voluntad electoral, por lo anterior es de concluirse:

a).- Que el tercer párrafo de la Fracción I, del Artículo 115 Constitucional se reforme y se incremente el porcentaje exigido para decretar la

Suspensión, Revocación o Desaparición de Ayuntamientos.

A la letra debe decir: "Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las tres cuartas partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley Local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a juicio convengan".

Anteriormente al supuesto jurídico, previsto en el Artículo 115 de la Ley Fundamental vigente, no todos los Estados o Entidades Federativas tenían el procedimiento para suspender o declarar desaparecido un Ayuntamiento, algunas Constituciones Locales contenían este procedimiento, pero otras no, y muchas Leyes Orgánicas Municipales no establecían la forma de suplencias. Y cuando por alguna causa grave, a estimación del Gobernador, éste nombraba un Consejo, mientras que convocaba a elecciones. No desacreditó la Reforma Municipal unida al partido de las mayorías, pero frente a la Reforma Política, la oposición sufre desventaja, ya que las Legislaturas Locales se integran

por la mayoría de los miembros del partido predominante, y como resultado a ésto, las decisiones que se tomen en el Congreso Estatal en su función de sesiones son las que prevalecerán, en caso de estar en la situación prevista por el dispositivo de que se trata.

Por tal virtud, se requiere que se eleve el porcentaje que se preveé para la resolución de los acuerdos tomados por las Legislaturas Locales, y así se obtenga un número mayor de votos cuando se esté en la hipótesis de la Suspensión, Desaparición o Revocación de Ayuntamientos, ya que sin esta reforma propuesta, la oposición se encuentra en desventaja política frente al Partido de las mayorías. Por último, mi proposición da mayor oportunidad al pluripartidismo político para intervenir más en las decisiones político--fundamentales de los Estados.

b).- Respecto a la Fracción II, es necesario que se legisle una Ley de Bienes Municipales, reglamentaria de esta disposición, que elimine en los casos que proceda el requisito de la Legislatura Local para enajenación, destino o uso de estos bienes.

Estimo también, en cuanto a esta propuesta,

que debe precisarse la función reglamentaria del Ayuntamiento, estableciendo período para reformas a estos instrumentos y eliminando en consecuencia la facultad discrecional del Cabildo para modificar en todo tiempo la reglamentación existente.

c).- El Municipio no es un organismo descentralizado, como se ha querido ver en la práctica. No lo es, ya que el Estado no descentraliza servicios públicos, el Municipio nace con el Estado mismo, es por excelencia una Institución Pública y democráticamente popular que adopta una personalidad jurídica.

Apoyo mi consideración, en la afirmación del Licenciado Miguel Acosta Romero, pues afirma que: "El Municipio es una estructura político-administrativa y, técnicamente, no tiene nexos con la organización centralizada Federal, o Local".

Algunos administrativistas del Derecho; el Maestro Gabino Fraga y Andrés Serra Rojas entre otros, sustentan que el Municipio es un organismo descentralizado, apoyados por la doctrina francesa.

Mi proposición obedece a que la descentralización administrativa es creada por el Poder Central, en la descentralización Federal de los Esta-

dos miembros, son los que crean al Estado Federal, participan en la formación de la voluntad de éste, y su competencia no es derivada, como es la de órganos administrativos descentralizados.

d).- Que se actualicen los Reglamentos; el de Policía y buen Gobierno; el de Espectáculos Públicos; el de Servicios Públicos; el de Trabajo; el de Sanidad, Higiene y Seguridad de Centros Comerciales e Industriales; y además de éstos se legislen otros que se ajusten a las necesidades de las comunidades.

Es difícil encontrar reglamentos interiores vigentes o actualizados, siendo esta función básica de los Ayuntamientos expedir sus reglamentos para su mejor funcionamiento.

e).- Es necesario que exista Cooparticipación y apoyo económico de las Autoridades Federales y Estatales, para que los Municipios provean a la comunidad el mínimo de Servicios Públicos, que preveen nuestra Carta Magna, en su Fracción III, del Artículo 115 Constitucional.

En la eventual oscilación de la voluntad electoral, la oposición se encuentra en total desventaja con aquellos Ayuntamientos que los presiden los miembros del Partido Preponderante, por

eso se hace necesaria la cooparticipación del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, debiendo brindar apoyo económico que sea suficiente para solventar las necesidades de la comunidad.

En la actualidad se crean buenos proyectos para Obras Públicas, tales como: Redes de alcantarillado y agua potable, drenajes, pavimentación, alumbrado y otros, pero debido al alto costo de los mismos y por otro lado a los bajos ingresos que tiene este Municipio de Zamora, así como muchos otros, no son capaces de llevarlos a cabo o simplemente cumplimentar aquellas obras que ya se habían comenzado.

f).- Que las Participaciones Federales a que se refiere el inciso b) de la Fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se entreguen directamente a los Ayuntamientos.

Actualmente las Legislaturas Locales establecen las bases, montos y plazos para la distribución de los rendimientos de los Impuestos Federales que le corresponden a los Municipios. La Reforma Municipal prevista por esta inovativa disposición ha servido para fortalecer las Haciendas

Municipales, beneficiándose sólo aquellos Ayuntamientos de la corriente política mayoritaria, en cambio las normas que se contienen en la Ley de Coordinación Fiscal no se respetan, pues los Ayuntamientos de la oposición sufren el desamparo de la Reforma Política, frecuentemente las Participaciones Federales llegan a los Municipios uno o dos meses de retraso, como es el caso del Municipio de Zamora, Michoacán.

De conformidad con el segundo párrafo del Artículo 6, de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, prevé que: "La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directamente a los Municipios, descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de los Funcionarios Fiscales".

Las Participaciones Federales llegan al Ayuntamiento de Zamora, Michoacán, uno o dos meses

después, a la fecha que debieron entregarse, sin pagar los intereses a que se refiere la disposición anterior. El atraso de éstas, origina una serie de problemas; no se paga a tiempo a los servidores públicos del Gobierno Municipal, no se cumplen las obras prometidas y contratadas, por consecuencia, se hace difícil cumplir con la actividad que la oposición promete y debe a la comunidad.

Estimo que debe de garantizarse las Participaciones Federales que se otorgan a los Municipios de la República Mexicana, pues debe de respetarse lo dispuesto por la última parte del Párrafo II del Inciso b) de la Fracción 2a del Artículo 2A de la Ley de Coordinación Fiscal Federal, y que a la letra dice:

"Si el monto de fondo de Fomento Municipal fuera inferior al del año inmediato anterior, se distribuirá entre los Estados en las mismas proporciones que les hubieran correspondido en ese año".

Este dispositivo garantiza la forma y monto de las Participaciones Federales que deban de entregarse a los Municipios, pues nunca podrá ser inferiores su monto al del año anterior, ya que

así lo prevé esta Ley Secundaria. Es por ello que considero que las bajas o altas de la extracción, exportación del petróleo no deben de afectar el suministro de este apoyo que se le entrega a los Municipios.

g).- Los Municipios y Entidades Federativas, sean de la oposición o no, deben de coordinarse para la planificación de nuevos Centros Urbanos, así como para la construcción de carreteras que lleguen a lugares poblados y centros rurales y demás obras públicas que se requiera de esta participación, para que de esta manera se consiga un mayor desarrollo urbano.

Debido a la desventaja que tiene la oposición, las Autoridades Estatales no prestan el apoyo y la atención a los planos y proyectos efectuados por esta corriente política, enfrentándose con obstáculos o dificultades que le ponen los Estados, y como actualmente los Municipios no son autárquicos, éstos sólo prosiguen la burocracia y fines políticos, dejando a la comunidad en las mismas condiciones en que se encontraban en el anterior período electoral.

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

- 1.- Acosta Romero Miguel.  
"Teoría General del Derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa. S.A.  
3a. Edición. México 1979.
  
- 2.- Aguirre Beltrán Gonzalo.  
"Formas de Gobierno Municipal".  
Editada por Imprenta Universitaria.  
1a. Edición. México 1973.
  
- 3.- Burgoa Ignacio.  
"Derecho Constitucional Mexicano".  
Editorial Porrúa, S.A.  
4a. Edición. México 1976.
  
- 4.- Coulungues Fustel De.  
"La Ciudad Antigua".  
Editorial Porrúa, S.A.  
1a. Edición. México 1944.
  
- 5.- D'Acosta Julio y Obregón Esquivel.  
"El Fuero del Municipio".  
Editorial Porrúa, S.A.  
2a. Edición. México 1948.
  
- 6.- De Pina Rafael.  
"Diccionario de Derecho".  
Editorial Porrúa, S.A.  
1a. Edición. México 1965.

- 7.- Encinas Genaro.  
"El Régimen Municipal en México".  
Editorial Porrúa, S.A.  
1a. Edición. México 1979.
- 8.- Esquivel Obregón Toribio.  
"Apuntes para la Historia del Derecho en Méxi  
co. 1864-1946".  
Antigua Librería Robledo.  
1a. Edición. México 1947.
- 9.- Fraga Gabino.  
"Derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa, S.A.  
18a. Edición. México 1978.
- 10.- Jiménez Ottalengo Regina y Moreno Collado Jorge.  
"Los Municipios de México".  
Ed. UNAM/Instituto de Investigaciones Sociales.  
1a. Edición. México 1978.
- 11.- Noriega Cantú Alfonso.  
"Algunas Consideraciones Sobre el Mpio. Mexicano".  
Editada por la Universidad Iberoamericana.  
Anuario Jurídico. México 1979.
- 12.- Ochoa Campos Moisés.  
"La Reforma Municipal".  
Editorial Porrúa, S.A.  
3a. Edición. México 1979.

- 13.- Orozco Luis Enrique.  
"Datos Históricos de Zamora".  
Editada por el Ayuntamiento de Zamora.  
2a. Edición. Zamora Michoacán. México 1983.
- 
- 14.- Ruiz Massieu Mario y Muñoz Virgilio.  
"Elementos Jurídico-Históricos del Mpio. en México".  
Editada por la U.N.A.M.  
1a. Edición. México 1979.
- 15.- Serra Rojas Andrés.  
"Derecho Administrativo".  
Editorial Porrúa, S.A.  
8a. Edición. Tomo I. México 1977.
- 16.- Tena Ramírez Felipe.  
"Leyes Fundamentales de México 1808-1967".  
Editorial Porrúa, S.A.  
3a. Edición. México 1985.
- 17.- Zarco Francisco.  
"Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente  
1856-1857".  
Editado por el Colegio de México.  
1a. Edición. México 1957.

## LEGISLACION CONSULTADA.

- 18.- "Constitución Política de los Estados Unidos Me-  
xicanos".  
Editorial Porrúa, S.A.  
México 1985.

- 19.- "Constitución Política del Estado de Michoacán".  
Editada por la Comisión Estatal Electoral.  
Morelia, Mich. 1984.
  - 20.- "Constitución de Cádiz de 1812".  
Editada por la Honorable Cámara de Diputados.  
3a. Edición. México 1982.
  - 21.- "Constitución Política de los Estados Unidos Me-  
xicanos".  
Diario Oficial de Febrero de 1917.
  - 22.- "Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán".  
Editada por el Gobierno del Estado de Michoacán.  
Morelia, Mich. 1984.
  - 23.- "Ley de Hacienda Municipal".  
Editada por el Gobierno del Estado de Michoacán.  
Morelia, Mich. 1984.
  - 24.- "Ley de Ingresos Municipales".  
Editada por el Gobierno del Estado de Michoacán.  
Morelia, Mich. 1984.
  - 25.- "Ley Orgánica Municipal".  
Editada por el Gobierno del Estado de Michoacán.  
Morelia, Mich. 1984.
- OTRAS CONSULTAS.
- 26.- "Michoacán, Apuntes Socioeconómicos".  
Departamento de Difusión del Estado.  
Morelia, Mich. 1983.

- 27.- "Periódico El Universal".  
Publicaciones del 28 y 29 de Abril de 1986.  
México, D.F.
- 28.- "Plán Municipal de Desarrollo Urbano, Municipio  
de Zamora, Michoacán".  
Morelia, Mich. 1982.
- 29.- "Primer Informe de Gobierno".  
C.P.T. Ignacio Peña G. Presidente Municipal.  
Semana Regional Independiente "Guía".  
Zamora, Mich. 1984.
- 30.- "Segundo Informe de Gobierno".  
Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.  
Periódico "El Nacional".  
México, D.F. 1984.
- 31.- "Sexto Informe de Gobierno".  
Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.  
Periódico "La Voz de Michoacán".  
Morelia, Mich. 1986.
- 32.- "Varias Publicaciones".  
Organo Informativo, Ayuntamiento de Zamora, Mich.  
Periódico "Zamora en el Cambio".  
Zamora, Mich. 1984-1986.