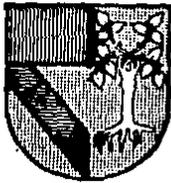


308909



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

21

ESCUELA DE DERECHO

Con Estudios Incorporados a la U.N.A.M.

29.

"EL MUNICIPIO LIBRE Y LAS CONSECUENCIAS DE  
LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL"

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PRESENTA:

FRANCISCO MARIO MONTOYA VLASICH

PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

DIRECTOR DE TESIS,  
DOCTOR EDUARDO ALFONSO GUERRERO MARTINEZ

MEXICO, D.F.

AGOSTO 1989



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

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

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

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

## I N D I C E

INTRODUCCION	PAGINA
CAPITULO I.....	1
ANTECEDENTES HISTORICOS	
I.1 Concepto.....	1
I.2 Justificación Filosófica.....	3
I.3 El Municipio en Grecia.....	4
I.4 El Municipio en Roma.....	5
I.5 El Municipio Mexicano, sus inicios : Las Tribus y la Colonia.....	6
 CAPITULO II	
EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.....	12
II.1 Generalidades.....	12
II.2 La Constitución de Cádiz de 1812 y El Municipio.....	13
II.3 La Constitución de 1824 y El Municipio.....	14
II.4 Las Siete Leyes Constitucionales de 1858.....	15
II.5 Las Bases de Organización de la República Mexicana de 1843.....	16
II.6 Acta de Reformas de 1847, LA Vuelta al Federalismo.....	17
II.7 Estatuto Orgánico Provisional de La República.....	22
II.7.1 Ley Lerdo - Ley de Desamortización de fincas Rústicas y Urbanas, Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas.....	24
II.8 La Constitución de 1857 y El Municipio.....	25
II.9 Estatuto Provisional del Imperio Mexicano de 1865.....	27
II.10 El Municipio en el Porfiriato.....	30

CAPITULO III

EL MUNICIPIO LIBRE EN LA CONSTITUCION DE 1917

III.1 Antecedentes.....34

III.2 Principales Planes Revolucionarios en Relación con el Municipio....35

III.2.1 Programa y Manifiesto del Partido Liberal

III.2.2 Plan de San Luis

III.2.3 Pacto de Empacadora

III.2.4 Plan de Guadalupe

III.2.5 Decreto de Reformas al Artículo 109 de la Constitución de 1857

III.3 El Congreso Constituyente de 1916 - 1917 ; Polemicas Surgidas en  
La discusión del Artículo 115 Constitucional.....38

III.4 Reformas al Artículo 115 Constitucional.....47

III.4.1 I Reforma

III.4.2 II Reforma

III.4.3 III Reforma

III.4.4 IV Reforma

III.4.5 V Reforma

III.4.6 VI Reforma

III.4.7 VII Reforma

III.5 Luchadas a la Constitución, La Desaparición del Municipio del  
Distrito Federal.....54

CAPITULO IV

LA REFORMA MUNICIPAL DEL 3 DE FEBRERO DE 1983. VIII Reforma.....59

IV.1 Antecedentes.....59

**IV.1.1 Cambio de Sexoito**

**IV.1.2 El Municipio como Parte del Programa de Gobierno**

- a) El Municipio y El Federalismo
- b) El Municipio y El Desarrollo Regional
- c) El Municipio y La Participación Ciudadana
- d) El Plan Nacional de Desarrollo y El Municipio
- e) El Plan Nacional de Desarrollo y La Reforma al Art. 115 Constitucional
- f) Un Plan Nacional de Desarrollo sin Participación de Los Estados y Municipios

**IV.1.3 En Que Dice el Plan Nacional de Desarrollo Respecto al Municipio**

- a) Plan para una Crisis

**IV.1.4 El Petroleo y La Crisis**

**IV.2 Artículo 115 Constitucional Vigente.....79**

**IV.2.1 Artículo 115 Constitucional**

**IV.2.2 La Reforma Municipal**

- a) Fracción I
- b) Fracción II
- c) Fracción III
- d) Fracción IV
- e) Fracción V y VI
- f) Fracción VII
- g) Fracción VIII

CAPITULO V

LA PROBLEMÁTICA DE APLICACION DE LAS REFORMAS AL ARTICULO 115  
CONSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO DE CAJEME, SONORA.....116

V.1 Antecedentes.....116

V.1.1 Localización

V.1.2 Infraestructura

V.1.3 Población

V.2 El Municipio de Cajeme y Las Reformas al Artículo 115  
Constitucional.....121

V.2.1 Participación Ciudadana

V.2.2 Area Política

V.2.3 Area Económico - Administrativa

V.3 El Municipio de Cajeme Dentro del Programa del Desarrollo de la  
Región Mar de Cortés.....142

V.4 Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.....146

CONCLUSIONES.....148

BIBLIOGRAFIA.....151

ANEXOS

1. Exposición de Motivos Ante la Cámara de Senadores para Reformar el  
Artículo 115 Constitucional

2. Proyecto de Decreto para Reformar y Adicionar el Artículo 115  
Constitucional

3. Ley Orgánica Municipal del Municipio de Cajeme, Gobierno y  
Administración

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

El hombre, es un ser social por naturaleza y convive dentro de una comunidad en todos los ámbitos de su vida : económico, político y social ; dentro de estos ámbitos, necesita instituciones que estén bien fortalecidas, para el desarrollo de sus fines particulares y así contribuir al bien común.

El Artículo 115 Constitucional, enmarca las facultades de la célula base del sistema federal, la institución del Municipio, el cual es el órgano vital en el que se desarrolla y fortalece el Sistema Federal Mexicano.

Fue interés fundamental, por parte del Constituyente de 1917, el otorgar al desarrollo municipal facultades esenciales como lo son : personalidad jurídica, La libre Administración de su Hacienda y de sus Servicios Públicos, los cuales se vinieron a cristalizar hasta la reforma municipal en la cual se dan estas facultades contribuyendo de esta manera al fortalecimiento y apoyando así a esta institución de la administración pública, la cual es el pilar fundamental del Sistema Federal Mexicano.

Al desarrollar este trabajo dentro del ámbito jurídico-político en el cual se encuentra el Municipio, se pretende llevar el interés del lector al peculiar ambiente y desenvolvimiento del

Municipio Mexicano dentro del sistema que hasta hoy no se ha podido desarrollar adecuadamente por situaciones políticas, sociales y económicas por las que pasa y ha pasado nuestro país.

Con esta realidad, una institución fundamental como lo es el Municipio, se intenta precisar los defectos y aciertos de la Reforma Municipal del 3 de febrero de 1983.

Por otra parte, pongo como ejemplo un municipio que dentro de nuestra República Mexicana - variada en cultura, costumbres, razas e ideologías - se ha visto afectado por las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, me refiero concretamente al Municipio de Cajeme que pertenece al Estado de Sonora.

## CAPITULO I ANTECEDENTES HISTORICOS.

### 1.1.-CONCEPTO.

La palabra Municipio, viene del latin 'municipium' cuyas raíces son 'munis' carga y 'civitas' ciudad.(EL TRABAJO DE LA CIUDAD).

Es una organización social, política y administrativa que se halla en todo tipo de sistema de gobierno, sea esta republicano (federalista o centralista) o monárquico, sea o no democrático, sea socialista o bien lo sea economía de mercado.

Jurídicamente es, una persona moral de derecho público, constituida por una unidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.

El municipio, como todo Estado, cuenta con:

- Territorio
- Población
- Una autoridad común a todos sus habitantes. (1)

Segun la ley municipal de 1924 nos dice que:

El municipio, en efecto, no es hijo del legislador; es un hecho social de convivencia, anterior al Estado y anterior también y además superior a la ley.

De la definiciones anteriores se podría resumir el concepto de Municipio como:

---

(1). OMEBA, Enciclopedia Jurídica, Ed. Driskill, S.A., Buenos Aires, 1979, Tomo XIX, p. 962.

El municipio es la asociación de vecindad:

- a).- Constituida por vínculos locales fijados en el domicilio;
- b).- Asentada en un territorio jurisdiccionalmente delimitado;
- c).- Con derecho a un gobierno propio, representativo y popular; y
- d).- Reconocida por el Estado como base de su organización política y administrativa.

Por lo que respecta a la doctrina constitucional mexicana, emana del régimen de Municipio Libre, como:

I.- Cada Municipio sera administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa.

II.- El Ayuntamiento no será interferido por ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del Estado.

III.- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.

IV.- Como entidad de carácter público, el municipio es autónomo en su régimen interior, esta investido de personalidad jurídica para todos los efectos legales y es titular de derechos y obligaciones.

Así investido el Municipio atiende a sus fines, que son los de:

- I.- Garantizar la seguridad de su territorio;

ii.- Garantizar el orden público;

iii.- Garantizar la prestación y el funcionamiento de los servicios públicos, y,

iv.- Garantizar la justicia municipal.

E para que se cumplan tales fines, recae en los órganos municipales las funciones siguientes:

i.- Legislativas

ii.- Ejecutivas

iii.- Judiciales y

iv.- Administrativas." (2)

#### 1.2.- JUSTIFICACION FILOSOFICA.

"El hombre, observa Aristóteles, tiende a la compañía. El hombre es un "zoon politikon", un animal político." (3)

Esto es, un hombre que vive con otros humanos, en las "polis"; en las ciudades. Debido a esto el hombre tiende a la convivencia con los demás hombres en una ciudad, lo que es algo lógico y fundamental. Las propias facultades del individuo el tener inteligencia y voluntad lo hacen ser, un ser sociable, es decir, convive en comunidad con los demás seres humanos.

Aclicando esto en lenguaje común diríamos que el hombre es "un ser sociable o que tiende a agregarse con las cosas, hasta adecuarse con ellas, (el entendimiento con su objeto; la voluntad con lo suyo) de manera que así como se autorrealiza el ser humano a través del ---

(2). UCHOA LAMOS, Moisés; El municipio, su evolución institucional; Manórgan, la ed., 1981, p. 11

(3). Hagarre Cortes, Juan; La Reforma Municipal; Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 137

encuentro con la verdad y con la belleza de las cosas."(4)

Esta tendencia del ser humano a buscar la convivencia con sus semejantes hace que tienda al Bien Común dentro de una comunidad en forma ya sea de auxilio, para perpetuar la especie formando una familia, para organizarse comunitariamente y así poder llenar los fines propios de la raza humana, de la sociedad en sí misma.

" En efecto es en el Municipio donde el individuo nace a la vida del Estado, donde contempla los problemas de sus vecinos, sus amigos o parientes tal vez, y los suyos propios, comienza a adquirir, en su fuero interno, las primeras nociones de las relaciones sociales y del derecho que las regula." (5)

#### 13.- EL MUNICIPIO EN GRECIA.

En este campo del Municipio como en otros es necesario remontarnos a las fuentes principales de la cultura de occidente como lo son Grecia y Roma.

Uchoa Campos señala que " en las fundaciones locales de la antigüedad grecolatina, encontramos las raíces institucionales del régimen municipal de tipo occidental, que es el que rige a nosotros."(6)

---

(4). - ibid., p. 134

(5). - De Coulanges, Justel; La Ciudad Antigua; Ed. Porrúa, S.A. 1944, México, p.169.

(6). - Uchoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal; Ed. Porrúa, S.A. 3a ed., México, 1986, p. 75

Sin duda al respecto Aristóteles afirma como el individuo en el ámbito social se va desarrollando naturalmente en el proceso: el individuo aislado, la familia, la gens, el vicus, la ciudad o polis, por tanto, hay que destacar que el hombre se va desarrollando dentro de su propia cualidad de ser sociable en la comunidad y no discutiremos aquí si el Municipio o el Estado, que es primero sino el simple desarrollo de organización que por la propia naturaleza del hombre va evolucionando.

#### 1.4.- EL MUNICIPIO EN ROMA.

Siguiendo en la misma línea del nacimiento del Municipio, en Roma el surgimiento fue muy paralelo al de Grecia debido a que las características de agrupaciones de los romanos fueron semejantes.

Pero hay que mencionar que en Roma el Municipio nace como consecuencia de la expansión del Imperio Romano, las ciudades conquistadas se incorporaron al Estado romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos frente a Roma conservando así su autonomía, aunque debían pagar un tributo, que recibía el nombre de MUNICIPIA (Carga). De esta forma la ciudad constituía un municipium, el cual nace por la expansión territorial del imperio; de este modo al ser imposible que pudieran ser enviados colonos a todas las ciudades conquistadas, los vecinos de éstas fueron incorporados a la ciudadanía romana, pero continuando en sus ciudades natales, a las que se les otorgó una cierta autonomía.

Después, Roma acordó otros derechos a los habitantes de estas ciudades como la autonomía administrativa local; De esta manera, se consiguió paulatinamente la solución de un problema de equilibrio político, consistente en hacer compatible la existencia de núcleos de población con vida local, con la acción de un poder de dominación, el Imperio Romano, y de esta forma surge el Municipio en Roma.(7)

### 1.5. EL MUNICIPIO MEXICANO SUS INICIOS: Las tribus y la colonia.

Antes de la conquista, las diferentes tribus que existían en nuestro territorio, tenían su propia organización social y política para esto cito algunos casos como los son:

" Los Nahuas pasaron de la organización del clan, en que vivían a las casas redondas y después a las casas largas, a la tribu, las casas grandes las cuales eran unas fortalezas, tenían su propio culto familiar y el padre era el sacerdote,

Estas tribus discutían los asuntos públicos en juntas formadas por los sacerdotes y los guerreros. Todo esto se llevaba a cabo en las ciudades establecidas por estos, su economía era esencialmente agrícola.

En el sureste del territorio, los mayas, se reunían para tratar los problemas comunes bajo la sombra de cornucopias ceibas, en las

---

(7). Enciclopedia Jurídica, OMLHA, op. cit., tomo XIX, p.965.

que representaban al dios de su origen.

Entre los toltecas al igual que las demás tribus el gobierno central se encontraba constituido por los señores o reyes y los sacerdotes.

Los tarascos y los mexicas, se dirigía el gobierno un jefe o cacique, pero contaban con una especie de senado deliberante." (8)

Por esta razón, los intereses locales, sin nexos, divididos y enemistados, evitaron que se integrara una comunidad de pueblos y dieron lugar a la debilidad que se daría con la llegada de los europeos.

Con la evolución de las ciudades antes de la conquista llegamos así a la máxima expresión en lo que significa parte de la cultura indígena y los más desarrollados en los aspectos que para este tema interesan, se encuentra la cultura azteca y su organización socio-política que en el imperio azteca existía.

Ucoba Llamas cita a Clavijero que dice: " en el gobierno, así público como doméstico, de los mexicanos, se descubren tales rayos de discernimiento político, de celo por la justicia y amor por el bien público, que sería del todo inverosímiles si no estuviesen confirmados, tanto por sus pinturas, como por la deposición de muchos autores imparciales, que fueron testigos oculares de una gran parte de lo que escribieron y agrega que - la educación de la

---

(8). Ucoba Llamas, Moisés; El Municipio, su Evolución Institucional; HANUBRAS, México, 1981, p.109

Juventud, la cual es el principal apoyo de un Estado y la que hace conocer mejor el carácter de cualquier nación, fue tal entre los mexicanos, que ella sola bastaría para confundir el orgulloso desprecio de ciertos críticos que creen hallarse encerrados dentro de los términos de la europa, el imperio de la razón."(9)

En cuanto a la organización social azteca, en Tenochtitlan existían tres clases sociales:

- Sacerdotes, principales
- Guerreros, nobles
- Pueblo, macehuals,

Además existían esclavos considerados como mercancía, que eran los extranjeros prisioneros y los mayehues que formaban parte de la propiedad de la tierra.

Como se ha explicado a grandes rasgos, la organización sociopolítica, entre los antiguos mexicanos, descansaba en el clan y la tribu.

En la ciudad de México-Tenochtitlan, la fundación de la urbe o recinto sagrado fue un acto religioso y en torno a este recinto, se extendió la ciudad, dividida en barrios o calpullis.

El Calpulli, era un clan, elevado por obra de la vida sedentaria, a la categoría de municipio rural primitivo y en él, la alianza de familias determinó una forma de gobierno: la del consejo.

pero además había varios funcionarios del calpulli, como lo eran:

- El teacchau o encargado de la administración que vendría a ser en

---

(9). - Cita de citas, Ochoa Campos cita a Clavijero Op.cit., p.110

forma parecida a los alcaldes.

- El tecuhatlí o jefe militar del calpultli.
- Los tequitlatos encargados de dirigir el trabajo comunal.
- Los calpizques o recaudadores de tributos.
- Las funciones de policía estaban a cargo de los centlapizque, que eran elegidos por los vecinos del calpultli, que su función era la de vigilar cierto número de familias y dar cuenta de sus decisiones a los jueces. (10)

La colonización de América se hizo a través de la institución municipal.

Con la creación y establecimiento de los municipios de tipo occidental, se fue desarrollando el régimen colonial en el nuevo mundo.

Las primeras ordenanzas de tipo municipal que se dieron, obligaban a tener una vecindad mínima para poder recibir solares y tierras.

La ordenanza dada en la ciudad de Puebla en 1540, obligaba a una vecindad mínima de seis años. Estas ordenanzas también disponían que en cada villa debía haber dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

Las primeras ordenanzas de población, dictadas por Felipe II en 1573, rigieron en América para la fundación de pueblos y ciudades y extendieron los consejos municipales entre españoles, criollos e indígenas. (11)

---

(10).- Idem

(11).- Ibid., p.139

En 1519, el II. Ayuntamiento de Veracruz, primero fundado en la América Continental, el 22 de abril de ese año, autorizó la conquista de México, que realizaron sus milicias comunales encabezadas por Hernán Cortés con el grado de Justicia Mayor del Cabildo veracruzano.

Al caer la ciudad de México, entonces Tenochtitlan en poder de Cortés, el 13 de agosto de 1521, se fundó el primer ayuntamiento metropolitano, en Coyoacán.(12)

Una vez instalado el Ayuntamiento en la nueva capital, las autoridades municipales se preocuparon por formar el plano o traza de la Ciudad y después procedió el Ayuntamiento a la distribución de los solares que en un principio esta facultad ya había sido utilizada por Hernán Cortés.

Los primeros ayuntamientos de la ciudad de México se compusieron por:

- Un alcalde mayor,
- Dos alcaldes comunes,
- Ocho ediles, éstos en 1526, se elevaron a doce, en 1527 se redujeron a siete y en 1528 se fijaron en doce.

Después el Ayuntamiento se había de componer de quince personas designadas a perpetuidad y que habían comprado sus puestos, y quienes elegían a:

---

(12).- Idem.

- Dos alcaldes,
- Cinco ediles,
- Un síndico.

Las ciudades capitales de provincia tenían:

- Un alcalde mayor o corregidor que representaba el poder central.

Las villas y poblados, según las ordenanzas de 1563, tenían:

- Un alcalde ordinario,
- Cuatro regidores,
- Un alguacil. (13)

---

(13).- Idem

## CAPITULO II EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN EL MEXICO INDEPENDIENTE.

### 2.1.- GENERALIDADES.

" La historia del municipio en el México independiente es la historia clásica de un organismo fuerte, bien constituido, que reacciona y se desangra, pero que sobrevive a pesar de todos los medios que se han usado para tratar de acabarlo." (14)

Para conocer y entender a México siempre tendremos que tener presente que " nuestro país más que ningún otro, cabe hacer la distinción entre Constitución y leyes escritas y Constitución real o modo de ser y costumbres de los individuos." (15)

De esta forma afirma D'Acosta la situación a través de nuestro México como hemos llevado la vida de el Municipio en el México independiente, diciendo que, " el Ayuntamiento, ha sido, tradicionalmente y en nuestro fuero interno, la base de toda nuestra organización política y económica estatal, le ha tocado llevar la peor parte. Sólo así se explica la paradoja de la vida mexicana: VIVIMOS EN UN PERPETUO CARNAVAL EN EL CUI EL LEGISLADOR ES EL DIRECTOR DE ESCENA Y QUI NADIE SABE COMO VA A ACABAR." (16)

De esta manera es como hasta hoy en día se ve la realidad de como se legisla en nuestro país y cómo a veces se trata de hacer resurgir una institución como en este caso el Municipio y también suprimirlo, según las oportunidades que el gobernante en turno tenga.

(14).- D'Acosta y Esquivel, Julio; El fuero del Municipio; Ed. Jus, México, 1948, p.10

(15).- Ibid., p.105

(16).- Ibid., p.100

" Todas las tendencias nos han servido de bandera política, hemos sido liberales o conservadores, republicanos o imperialistas, etc., y de tanto seguirlos, el pueblo se encuentra desorientado, sin brújula y, por consiguiente, sin voluntad."(17)

## 2.2. LA CONSTITUCION DE CÁDIZ DE 1812 Y EL MUNICIPIO.

La Constitución de Cádiz jurada en La Nueva España el 30 de septiembre de 1812, de efímera vigencia, fue el primer ordenamiento que reglamentó con precisión al Municipio, es de destacarse este documento por " la influencia que ejerció en varios de nuestros instrumentos constitucionales, así como por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que procedió a la organización constitucional del nuevo Estado."(18)

Esta Constitución caracterizada por los diputados de tendencias liberales, planteó un debate interesante sobre el destino del Municipio; la discusión fue en torno a la mayor o menor autonomía que debía otorgarse al Municipio.

Señala María del Refugio González, que en la Constitución de Cádiz, " quedaron planteadas algunas cuestiones que representaban los principales obstáculos para hacer posible la vida comunal dentro de la estructura municipal." (19)

---

(17).- Ibidem.

(18).- Lena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Ed. Porrúa, S.A., México, 5a ed., p. 59

(19).- González, María del Refugio; Debates sobre el Régimen del Municipio en México en el siglo XIX; en Derechos del pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, Ed.M.A. Porrúa, tomo VI, Doctrina, México, 1985, p. 201,

Fue el título VI de esta constitución relativo al "gobierno interior de las provincias y los pueblos", en el capítulo I correspondiente a " los ayuntamientos " y que comprendía de l artículo 309 al 323, destacando los siguientes puntos:

1.- Se determinó que las funciones concejiles tenían carácter obligatorio.

2.- Establece la prohibición de vender los oficios municipales o concejiles.

3.- El sistema de oficios perpetuos llega a su fin, ya que se restauró el sistema de elección popular directa en todos los cargos municipales.

4.- La "No reelección relativa", como principio político para la ocupación de esos cargos concejiles.

5.- Se fija la competencia municipal.

6.- Se incluyó un municipio de proporcionalidad en el número de regidores en relación con el de habitantes y no en relación con los títulos nobiliarios que tuviera la población. Por ejemplo, Jalapa nunca fue un municipio grande en la Colonia, pero era importante por los títulos concedidos por la Corona Española.

7.- Se crearon las nefastas Jefaturas Políticas, que eran autoridades intermedias entre los gobernadores y los ayuntamientos. Tiempo después, crearon problemas muy graves en la vida municipal de nuestro país.(20)

---

(20).- Cfr. Quintana Roldán, Carlos (co; Apuntes del Curso de Derecho y Administración Municipal; UNAM, México, 1946, p. 39

Calificaban las elecciones de los ayuntamientos, y se encargaban de la promulgación y publicación de las leyes.

De tal forma el artículo 323, de esta Constitución en el capítulo II del título VI dice:

"El gobierno político de las provincias residirá en el Jefe Superior, nombrado por el Rey en cada una de ellas y en cada provincia habrá una diputación llamada provincial, para promover su prosperidad, presidida por el Jefe Superior."(21)

Por lo tanto es importante mencionar, que en la Constitución de Cádiz los diputados representaron a sus provincias y no a toda la Nueva España, porque al ser independientes unas de otras tenían funciones primordiales inherentes al gobierno interior de las provincias, con lo cual se dio un cierto margen de autonomía al gobierno local, y por tal razón al declararse la autonomía provincial en 1821, algunos estados comienzan a emitir sus ordenamientos constitucionales hasta el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, que integró a todas las diputaciones provinciales en estados autónomos.(22)

---

(21).-- Acero Salís, Felipe; La Evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano; Gaceta Mexicana de Administración Pública, Estatal y Municipal, I.D. INAP, México, 18/19, p.27.

(22). Cfr. ibidem, p.28

### 2.3. LA CONSTITUCION DE 1824 Y EL MUNICIPIO.

" Todos nuestros regimenes 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 procurar destruirlo."(23)

El primer golpe que México sufrió fué la implantación del sistema federal, ya que fue una copia de la Constitución de Filadelfia: cita D'Acosta a Esquivel Obregón, diciendo, " la obra entera del régimen español habfa tendido a hacer de la Nueva España un reino único por el mando, por la ley, la religión, el lenguaje, el arte y las costumbres. El día que Hernán Cortés, borroó los límites de los pequeños reinos y de las tribus que poblaban la extensión del Anahuac, para someterlo todo a un mismo régimen, ese mismo día surgió una nueva nación."(24)

Por lo tanto, tenemos que ver las consecuencias que el federalismo trajo, ya que destruyó esa unidad, dividió a los pueblos en circunscripciones que los individuos no entendían, ni mucho menos tenían repercusión en sus conciencias, preparando así, lo que había de venir después: la destrucción del Municipio.

En esta etapa al firmarse la Constitución el 4 de octubre de 1824, dejó toda la cuestión interna de cada Estado, para que ellos la regularan libremente, por ser de orden federal.

---

(23). Ibid., p. 111

(24). Cita de citas, en D'Acosta, Julio cita a Obregón Esquivel, El Juero del Municipio, p. 112

Este documento no contuvo ni una sola referencia, así fuera tangencial, del Municipio. De los 171 artículos que se compuso, no incluyó ninguna indicación municipal ni positiva ni negativa.

Ignacio Burgoa, afirma que " a partir de 1824 el Municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federativas y liberales."(25)

Ayudando esta postura cabe mencionar que al no haber una regulación dentro de esta Constitución Federal de 1824, se siguió con los abusos que para entonces ya estaban con respecto a las Jefaturas Políticas que hacían a como ellos querían los consejos de los ayuntamientos, herencia de la Constitución de Cádiz.

Por otro lado Uchoa Campos, dice que la omisión municipal en el Acta Constitutiva es por " el respeto que en ambos documentos hubo por el sistema federal, de ahí que se considerara como materia del régimen interior de los Estados la regulación del modo que habían de operar los municipios."(26)

---

(25).- Burgoa, Ignacio; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa, S.A., 5ª ed. México, 1984, p. 882

(26).- Uchoa Campos, Moisés; El Municipio, su Evolución Institucional; op. cit., p. 185

#### 2.4.- LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES DE 1856.

Sólo las constituciones de tipo centralista han abordado el problema del Municipio, en una forma tradicional, en lo que realmente es el Municipio.

Las Bases Orgánicas Constitucionales o Leyes Constitucionales de los regimenes unitarios, manejaron el país con un sistema unitario, el que a los estados denominó departamentos que dependían del poder central.

Este documento constitucional tiene especial relevancia por el lugar tan importante que toma la regulación municipal, las Siete Leyes Constitucionales, declaran lo que era tradicional: que la autoridades municipales serían electas popularmente; y establecen una jerarquía administrativa y política en que el Municipio ocupaba el lugar ínfimo. Cabe destacar que la Sexta Ley Constitucional compuesta de 31 artículos se dedica a regular la " división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos"; los artículos 22 al 26 se dedicaron a la normación municipal, organizandolos minuciosamente." (27) En los cuales reglamento ampliamente la competencia municipal y la integración de los ayuntamientos; además de todas las cuestiones jurídicas relativas a las municipalidades.

Artículos que regulan el funcionamiento municipal:

---

(27).- Iena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; Ed. Porrúa, S.A., 13a ed. 1975, México, p.155

" Artículo 21. Las funciones de subprefecto en el partido, son las mismas que las del prefecto en el distrito, con sujeción a éste, y por medio, al gobernador.

Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares que los había el año 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que 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.

Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglara la ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 24. Para ser individuo del ayuntamiento se necesita:

- I. Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- II. Vecino mismo del pueblo.
- III. Mayor de veinticinco años.
- IV. Tener un capital, físico o moral, que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

Artículo 25.- Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de función particular, de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Artículo 26.- Estar a cargo de los alcaldes: ejercer en sus pueblos el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar los asuntos contenciosos, las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al juez de primera instancia, instruir en el mismo caso las primeras diligencias en las causas criminales, practicar las que les encarguen los tribunales o jueces respectivos, y velar sobre la tranquilidad y orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las

---

(28). . . Iena Ramírez, Felipe, op.cit., p.p. 243, 244

2.5.- LAS BASES DE ORGANIZACION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1843.

Una vez habiendo reasumido el poder Santa Anna en 1843, elaboradas por la Junta Nacional Gubernativa, las Bases Orgánicas, según Sergio de la Garza, "acentúan más la dependencia de los ayuntamientos respecto de las juntas, las cuales tienen facultad para establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir las ordenanzas respectivas y reglamentos de policía municipal, urbana y rural." (29)

Las Bases Orgánicas estuvieron en vigor durante algunos años, normando los que podríamos llamar el segundo período del régimen central.

Si comparamos las disposiciones relativas al municipio en las Bases Orgánicas con las de las Siete Leyes Constitucionales, fácilmente podemos desprender que esta última abarcó con mayor amplitud la regulación municipal, aunque ambos regularon el régimen central.

Tenemos que ver que la Sexta Ley Constitucional contuvo un apartado exclusivo para la normación municipal que no está en las Bases Orgánicas, ya que en esta sólo se refieren a la existencia de los municipios y a ciertas facultades de las asambleas departamentales en relación con las municipalidades; la Sexta Ley Constitucional, señalaba minuciosamente las características de los pueblos donde habría ayuntamientos, su carácter de elección popular, los

---

(29) . De la Garza, Sergio; El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno; Ed. Jus, México, 1947 . p. 35

requisitos para formar parte de ellos, un catálogo de sus atribuciones fundamentales, así como las correspondientes de los alcaldes.

## 2.6. - ACTA DE REFORMAS DE 1847, LA VUELTA AL FEDERALISMO.

Una vez presentado el proyecto de Acta de Reformas por Mariano Utero y aprobado y publicado en el mes de mayo de 1847 y la entrada en vigor nuevamente de la Constitución de 1824, la cual nada había señalado del Municipio, ni tampoco el Acta de Reformas, contemplan alguna relativa a sus ayuntamientos.(30)

Como consecuencia de lo anterior, el Acta Constitutiva y de Reforma expedida por el Congreso Constituyente en mayo de 1847, que reconoció la plena vigencia del Acta Constitutiva de la Federación y de la Constitución Federal de 1824 como "la única Constitución Política de la República", no integró absolutamente ninguna disposición relativa a los municipios o a sus ayuntamientos. Apenas el artículo 6, reconoce como Estados de la Unión los que la Constitución de 1824 reconocía y hace mención de la erección del nuevo Estado de Guerrero, y dice incidentalmente a la "municipalidad de Coyucan", sin mayores comentarios.(31)

## 2.7. - ESTATUTO ORGANICO PROVISIONAL DE LA REPUBLICA.

En el mes de diciembre de 1855, Ignacio Comonfort es designado presidente sustituto, y el 15 de mayo de 1856 expide el "Estatuto Organico Provisional de la República Mexicana", que es considerado

---

(30). - Acero Solís, Felipe, op. cit., p.37

(31). - Idem

como el antecedente de la Constitución que Comonfort había ofrecido.

En la exposición de motivos del Estatuto Orgánico justificó la centralización como " indispensable para unificar la marcha administrativa." (32)

Este Estatuto Orgánico, contenía algunas disposiciones municipales que de ninguna manera pueden considerarse de carácter trascendente, hay que aclarar que este documento omite la ubicación del Municipio en el ámbito especial de regulación constitucional y las referencias municipales que incorpora, que no son importantes, dejan entrever la acentuada dependencia municipal de los gobernadores de la misma forma que la de estos con el gobierno general.

Como Burgoa ha señalado, "en el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana se vuelve hacer alusión - yo diría indirectamente- al Municipio, pero sin señalar bases de su estructura, ya que dejó a voluntad de los gobernadores de los Estados la implantación, integración y organización de las Municipalidades y la fijación de la competencia de sus Autoridades.(33)

" El Estatuto establece la forma central más ominosa todavía que las Bases Orgánicas, haciendo que el gobierno central se ingiera en la administración interior de los Estados de modo que hasta en las Municipalidades, en los asuntos más triviales y minuciosos, se haga sentir su poder." (34)

---

(33).- Iena Ramírez, Felipe, op.cit. p.124

(34).- Burgoa, Ignacio, op.cit. p. 882

En resumen, hay que decir que el Estatuto Orgánico fue un documento más que poco o nada hizo en favor del Municipio en el siglo XIX.

### 2.7.1.- LEY LERDO- LEY DE DESAMORTIZACION DE FINCAS RUSTICAS Y URBANAS PROPIEDAD DE CORPORACIONES CIVILES Y RELIGIOSAS.

Es importante destacar que durante el gobierno de Comonfort se expidieron algunas leyes de relevante importancia legislativa y política de la época, y hay que hacer un importante señalamiento a la "Ley de desamortización de fincas rústicas y urbanas propiedad de corporaciones civiles y religiosas", conocida como Ley Lerdo de fecha 25 de junio de 1850, que fue la segunda ley entre las de reforma y apenas tres días después de su publicación fue confirmada o ratificada por el Congreso Constituyente.(35)

Según afirma la investigadora Ma. del Refugio González, "asesto un grave golpe a los municipios, del que no pudieron recobrase en el resto del siglo." (36).

En la misma línea D'Acosta nos dice, " al hablar de los municipios, tanto españoles como indios en la Nueva España, hemos dicho que una de sus características esenciales era la suficiencia económica que, por la administración de los bienes propios y los arbitrios, libraba del impuesto a los vecinos y, a través del manejo de la caja de comunidad, positos, etc, no sólo permitía al ayuntamiento sufragar sus gastos normales y extraordinarios, sino que le permitía tener un

---

(35).- Pizarro Suárez, Nicolás; Reformas a la Constitución de 1857; Derechos del Pueblo Mexicano, Historia, Tomo IV, Ed.M.A.Porrúa,México, 1985,p.144.

(36).- González, Ma. del Refugio, op.cit., p. 208

fondo en ocasiones considerable para hacer frente a cualquier contingencia." (37)

Dentro de las corporaciones civiles cuyas propiedades eran desamortizadas se incluía a los ayuntamientos, pues el artículo 3 de la ley consideraba a los bienes de estos como de "manos muertas".

Pero, en el propio texto de la ley se puede ver como todos los bienes municipales fueron objeto de esta regulación, como ejemplo, "los edificios, ejidos y terrenos destinados exclusivamente al servicio público de las poblaciones a que pertenezcan." (38)

Según el fundamento de esta ley era "que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la nación, es la falta de movimiento o libre circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública." (39)

#### 2.8.- LA CONSTITUCION DE 1857 Y EL MUNICIPIO.

La Constitución Política de 1857 no se ocupa sino de paso, en algunas disposiciones, de los municipios; este documento dejó a los Estados en plena libertad para organizar su régimen municipal.

Como señala De la Garza, esta "Constitución tan sólo menciona cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; cuando en el artículo 30, fracción I, considera como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad y

---

(37).- D'Acosta y Esquivel, Julio, op.cit., p.113

(38).- Acero Solís, Felipe, op. cit., p.39

(39).- Pizarro Suárez, Nicolás, op.cit., p.144

cuando en el artículo 72, fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios.

Dentro de la discusión que se hizo con respecto al municipio en la Asamblea Constituyente de 1856, dentro de la sesión de debate, destaca el planteamiento del diputado Castillo Velasco quien presentó un proyecto de regulación constitucional sobre municipalidades."(40)

Cita Acero Solís a Faya Viesca, dos aspectos que resaltan del proyecto de Castillo Velasco son:

Primero.- " señala la necesidad de reconocer la libertad de los municipios como partes integrantes de los Estados, de la misma forma reconoce la libertad de éstos como parte integrante de la federación.

Segundo.- 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 las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado."(41)

Desafortunadamente, este proyecto no prospero y aunque es importante como antecedente del municipio libre, no llegó a formar parte del texto constitucional de 1857.

---

(40).- De la Garza, Sergio, op.cit., p.36

(41).- Cita de citas, Acero Solís, Felipe, cita a Faya Viesca, Jacinto, op.cit., p. 68.

El autor, Tena Ramírez, sostiene que " instituciones democráticas, parecería los municipios deberían haber merecido atención de los regimenes federales y que la libertad figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así, las constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las constituciones centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida."(42)

La Constitución del 5 de febrero de 1857 sólo mencionó en su título V, "De los Estados de la federación" en su artículo 109:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular".(43)

### 2.9.- ESTATUTO PROVISIONAL DEL IMPERIO MEXICANO DE 1865.

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano, de fecha 10 de abril de 1865, expedido por el Emperador Maximiliano de Habsburgo, que incluyó una connotada concepción liberal, el cual era un sistema de trabajo para un gobierno en el que la soberanía se depositaba íntegramente en el Emperador; es un documento de 81 artículos que instauró como forma de gobierno, " la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico", y que dedicó especial interés a la regulación municipal. (44)

---

(42).- Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano;

op.cit., p.155

(43).- Tena Ramírez, Felipe; Leyes Fundamentales de México;

op.cit., p. 625

(44).- Tena Ramírez, Felipe, op. cit. p. 668

Son varios los preceptos del Estatuto que hacen mención al Municipio, destacando los incluidos en el título IX, relativo a " los prefectos políticos, subprefectos y municipalidades".

Por la importancia del contenido, conviene reproducir los artículos que regulan la cuestión municipal y que son del artículo 36 al 44:

" Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

El de la capital será nombrado y removido por el Emperador; los demás por los prefectos en cada departamento, salvo la rectificación soberana. Los alcaldes podrán renunciar a su cargo después de un año de servicio.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

I.- Presidir los ayuntamientos.

II.- Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.

III.- Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomiende la ley.

IV.- Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contando por ella y defendiendo sus intereses en los terminos que prevenga la ley.

Artículo 40. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos proyectos se llevarán al gobierno por conducto y con informe del prefecto del departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 41.- En las poblaciones que excedan de veinticinco mil habitantes, los alcaldes serán auxiliados en sus labores y sustituidos en sus faltas temporales por uno o más tenientes. El número de estos se determinará conforme a la ley.

Artículo 42.- En las poblaciones en que el gobierno estime conveniente, se nombrará un letrado que sirva de asesor a los alcaldes y ejerza las funciones de síndico procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad. Este asesor percibirá sueldo de la municipalidad.

Artículo 43.- Los ayuntamientos formarán el consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales y reglamentará su elección."

(45) .

(45).- Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., tomo VIII, p.p. 64, 65.

De lo anterior, la regulación municipal contenida en el Estatuto Provisional del Imperio fue amplia y aunque de importantes rasgos positivos, también tuvo algunos negativos.

Dentro de los positivos han de señalarse la disposición relativa a que todas las poblaciones tuvieran una administración municipal propia, la existencia de ayuntamientos, la facultad de éstos de formar sus proyectos de presupuestos y el origen de elección popular de los propios ayuntamientos.

En los negativos destaca la condición de subordinación de las autoridades municipales a los prefectos políticos, que tan nefastos habrían de ser en los años posteriores, la escasez de atribuciones de los alcaldes y ayuntamientos y la falta de facultades para presidir los ayuntamientos. (46)

Al respecto a dicho Tena Ramírez, que "mejorando los dos precedentes centralistas, la legislación del Imperio, emanado de la intervención francesa, dió normas para la organización municipal no superada hasta nuestros días" (47)

Hay que mencionar que durante el breve Imperio de Maximiliano se hizo un esfuerzo por darle a los municipios la categoría que les corresponde.

#### 2.10. - EL MUNICIPIO EN EL PORFIRIATO.

En el año de 1871, Porfirio Díaz, expide, el Plan de la Noria, con el tema de "No Reelección", mismo que lo lleva al poder.

---

(46).- Cfr. Acero Solís, Felipe, op.cit., p.45

(47).- Tena Ramírez, Felipe; Derecho Constitucional Mexicano; op.cit., p. 155.

En el Plan de Tlaxtepec, se repiten los principios de no reelección, y el de dar al municipio competencias claras y precisas. Poco tiempo después, dichos principios son olvidados.

La idea centralizada del general Díaz originó la división territorial del país en partidos, distritos, prefecturas o cantones y ayuntamientos. (48)

Durante el Porfiriato, "el municipio sufrió el mayor retroceso que registra su evolución; sucumbiendo en su naturaleza se le minimizó y, aunque no desapareció del todo, pasó a ser una instancia secundaria subordinada definitivamente a los llamados prefectos políticos." (49)

El poder municipal desapareció totalmente, se le despojó tajantemente de personalidad jurídica y apenas se le concedían facultades relativas a la vigilancia y a lo relacionado con servicios públicos, ya que los ayuntamientos interesaban al gobierno federal, sólo para las elecciones.

Las autoridades eran electas en forma escalonada no por elección popular, esto dejó como consecuencia, todo un aparato gubernamental arbitrario.

Durante el porfiriato, el municipio realmente desapareció, como tal, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y los subprefectos.

---

(48).-- Cfr. Quintana Roldán, Carlos Eco., op.cit., p. 43

(49).-- Cfr. González, Felipe; Analogías Políticas: México 1890-1940; EDAU, México, 1980, p. 11

Uchoa Campos a sostenido que durante el porfiriato "la centralización ahogó la vida municipal. Los prefectos que desde años atrás controlaban la vida local, se convirtieron en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal... estos prefectos eran representantes del centralismo y tenían el carácter de gentes del gobierno y presidentes natos de los ayuntamientos". (50)

Pichardo Pagaza, se expresa en el mismo sentido diciendo, " la presencia de los jefes políticos como superiores jerárquicos de los ayuntamientos, ahogó la participación ciudadana y con ello la vida municipal, semejante situación es considerada como una de las causas importantes que dió origen al fermento de la revolución, que elevó como bandera de lucha la postulación del municipio libre, en su sentido moderno". (51)

Cómo juicio histórico, pues, ha sido importante señalar la opresión que vive el Municipio durante el porfiriato, la escasa libertad de que gozaron los municipios fue destruida por los prefectos políticos, cumpliendo estos papeles de autoridades intermedias, entre los gobernadores de los estados y ayuntamientos; las facultades de éstos últimos fueron prácticamente desaparecidas y, con ello, su importancia reducida al mínimo grado.

---

(50). -- Uchoa Campos, Moisés; El Municipio, su Evolución Institucional; op. cit. p. 190.

(51). Cita de citas, Acero Solís, Felipe, cita a Pichardo Pagaza, Ignacio, op.cit., p.48

Como es coincidente en los planteamientos doctrinales referidos, el Municipio casi fue desaparecido en la realidad y de ese modo se fueron alimentando los sarmientos para que naciera el Municipio Libre en una sociedad más democrática.

## CAPITULO III.- EL MUNICIPIO LIBRE EN LA CONSTITUCION DE 1917.

### 3.1.- ANTECEDENTES.

Como es de suponer, la marginación política en que se encontraban los municipios durante el porfiriato, generó uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios " que fue la suspensión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre". (52)

Estas jefaturas políticas, eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando los ayuntamientos de su circunscripción. Se les atribuyen un gran número de actos criminales. No obedecían más ordenes que las del gobernador. Controlaban la voluntad de los ayuntamientos, a la vez que eran fieles agentes informadores del general Díaz.

Ya al final del porfiriato, nació una corriente político-ideológica por la cual se inician levantamientos en todo el país, pidiendo la libertad del Municipio.

Estos movimientos, se apoyan en una serie de planes y manifiestos precursores de la Revolución de 1910 y de facciones revolucionarias en el período comprendido entre 1911 y 1917, que en esta última fecha es en la que se expide la constitución de Querétaro, la cual incorpora el postulado del municipio libre en su artículo 115.

---

(52).- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1985, UNAM, p. 279

### 3.2.- PRINCIPALES PLANES REVOLUCIONARIOS EN RELACION CON EL MUNICIPIO.

#### 3.2.1.- PROGRAMA Y MANIFIESTO DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO.

El 10 de julio de 1906, los hermanos Flores Magón, en la ciudad de San Luis Missouri, EUA, expiden un documento de 52 puntos, que contenía dos pronunciamientos de relevante importancia para el municipio. El punto 45 del programa destacaba la "supresión de los jefes políticos" y, por su parte; el punto 46 demandaba la organización de los municipios que han sido suprimidos y el robustecimiento del poder municipal. (53)

#### 3.2.2.- PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ.

De 5 de octubre de 1910, Francisco I. Madero, también hizo suya esta bandera revolucionaria, atacando la política totalitarista del general Díaz, Madero dice: "La soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos... solo existen escritos en nuestra carta magna... Los gobernadores de los estados son designados por el (Porfirio Díaz), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales". (54)

#### 3.2.3.- PACTO DE EMPACADURA.

De 25 de marzo de 1912, emitido por Pascual Orozco, quien propone: "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones seran desempenadas por los presidentes municipales.." (55)

(53).- Acero Solís, Felipe, op. cit., p. 40

(54).- Derechos del Pueblo Mexicano, Ed. M.A. Porrúa, México, 1985, Articulado, tomo XI, Art.115, p. 17

(55).- Idem.

### 3.2.4.- PLAN DE GUADALUPE.

Expedido el 12 de diciembre de 1914 por Venustiano Carranza en Veracruz, dice en sus artículos 2 y 3:

" Artículo 2.- Parte conducente. El primer jefe de la Revolución y encargado del poder ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país... estableciendo de la libertad municipal como institución constitucional.

Artículo 3.- Parte conducente. Para poder continuar la lucha y para poder llevar a cabo la obra de reforma a que se refiere el artículo anterior, el jefe de la Revolución queda expresamente autorizado para... nombrar a los gobernantes... de los Estados y removerlos libremente".(56)

De esta forma, se eleva la teoría del Municipio Libre, como garantía de libertad municipal y autonomía de los municipios.

### 3.2.5.- DECRETO DE REFORMAS AL ARTICULO 109 DE LA CONSTITUCION DE 1857.

El 25 de diciembre de 1914 en la ciudad de Veracruz, Venustiano Carranza decretó las reformas al artículo 109 de la Constitución de 1857 en los siguientes términos:

---

(56). Ibid, p.19

" Se reforma el artículo 109 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen:

Los Estados adoptaran para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre estos y el gobierno del Estado.

El ejecutivo y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores no podrán ser reelegidos ni durar en su cargo por un período mayor de seis años". (57)

Según comenta Quintana Roldán, "los constitucionalistas se preguntan si son válidas las reformas o no. Se consideró el lema revolucionario de Municipio Libre, se fijaron las bases para el artículo 115 constitucional de 1917 y se suprimieron definitivamente las jefaturas políticas. Al modificarse este artículo 109, se constituye la materia municipal por primera vez general a ~~...~~"

---

(57). - Iqam

toda la Federación. Pero surge la polémica sobre si Carranza tenía facultades para modificar la Constitución, con las facultades extraordinarias que el Congreso le otorgó en Veracruz. Es la única vez que un presidente ha legislado a nivel Constitucional. Es un antecedente de invasión de funciones.(58)

### 3.3.- EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917; POLEMICAS SURGIDAS EN LA DISCUSION DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Dentro del Congreso Constituyente, el Presidente Venustiano Carranza presentó un mensaje y un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, mismas que se basan en las reformas de 1914, fechados en la ciudad de Querétaro el 10 de diciembre de 1916.

Sexagesimo segundo párrafo del mensaje:

" El Municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará la independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayendose así la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a estos completamente alejados del voto público y que

---

(58).- Quintana Roldán, Carlos Ico., op.cit., p.45

castigo con severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitan cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

**Artículo 115 Constitucional del Proyecto:**

"Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por un ayuntamiento de elección popular directa y sin que hay autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado.

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". (59)

Correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda Comisión de Constitución del Congreso Constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

Del dictamen presentado por la segunda comisión, que contenía los artículos 115 al 122 de la Constitución, destacan los siguientes comentarios con respecto al municipio:

---

(59).- Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., tomo XI, p. 115-18

" La diferencia más importante y por tanto de gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la fructuosa base de la administración política y municipal de los Estados, y por ende, del país.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones, y que la debilidad de sus primeros años los haga víctimas de ataques de autoridades más poderosas, la comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda, condición sine qua non de vida, y su independencia, condición de eficiencia". (60)

Para poder lograr lo anterior, el dictámen estimaba necesario introducir en el artículo 115, tres reglas que sirvieran para dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal; referidos a " la independencia de los ayuntamientos, a la formación de su hacienda, que también debe ser independiente, y al otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc." (61)

Con apoyo en lo ya señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115, en lo relativo al municipio, en los siguientes términos:

---

(60). - Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p.115-19

(61). Idem

" Artículo 115.- Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las tres bases siguientes:

I.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y términos que señale la legislatura local.

Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada municipio. Los conflictos hacendarios entre el municipio y los poderes de un Estado los resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en los términos que establezca la Ley.

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente". (62)

El proyecto de la segunda comisión, contenía, con respecto al proyecto de Carranza dos temas fundamentales: el relativo al libre manejo de su hacienda y el correspondiente al otorgamiento de personalidad jurídica.

El dictamen de la comisión se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del Congreso Constituyente. Las dos primeras se efectuaron el día 24 de enero de 1917 y la tercera el 29 de enero del mismo año. A estas sesiones correspondieron los numerales 59, 60 y 61 en la orden de sesiones ordinarias del Congreso constituyente.

Hay que hacer énfasis en la fracción II, que fue la parte más discutida del dictamen, requirió de discusiones adicionales en la sesión permanente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero, con la cual el congreso de Querétaro cerró sus sesiones.(63)

La Asamblea Constituyente centró su debate en la fracción II del proyecto de asamblea que se refería a la libertad hacendaria. Ni el encabezado del artículo, ni la fracción I despertaron mayor interés de la Asamblea, que manifestó su aceptación por la parte conducente del proyecto; lo mismo sucedió en cuanto a los dos últimos párrafos de la fracción II, relativos al municipio, aún cuando si hubo algunas intervenciones, sobre todo en lo que respecta a la personalidad

---

(62). ibidem

(63). Cfr. ibid., p.115-20

jurídica municipal, la cuál fué aprobada rápidamente.

En la 59a sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que con rapidéz la discusión se centro en los aspectos relativos a la hacienda municipal.

Como el debate fue muy amplio y profundo es conveniente centrarlo en los aspectos de relieve para la evolución constitucional del municipio.

Ante algunas dudas manifestadas por varios diputados como lo fueron Josafat Márquez, Rodríguez González y José Alvarez, el general Heriberto Jara, diputado miembro de la comisión, justifico los términos de la redacción del proyecto, señalando que, "no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no esta asegurada, tanto individual como colectivamnete, tanto refiriendose a personas, como refiriendose a pueblos, como refiriendose a entidades en general... Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por los gobiernos de los respectivos Estados, en una palabra: el municipio se le ha dejado en libertad muy reducida, casi insignificante..."

(64)

Contra el dictámen de la comisión, y obviamente de las argumentaciones del general Jara, se manifestó el diputado Martínez Escobar, quien señaló: " la fracción II del artículo 115, no

---

(64).- Ibid, p. 115-23

obstante que parece muy liberal, es en el fondo altamente conservadora; si incurro en un error, que así se me juzgue, como error, pero nunca vaya a creerse que trato de agredir a los dignos miembros de la 2a comisión de puntos constitucionales... Los municipios creo yo que únicamente deben recaudar los impuestos meramente municipales, los impuestos que pertenezcan directamente al municipio.." (65)

De la misma forma el diputado Cepeda Medrano, afirmó, "si nosotros llegamos a aprobar el dictamen de la 2a comisión, sencillamente habremos firmado la sentencia de muerte de la mayor parte de los estados de la Republica Mexicana". (66)

Respecto a la intervención que el dictamen daba a la Corte Suprema de Justicia para resolver conflictos hacendarios entre municipios y Estado, el diputado Hilario Medina, argumentaba: "los municipios, al salir a la vida libre, van a tropezar con muchas dificultades; van a tener enemigos entre los antiguos elementos que, probablemente, acaso lleguen a deslizarse a los puestos públicos; de tal manera que van a necesitar de un sistema de vigilancia legal para que no tropiecen desde un principio con dificultades y puedan tener autonomía propia y, de esa manera... hemos creído que era conveniente que sólo en cuestiones hacendarias resuelva la Suprema Corte de Justicia.." (67)

---

(66). Ibid, p. 115-26

(67). Ibid, p. 115-41

El debate continuó por la noche del mismo miércoles 24 de enero en la 60a sesión ordinaria. En ella el diputado Lizardi, quien principio hablo en favor del dictamen, término por proponer una nueva redacción de la fracción II en los siguientes términos: " Los municipios recaudara los impuestos en la forma y términos que señale la legislatura local", (68) argumentando que de Estado a Estado pueden existir diferentes sistemas de recaudación.

La discusión continuo en esta sesión sin que se lograra el consenso de la Asamblea.

En la 61a sesión ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero, continuo la discusión relativa a los últimos párrafos del artículo 115, centrandose el debate en la parte referida a los requisitos para ser gobernador de un Estado.

En esta sesión fue sometido a votación el proyecto del artículo 115, con excepción de la fracción II, habiendo sido aprobado por mayoría. De esta manera, habia sido aprobado el proyecto de la 2a comisión casi en terminos de su dictamen; restaba sólo lo relativo a la fracción II.

Por la noche de ese mismo jueves 25 de enero, en la 62a sesión ordinaria se llevo a votación la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen, habiendo sido negativo el resultado de la votación de la Asamblea que tuvo 110 votos en contra y 35 a favor. (69)

---

(68).- Cfr. ibid. p.115-44

(69).- Cfr. ibid. p.115-69

Tras la negativa de aprobación de la fracción II del artículo 115 contenido en el dictamen de la 2a comisión, se volvió a revivir su discusión en la 60a sesión ordinaria celebrada el 29 de enero de 1917. En esta histórica sesión, los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina, presentaron un voto particular sobre tan llevada y traída fracción II, proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por la constituyente y que permaneció intacto hasta las reformas de 1983.

La fracción II decía:

" II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales". (70)

Hay que señalar que con la aprobación de esta fracción II del artículo 115, nacen nuevas esperanzas en la autonomía de la hacienda municipal, perdidas desde el siglo XIX, como el maestro D'Acosta lo señala, diciendo, "que una de las características esenciales de los municipios era la suficiencia económica que, por la administración de los bienes propios y los arbitrios libraba del impuesto a los vecinos y, a través del manejo de la caja de comunidad, positos, etc, no sólo permitía al ayuntamiento sufragar todos sus gastos normales y extraordinario, sino que le permitía tener un fondo en ocasiones considerable para hacer frente a cualquier contingencia.

---

(70).- sfr., ibid., p.115-71

Y aclara aún diciendo que los recursos municipales iban siempre en aumento y no podían ser dilapidados, dado el sistema de frenos, cajas de tres llaves, presencia de escribano al abrirlas, etc., ni aún por una mala administración". (71)

### 3.4.- REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

" El Municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución con un noble propósito; se le quería fuerte y sano pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo". (72)

Varias han sido las reformas que a tenido el Artículo 115 constitucional desde que fue promulgado en el Constituyente de Querétaro en 1917.

#### 3.4.1.- PRIMERA REFORMA.

Esta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1924. Se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo con el texto original, debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debe ser menor a 15 diputados; cita Rubén Venegas a Oscar Valenzuela, " El presidente Alvaro Obregón en la iniciativa de esta reforma hizo una exposición de motivos cuyos puntos principales eran reducir el número de

(71).- D'Acosta, Julio, op.cit., p.113

(72).- Venegas, Rubén G., Régimen Constitucional de los Municipios y Exámen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus miembros, Centro Nacional de Estudios Municipales, Sec. de Gobernación, 1986, México, p.83

representantes populares en la cámara de diputados y en los congresos locales, estimándose que dicha medida era beneficiosa porque así había oportunidad de una mejor selección de los representantes; los trabajos de la asamblea serían menos lentos y deficientes y se ahorraría un gasto de dos millones aproximadamente en el presupuesto de egresos de esa época". (73)

El artículo 115 fue modificado en su fracción III, para quedar como sigue:

" El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve de aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once en los estados cuya población sea superior a esta última cifra". (74)

#### 3.4.2. SEGUNDA REFORMA.

Se trató de una adición al artículo 115, publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 1933, que consistió en el agregado del párrafo segundo de la fracción I, que dice:

" Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección

---

(73). Cita de citas, Venegas, Rubén cita a Oscar Valenzuela, op.cit., pag. 83

(74). Los Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p. 115-90

directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplente sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio". (75)

Quintana Roldán señala que "muchos tratadistas señalaban que era una simple laguna; otros, que la Constitución no lo prohibía. Es entonces, cuando se establece el principio de no reelección absoluta para los gobernadores y la relativa para los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos".(76)

#### 3.4.3.- TERCERA REFORMA.

De fecha 8 de enero de 1943, la cual no se refiere directamente al régimen municipal. El precepto constitucional establecía que los gobernadores no podían durar en su cargo más de 4 años, con esta reforma se amplía el período de gestión a seis años. (77)

---

(75).- Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p.115-106

(76).- Quintana Roldán, Carlos, op.cit. p.48

(77).- Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p.115-107

directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les de, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplente sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio". (75)

Quintana Roldán señala que "muchos tratadistas señalaban que era una simple laguna; otros, que la Constitución no lo prohibía. Es entonces, cuando se establece el principio de no reelección absoluta para los gobernadores y la relativa para los diputados locales e integrantes de los ayuntamientos".(76)

#### 3.4.3.- FERCLRA REFORMA.

De fecha 11 de enero de 1943, la cual no se refiere directamente al régimen municipal. El precepto constitucional establecía que los gobernadores no podían durar en su cargo más de 4 años, con esta reforma se amplía el período de gestión a seis años. (77)

---

(75).- Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p.115-106

(76).- Quintana Roldán, Carlos, op.cit. p.48

(77).- Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p.115-107

#### 3.4.4.- CUARTA REFORMA.

Durante el periodo presidencial de Miguel Alemán, el 12 de febrero de 1947, la cuarta reforma tiene una gran importancia, ya que, a través de ella, se otorgó el reconocimiento del derecho de la mujer al voto dentro de un concepción general de igualdad política y de superación cívica. Esta reforma quedó formulada en los siguientes terminos:

" en las elecciones municipales participarán las mujeres en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". (78)

#### 3.4.5.- QUINTA REFORMA.

Siendo Don Adolfo Ruiz Cortines, presidente de la República se reconoció la ciudadanía a las mujeres, razón por la cual dejó de tener sentido la reforma anterior, por tal motivo se suprimió para ser congruente con la modificación del artículo 34 Constitucional, el cual otorga ciudadanía plena a la mujer, para participar en todos los procesos políticos nacionales.

#### 3.4.6.- SEXTA REFORMA.

El 6 de febrero de 1976 se publicó la sexta reforma al texto de las fracciones IV y V al artículo 115, el cual quedó como sigue:

"(V.- Los estados y municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y

---

(78). Cfr. Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p.115-116

disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros conforme a la Ley Federal de la materia". (79)

La reforma de 6 de febrero de 1976, tuvo como objetivo establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos para que estos, a través de la acción concertada con la Federación y los Estados, puedan integrarse a un desarrollo socio-económico armónico del país, y pueda atacarse la macrocefalia, la insuficiencia de servicios, el deterioro ecológico y, en general, los asentamientos humanos no controlados.

#### 3.4.7.- SÉPTIMA REFORMA.

La séptima reforma tendiente a instaurar la conquista de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, se

---

(79). - Cfr. Los Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p.115-189

realizó esta reforma al artículo 115 durante la presidencia de José López Portillo.

En la exposición de motivos a la iniciativa de esta reforma de fecha 4 de octubre de 1977, el presidente decía:

" Objetivo fundamental de esta iniciativa, es ampliar las posibilidades de la representación nacional y establecer las condiciones para una mayor participación ciudadana en la formación y ejercicio del poder público. Es necesario que las innovaciones que se han planteado incidan integralmente en el contexto nacional y no se refieran exclusivamente a los procesos políticos federales.

Con el fin de proporcionar un mayor pluralismo de la composición de los congresos estatales, resulta necesario adicionar en su parte final el artículo 115 de la Constitución.

En la adición que se prevee para el artículo 115 quedará también dispuesto que los principios de la representación proporcional se adoptarán en la elección de los ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de 300 mil o más habitantes, o que, por el número de los integrantes de su cabildo así lo ameriten. El propósito es que este sistema opere en los

municipios cuyo volumen de población lo haga posible o que el cuerpo edilicio sea realmente numeroso, de tal manera que las formulas electorales de la representación popular tengan viabilidad.

Los órganos de gobierno de los municipios de la República son los que aparecen más vinculados, en su ejercicio diario, a los habitantes de cada comunidad; por eso es preciso conferir a los ayuntamientos las condiciones que hagan posible un más alto grado de consenso entre gobernantes y gobernados. El sistema de elección que se propone contribuirá a hacer posible este requerimiento". (80)

El texto que se adiciona al mencionado artículo 115 fue el siguiente :

" De acuerdo a la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes ". (81)

Esta adición va totalmente relacionada con la reforma política que el presidente José López Portillo elaboró en el inicio de su mandato. (82)

(80) -- Cita de citas, Venegas, Rubén, cita a Ochoa Campos, op.cit., p.86

(81) -- Derechos del Pueblo Mexicano, op.cit., p. 115 - 199

(82) -- Cfr. Bringas Acedo, Ramón; La Reforma Política; EDAC, IPADI, México, 1982, p. 16

Es muy importante señalar, que a través de más de 65 años de historia, el artículo 115 constitucional en su concepción original trató de establecer las mejores bases para la estructura y funcionamiento de los municipios y se ha constatado que estas bases no han resultado del todo eficientes.

Estas siete reformas, aunque en cierta manera han respondido a las necesidades dinámicas y cambiantes de nuestro proceso histórico, ninguna de ellas ha tocado fondo, y ninguna a podido resolver en su totalidad las deficiencias con las que el artículo 115 ingreso a nuestra Constitución.

### 3.5.- ENMIENDAS A LA CONSTITUCION, LA DESAPARICION DEL MUNICIPIO EN EL DISTRITO FEDERAL

Hare un apartado especial en este capítulo para señalar las causas de la extinción del regimen municipal en el Distrito Federal.

El 20 de agosto de 1928 se publicaron las enmiendas a la fracción VI del artículo 73 constitucional que extinguen la institución municipal en el D.F. y en los territorios en la siguiente manera:

"Para legislar en todo lo relativo al Distrito y territorios Federales :

1o.- El Gobierno del Distrito Fedral estará a cargo del Presidente de la República, quien lo

ejercerá por conducto del órgano y órganos que determine la ley respectiva.

2a.- El Gobierno de los territorios estará a cargo de los gobernadores, que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente". (83)

Este cambio constitucional, que limita severamente a la institución municipal, al suprimirla en el Distrito Federal y en los territorios federales, se explica en términos políticos, por las confrontaciones recurrentes y violentas entre la federación y el Ayuntamiento de la Ciudad de México.

Es importante señalar que estos acontecimientos ya se habían suscitado años atrás en el mandato presidencial del general Alvaro Obregón, el cual en su informe presidencial, de fecha 1a de septiembre de 1924, dice:

" Debido al abandono en masa que de sus funciones hizo el ayuntamiento de Xochimilco y a las irregularidades cometidas en las elecciones de Tacuba, el Gobierno del Distrito, con el fundamento en el artículo 2o transitorio de la Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, nombro las personas que integraron los consejos municipales. Con el mismo fundamento y por haber abandonado sus puestos los

---

(85). - Ruiz Massieu, José Francisco; Obra Jurídica Mexicana; PAR, México, 1985, p.33

regidores de número impar del H. Ayuntamiento de ésta capital, el propio gobierno designó personas que los substituyeran".(84)

Esto es un antecedente de la iniciativa que años después el general Obregón presentara siendo candidato electo para el período 1928-1932 en el cual pidió las reformas al artículo 115 constitucional en materia de cantidad de representantes, tema tratado en este capítulo en la primera reforma.

La reforma suscitó el siguiente debate en lo que respecta al H. Ayuntamiento del Distrito Federal, por parte del diputado Treviño miembro de la comisión y representando al partido laborista decía:

" El hecho de que la supresión de los ayuntamientos en el D.F. y los territorios aumente la suma de influencia política y de poder del poder ejecutivo y que a esto se suma que el control que el ejecutivo tendrá de la Suprema Corte de Justicia de la Nación significa que sólo quedan en pie prácticamente dos poderes, el ejecutivo y el legislativo, cualquier disminución en la representación y en la suma de influencia política de unos de estos aumenta automáticamente el poder y la influencia del otro ".(85)

---

(84) .- Los Presidentes de México ante la Nación; Informes de 1912 - 1934, Tomo III, México, 1985, H.Cámara de Diputados, LII legislatura, p. 680.

(85) .- Derechos del Pueblo Mexicano, op. cit., p. 115 - 84.

De esta manera el diputado Romo del bloque obregonista dice :

" Fue así desde el primer día, en lo que se refiere a la supresión de los ayuntamientos del Distrito Federal, cuando el licenciado Lombardo Tolerano al decir que las necesidades en el manejo municipal de la ciudad de México estaban íntimamente ligadas con la vida del Valle de México " (86).

En el debate entre los diputados no se volvió a mencionar nada al respecto y el 20 de Agosto de 1928, casi un mes después del asesinato del General Obregón ( 18 de Julio de 1928 ) fue aprobada esta enmienda a la Constitución. Suprimíendose el H. Ayuntamiento de la cd. de México.

Y aún para recalcar más este acto político post mortem , el Lic. Emilio Portes Gil al protestar como presidente provisional de la República ante el congreso el 30 de noviembre de 1928, en su discurso dijo :

" Las funciones políticas y de gobierno en el Distrito Federal, han sido ejercidas desde el primero de enero de este año por el ejecutivo a mi cargo, de acuerdo con lo prevenido en la Ley Organica del Distrito y Territorios Federales, expedida por el H. Congreso y que entró en vigor desde la fecha que antes indique.

Estas funciones estaban antes encomendadas a los

---

(86) .- ibid, p. 115 - 85

ayuntamientos y a la dependencia del ejecutivo que se llamó Gobierno de Distrito ; pero al transformarse el sistema, después de haber sido reformado en la fracción VI del artículo 73 Constitucional, se inició el creado por dicha Ley Orgánica, desarrollándose por consiguiente las atribuciones que antes correspondía a los Ayuntamientos y al Gobierno de Distrito, por el Departamento del Distrito Federal, dependiendo este directamente del ejecutivo federal ". (87)

---

(87) . . . Los Presidentes de México ante la Nación, op. cit. p. 986.

CAPITULO IV.- LA REFORMA MUNICIPAL DE 3 DE FEBRERO DE 1983.  
OCTAVA REFORMA.

4.1.- ANTECEDENTES.

Es de gran importancia dedicar este capítulo sólo a la octava reforma y penúltima que a tenido el artículo 115 constitucional debido a la trascendencia y fortaleza que con esta reforma toma el Municipio en nuestros días.

La reforma, se produce dentro de un contexto especialmente crítico, al respecto, es necesario hacer énfasis en que primero, es producto de un cambio de sexenio, segundo, se trata de uno de los puntos esenciales del programa político del entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid, como lo es el fortalecimiento de la vida nacional; en tercer lugar, se estaba pensando en el auge petrolero del país, el cual crearía excedentes en divisas como para distribuirlos entre los municipios; y finalmente habría que valorar la crisis en que se encuentra el país en ese momento.

4.1.1.- CAMBIO DE SEXENIO.

Como todos sabemos, cada cambio de sexenio presidencial viene precedido de una campaña electoral, la cual implica un programa diferente de gobierno, no obstante que puedan respetarse los

grandes lineamientos del Partido o los fundamentales principios de la Revolución o de la propia Constitución de la República.

Un cambio de sexenio representa un cambio de nombres en todos los niveles, desde los nombres del partido, hasta aún en las escalas menores, pasando por Secretarios de Estado, Subsecretarios, Directores, Gerentes de Paraestatales, etc. (RM)

Pero, el verdadero cambio y el perfil del nuevo gobierno, se manifiesta y se aprecia por antonomasia, en la acción inmediata que pretende reformar el texto constitucional, esto no es ilógico, ya que toda vez que se experimenta la profunda necesidad de incorporar, de alguna manera el propio programa de gobierno al texto fundamental, o en todo caso, se participa la idea de que, puestos los puntos esenciales en la Constitución, esta legitimará la consecuente política de gobierno, del nuevo Presidente para su período sexenal. Y puede suceder que los cambios verdaderos no sean tan profundos ni trascendentales.

Viendo esto, de manera superficial, la reforma al artículo 115 constitucional, podría significar simplemente un cambio de forma respecto al propósito constante, expresada sobre todo por el Constituyente Queretano, de fortalecer al Municipio.

#### 4.1.2. - EL MUNICIPIO, COMO PARTE DEL PROGRAMA DE GOBIERNO.

Bastantes son las referencias que el entonces candidato a la

(RM). - Cfr. Ugarte Cortés, Juan; La Reforma Municipal; Ed. Porrúa, S.A., México, 1985, p. 4

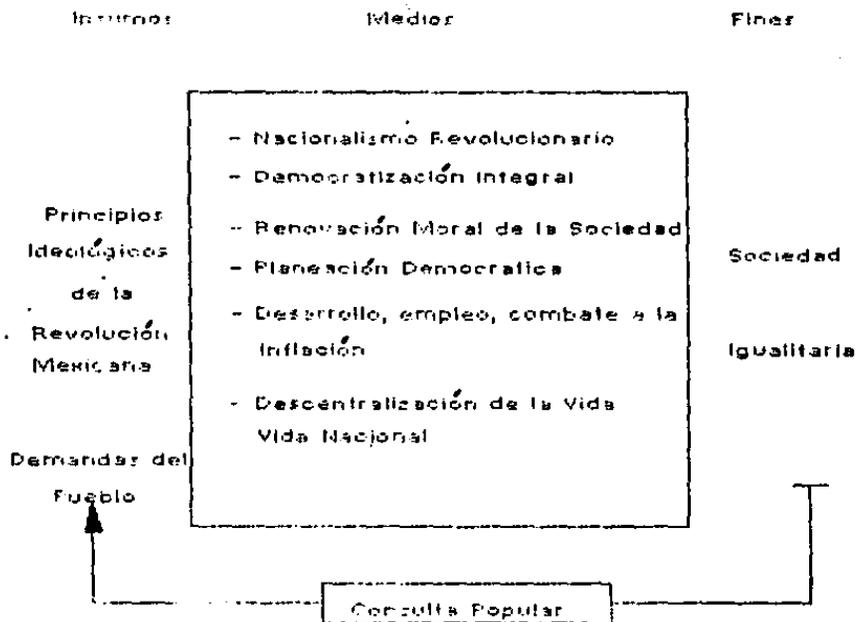
Presidencia de la República para el período 1982-1988, hizo del Municipio, que fue un planteamiento complejo y amplio en la campaña presidencial el cual le da una gran profundidad a ese primer acercamiento al tema, por fin parecía ser, un tratamiento adecuado.

La campaña del candidato priista a la Presidencia de la República, se desarrolla a lo largo y ancho del país; se trata de una gira electoral, que abarca los centros de población más importantes, en la que combina la organización de reuniones de trabajo con los pronunciamientos políticos e ideológicos del candidato y representantes de los sectores de partido.

( Ver cuadro de Las 7 tesis de Miguel De La Madrid )

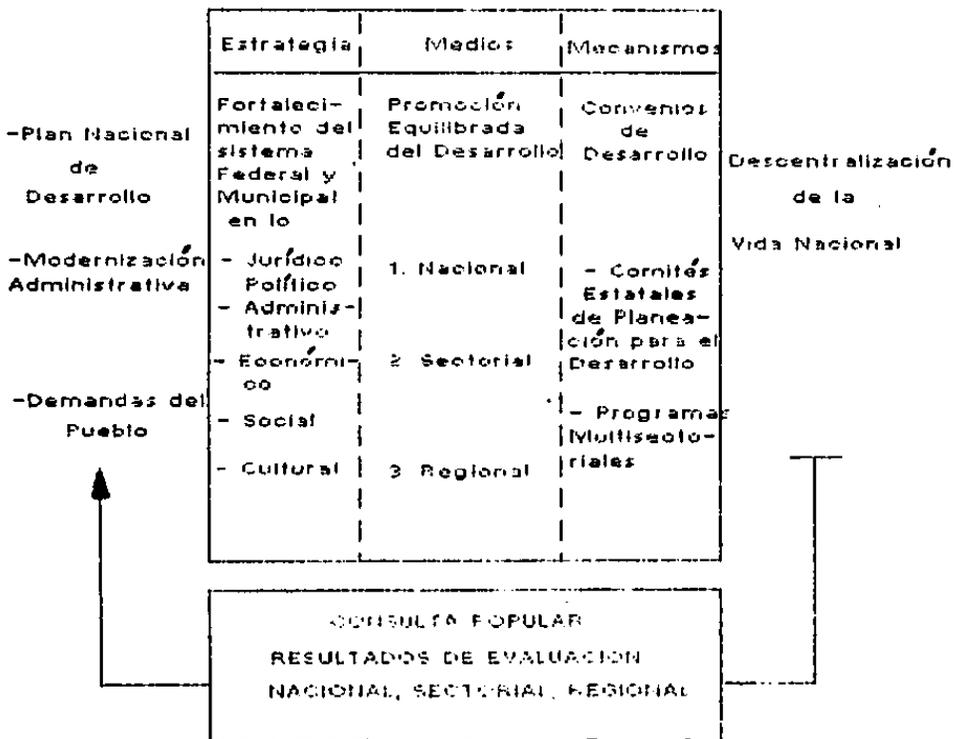
Supuestamente, son siete los puntos fundamentales en que se cifra el mensaje de dicha campaña;

ESQUEMA GENERAL DEL PENSAMIENTO POLITICO DEL  
LIC. MIGUEL DEL LA MADRID HURTADO



(89).- De la Madrid Hurtado, Miguel; Pensamiento Político; INAP, México, 1982, p. 20.

El tema municipal, en particular, se incluye en el punto relativo a la descentralización de la vida nacional, y desde luego, tienen que ver con el Municipio, los puntos del desarrollo, de la Planeación y de la Democratización Integral.



(90). - ibid., p. 26.

En el discurso de 7 de mayo de 1982, dicho por el Licenciado Miguel De La Madrid, hace un esquema de este complejo planteamiento.

a). - EL MUNICIPIO Y EL FEDERALISMO.

Lo primero que se hace notar, es la asimilación del municipio al esquema relativo a la forma de gobierno que tiene México, el federalismo; es ésta fórmula para consolidar la unidad y respetar lo diferente, diciendo:

"Los mexicanos reconocimos en 1824, después en 1857, y posteriormente, en la Revolución y en la Constitución de 1917, que la fórmula para lograr la unidad en el desarrollo nacional del mosaico geográfico, étnico y cultural que es nuestra realidad, es respetar lo diferente y consolidar lo común. Para conjugar las fuerzas regionales y el impulso integrador que nos anima, hubimos de encauzar a la nación incipiente por la vida del federalismo.

- Desde este planteamiento se lucha por evitar caer en el centralismo, que quisiera el partido de la reacción, - y dice:

Los enemigos del federalismo en el siglo pasado, integrantes del partido de la reacción, lucharon inutilmente por restaurar el centralismo colonial.

Fracasaron en su intento. El pueblo mexicano los derrotó." (91)

Al respecto se han escrito muchos artículos sobre federalismo y la descentralización de la vida nacional con los postulados de Miguel De la Madrid,

A su vez, la Constitución de 1917 consagra el federalismo, recomienda esa unidad, pero con el respeto debido a las particularidades. En los discursos se admite el hecho de que en la práctica posrevolucionaria se ha tenido y fortalecido la inclinación centralista:

"Sin embargo, nuestra práctica política apuntó la necesidad de matizar el ejercicio del federalismo como una dinámica centralizada que permitiera una larga fase histórica de multiplicación de la riqueza de aceleramiento económico y desarrollo social y crear centros productivos modernos. Si la necesidad nos condujo a centralizar decisiones y actividades como solución obligada, hoy resulta en muchos ámbitos, en mayores costos que beneficios. Las prácticas y mentalidades centralistas se han convertido en obstáculos que distorsionan la democracia, profundizan

---

(91).-- De la Madrid Hurtado, Miguel; Pensamiento Político; Ed. INAP, México, 1982, No.5-o, p. 37

La desigualdad e imposibilitan el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país". (92)

En palabras de Miguel De la Madrid, nos dice "es un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de revisión de competencias constitucionales entre Federación, Estados y Municipios". (93) De esta manera, el Municipio lo integra plenamente es este planteamiento de fortalecimiento al federalismo mexicano.

b).- EL MUNICIPIO Y EL DESARROLLO REGIONAL.

Como parte importante de la descentralización de la vida nacional, esta el propósito de descentralizar en el campo, la política, la administración pública, la economía y la cultura. Al respecto se menciona:

"Consolidaremos las instituciones estatales de Planeación para el Desarrollo, e induciremos la creación de los instrumentos municipales de programación, vigorizando los que ya existen.

Rechazamos la planeación centralizada y tecnocrática porque provoca injusticia y desigualdades; induce la sensación de marginación en los habitantes de la provincia mexicana respecto a las grandes decisiones nacionales; provoca que la Federación o incluso los

---

(92).- De la Madrid Hurtado, Miguel; El Federalismo; Consulta Popular, IPES-PRI, San Juan del Río, Qro., 1982, p.11

(93).- De La Madrid Hurtado, Miguel, op.cit., p. 40

Estados, establezcan planes y ejecuten obras sin siquiera avisar o consultar a los habitantes del municipio". (94)

Más adelante, dice:

"Para fomentar el desarrollo extenso acudirémos a la regiones que tienen posibilidades reales de desenvolvimiento, entre ellas nuestras costas y fronterizas. Impulsaremos la implementación de un federalismo económico.

Descentralizar la vida nacional implica redistribuir geográficamente las actividades productivas; la industria y los servicios, sobre todo en su expansión. El sector de servicios, como gran generador de empleo, también debe ser considerado, como inductor importante de la descentralización".(95)

#### c).- EL MUNICIPIO Y LA PARTICIPACION CIUDADANA.

El Municipio es parte de la forma federativa que adopta el país desde 1824;(96) es, además, una circunscripción geográfica para el desarrollo general de México; en el Municipio se cifra el desarrollo regional.

---

(94). - idem.

(95). - Ibid, p.41

(96). - vid. infra Cap II.

También se afirma que, "en este propósito de descentralizar la vida nacional, deberá tomarse en cuenta a las comunidades municipales. Esto es, a sus gentes, a sus vecinos, para que se destierre el caciquismo; para que se arraigue la democracia." (97)

A esto se apunta que, "los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esa instancia, en el marco de las leyes de la República, que deben respetar y situar con claridad los legítimos intereses locales en el gran marco del interés nacional." (98)

Este proceso de renovación incluye por supuesto la revisión de las prácticas electorales del PRI a nivel municipal y por ello se subraya:

"La reforma, la modernización del PRI deberá encontrar nuevas pautas de actuación que amplie el margen de autonomía de las decisiones políticas de los habitantes de las comunidades municipales, sin perder la línea uniforme que debe animar un partido nacional." (99)

De igual forma es necesario que a las gentes de las comunidades se manifiesten y se les tome en cuenta en el proceso de planeación.

"La planeación democrática exige la cabal participación de los estados y de los municipios en las tareas de definición y ejecución del desarrollo

---

(97). - Ugarte Cortés, Juan; La Reforma Municipal; op.cit., p.10

(98). - De la Madrid Hurtado, Miguel; Pensamiento Político; op.cit., p. 43

(99). - Ibid, p. 44

nacional.

Es indispensable que en cada comunidad de toda la República se decida y actúe dentro del marco general de la actividad nacional mediante un plan en el que todos hayamos participado." (100)

Hay que ver que el tema municipal gozó de la atención y preocupación de Miguel de la Madrid, el cual presentó un planteamiento complejo, el cual abarca los aspectos políticos, tanto relativos a la distribución de competencias derivadas de nuestra forma de organización federal, cuanto relativas a la participación democrática, derivadas de la organización y prácticas del PRI; también, abarca, los aspectos económicos, que toman al Municipio como base fundamental del desarrollo económico regional.

El Plan Nacional de Desarrollo para el período 1982-1988, contempla un país desolado. Justamente comienza diciendo este Plan:

"El Plan Nacional de Desarrollo ha sido elaborado en el contexto de la crisis económica más seria que haya enfrentado el país en su historia moderna y en el marco de graves problemas mundiales." (101)

Estamos con una realidad muy diferente. Estamos ante un Plan pensado en función, estrictamente hablando, de la coyuntura creada

---

(100). - ibid., p.45

(101). - De la Madrid Hurtado, Miguel; Plan Nacional de Desarrollo; 1982-1988, talleres gráficos de la Nación, México, 1983, p. 17

por la crisis, la más seria que haya enfrentado el país en tiempos de paz.

d). - EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y EL MUNICIPIO.

Se enumera a la descentralización de la vida nacional diciendo:

"Son las orientaciones de gobierno reconocidas como la mejor plataforma para encauzar la realidad del país; convertidas en mandato democrático, constituyen aspectos fundamentales del Plan".(102) Ya que esto no podría haber pasado de largo que las tesis que Miguel De la Madrid había manejado en su campaña electoral y ya como Presidente las ponía en acción en el Plan Nacional de Desarrollo.

Y, en este Plan Nacional de Desarrollo dice:

"El Federalismo, expresa la voluntad política de descentralizar la vida nacional para el fortalecimiento de los estados y el municipio, de modo que este se constituya en el espacio esencial de la vida económica, social y política del país dentro de un mejor equilibrio territorial.

También es factor del fortalecimiento de las instituciones de la República el respeto recíproco

---

(102).- Ibid. p.20

entre, los Poderes y el reconocimiento de su independencia.

El federalismo es el principio de estructuración del espacio nacional, a partir de la voluntad de estados miembros iguales". (103)

El Federalismo, según el Plan Nacional de Desarrollo, es la relación política, económica y social que implica la corresponsabilidad de los Estados en el desarrollo nacional.

Se busca asegurar la descentralización de los servicios, de la industria, de la producción y del empleo, pero sin que ello signifique la práctica de niveles de gobierno, ni la renuncia a la articulación estatal o nacional. (104)

e).-- EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA REFORMA AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Hay primero que aclarar que el plan es posterior a la reforma municipal, de 2 de junio de 1983, al que señala como fundamento de este programa de descentralización.

Así, el Plan Nacional de Desarrollo recalca, al hablar del fortalecimiento del federalismo, regresa, sin mencionarlo a destacar los puntos esenciales de la reforma, y dice:

---

(103).-- La idea sobre el federalismo se desarrolla dentro del capítulo segundo, dedicado a la política del Estado Mexicano, dentro del Plan Nacional de Desarrollo. op.cit., p.p. 35-82

(104).-- La descentralización de la vida nacional aparece, con un desarrollo corto y escueto en sólo 49 líneas, p. 43

"Asegurar a través de los municipios la prestación de servicios públicos y asignarles recursos económicos propios y participaciones legalmente fijadas; favorecer un desarrollo urbano planeado conforme a la ley; establecer mecanismos flexibles que permitan la instauración de relaciones de municipios entre sí y con el Estado." (105)

Otro punto importante es:

"La Federación apoyará el libre juego de procesos estatales, regionales y municipales de desarrollo, para su desenvolvimiento autónomo y concertará, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, las acciones acordes con el Plan a fin de coordinar programas tendientes a un desarrollo global equilibrado". (106)

En otro punto:

"El fortalecimiento del federalismo exige una estricta aplicación de las normas que rigen el Pacto Federal, así como las respetuosas y coordinadas relaciones del Poder Ejecutivo Federal con los gobiernos de los estados y con los ayuntamientos". (107)

El principio de democratizar las instancias municipales, para

---

(105).- De la Madrid Hurtado, Miguel, op.cit., p.50

(106).- idem

(107).- idem

preservarlos del caciquismo, dice:

" A sido generalizada la introducción del principio de representación proporcional en los ayuntamientos de todos los municipios y plenamente sujetas al principio de legalidad y a la garantía de audiencia las relaciones entre los ayuntamientos y las legislaturas. Corresponderá a las legislaturas de los estados determinar los requisitos mínimos y las modalidades, a fin de facilitar la representación de minorías y salvaguardar el principio democrático del gobierno de las mayorías.

Con el acuerdo de los poderes locales se implantaran, con base en el nuevo texto del artículo 115 Constitucional, las reformas a la legislación local y federal, según sea el caso, y las nuevas modalidades electorales en las elecciones municipales".(108)

Se ve como el tema municipal, en el planteamiento complejo del texto del Plan Nacional de Desarrollo se desarrolla en los capítulos relativos a la Política del Estado Mexicano.

7).- UN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO ELABORADO SIN LA PARTICIPACION DE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS.

Es necesario aclarar, pese a lo antes expuesto, que dicho Plan

---

(108).- ibid, p.52

Nacional de Desarrollo no fue elaborado con la participación efectiva y directa de los Estados y los municipios. Esto es importante, porque estamos ante un documento gubernativo, del Gobierno Federal. En el se involucra la acción, más compleja cada vez, de dicho gobierno en su proyección nacional.

Por tal motivo se incluye a los Estados y municipios, porque así conviene a un gobierno nacional; se les toma como puntos de referencia porque así conviene a la misma idea de la planeación, una planeación solo indicativa y no una planeación real que llegue a prosperar.

#### 4.1.3.- LO QUE DICE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO RESPECTO AL MUNICIPIO.

El Plan Nacional de Desarrollo es un documento de gobierno, que se dió a conocer el 7 de Junio de 1983, una vez siendo Presidente de la República Miguel De La Madrid. Desde el punto de vista jurídico, tiene una naturaleza de tipo meramente indicativo sin tener ninguna mayor trascendencia.

##### a).- PLAN PARA UNA CRISIS.

La mayor diferencia que existió entre los planteamientos que se enuncian en los discursos de campaña, el Plan Nacional de Desarrollo consistía en que entre unos y otros medio la crisis.

Lo que sí es necesario aclarar es que los discursos contemplaron una realidad que cambió radicalmente, de la noche a la mañana, como consecuencia de la profundización de la crisis.

En resumen, se desprende de los planteamientos hechos por Miguel de la Madrid, un programa interesante de apoyo al municipio, nada fácil de cumplir, debido a la crisis de el momento en el país.

Los principales puntos de este programa eran:

" 1).- En lo Político:

Se piensa en lo político deben evitarse las prácticas caciquiles y de concentración de funciones; debe fortalecerse al sistema federal, redistribuyendo competencias entre los tres ordenes del gobierno (El Federal, el estatal y el municipal); y que debe darse una mayor y más auténtica participación a los vecinos y a las comunidades a fin de democratizar más los procesos electorales que esten en vigor.

2).- En lo económico:

El municipio es parte esencial de la geografía nacional; es región o subregión que

debe tomarse en cuenta en los planes de desarrollo; es además, una base para la generación de servicios o para la descentralización de servicios; de industrias y de producción.

Al municipio en fin, debe darsele eficientemente, su libertad económica, prevista con la Constitución.

### 3).- En lo Social:

La tesis relativa a la sociedad igualitaria, del empleo y bienestar social deben llevarse a la periferia, para alcanzar al campo, a las comunidades rurales de los municipios. De aquí que la reforma al artículo 115 Constitucional, que el Plan invoca, prevea la implantación de estos servicios mínimos al realizar en todos los municipios". (109)

#### 4.1.4.- EL PETROLEO Y LA CRISIS.

Desde luego, todo propósito relativo al desarrollo de la vida municipal, bajo cualquier modalidad, se quedará en mero propósito si faltan los recursos monetarios, como así lo fue con este programa. Por esta razón, el municipio y la mayor parte de estos en México,

---

(109).- Ugarte Cortés, Juan; La Reforma Municipal; op.cit., p.16

cabe aclarar están pobres, débiles, casi pordioseros e incapaces de atenderse a sí mismos, no digamos de hacer frente a los servicios más elementales de sus vecinos.

El fracaso de la política económica de José López Portillo (1976-1982), se apoyó, entre otros elementos, sobre una inesperada y fabulosa riqueza de las explotaciones petroleras, cuyas exportaciones generarían los recursos económicos, en abundancia, como para impulsar el desarrollo del país.

Miguel de la Madrid, al conocer de cerca los problemas nacionales, al planear las respuestas que su gobierno les daría, es posible que pensara promisoriamente en el petróleo.

Bajo este contexto también se acentuó con la crisis que empezó al principio del sexenio de Miguel de la Madrid, una crisis total tanto en lo político, social y económico.

Por esta razón es necesario tener en cuenta este contexto general de crisis, porque en él debe operar la propia reforma al artículo 115 Constitucional.

El propio Plan Nacional de Desarrollo al referirse a la crisis, la califica como la más seria en la historia moderna del país.

Es verdad que al Plan Nacional de Desarrollo, le precedieron consultas populares, las cuales no cambiaron ciertamente los trabajos que un equipo realizó desde dentro, para reorientar la

actividad de sus propios órganos centrales. A esto hay que mencionar lo que Ugarte Cortés comenta de la consulta popular:

"La idea de la consulta popular tiene carácter en la práctica, más político, que técnico. Es decir, sirve de medio para comunicar al pueblo con su gobierno, sin compromiso serio por parte de este con respecto a los planteamientos populares. El mejor ejemplo sobre este particular, es la consulta popular acerca del derecho a la información, en la que participaron varios cientos de ponencias, sin que se concretara ninguna acción gubernativa al respecto, salvo la publicación por parte de la Secretaría de Gobernación, de los discursos y ponencias". (110)

Este Plan, inclusive, tiene carácter centralizador, más aún que, ante la enorme crisis, se acentúan de hecho y hasta por necesidad las políticas centralizadoras, no sólo respecto a la toma de decisiones, sino sobre todo con respecto al renglón de gastos y reducciones en el ejercicio del gasto público ha sido desde 1983, a la fecha una constante y una limitación drástica que ha afectado a toda clase de programas y planes de tipo regional y que no se han podido desarrollar por la falta de los recursos necesarios, así como esa falta de madurez política de descentralizar por parte de los gobernantes, por el miedo a poder perder la influencia de su poder y que esto repercuta en las aspiraciones meramente políticas de un partido.(111)

---

(110).- Ugarte Cortés, Juan, op.cit., p.15

(111).- Cfr. Ugarte Cortés, Juan, op.cit., p.20

#### 4.2.- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL VIGENTE.

Una vez habiendo explicado los antecedentes y el marco político, social y económico en que surgen los postulados de la reforma al artículo 115 Constitucional, es necesario abocarnos al planteamiento e iniciativa de esta reforma tan importante en el ámbito de la vida municipal.

La iniciativa presidencial del 6 de diciembre de 1982 para reformar el artículo 115 Constitucional, se produce a tan sólo seis días de iniciado el nuevo gobierno del entonces Presidente Miguel De la Madrid. Tal parece que se quisiera significar el nuevo mandato sexenal por su vocación municipalista; o que se quisiera subrayar la importancia de uno de los puntos fundamentales de su campaña, la descentralización de la vida nacional, tan inmediatamente puesto en práctica, o mejor dicho en más papel.

Esta reforma persigue superar las dos grandes omisiones que nuestra Constitución de 1917 dejó respecto al municipio: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades del Estado con el Municipio.

Tiende también a resolver una serie de problemas originados en las últimas décadas y que dicho ordenamiento no podía prever.

La iniciativa Presidencial esta empapada del espíritu del Constituyente de Querétaro a cuyos miembros les hubiera causado

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

orgullo poder leerla y tener la esperanza, de que ahora sí, después de cuatro siglos y medio, México puede encontrar en teoría con un Municipio Libre.

Reafirmando esto: "De la misma forma, obedecen esta reformas a las necesidades que a partir de la Constitución de 1917 ha planteado una realidad nacional más compleja con cambios acelerados en lo político, en lo económico y en lo social y que ha requerido planteamientos y soluciones que siendo validas para unas regiones, no lo son para otras en razón de la diversidad que existe entre los 2378 municipios que hoy integran el mosaico nacional". (112)

#### 4.2.1.- ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

Es necesario integrar en este capítulo tan mencionado artículo, para después proceder al análisis de este.

" ARTICULO 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

1.- Cada municipio sera administrado por un

---

(112). - Derechos del Pueblo Mexicano; Antecedentes, Origen y Evolución del Articulado Constitucional; Tomo XI, Ed. M.A. Porrúa, México, 1985, p.115-236

ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender los ayuntamientos, declarar que estos

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 u 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, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que

deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercados y centrales de abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo

entre los ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

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

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

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

b).- Las participaciones federales, que

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

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

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

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

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

V.-- Los municipios, en los términos de las leyes

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

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y

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

VII.- El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

VIII.- Los gobernadores de los estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el período inmediato:

a).- El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del

constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.

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

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

El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los estados cuya población sea

superior a esta última cifra.

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

En el año de 1987(17 de marzo) esta fracción fue reformada quedando de la siguiente

manera:

VIII.- Las Leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los

municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias.

IX.- (Derogada)

X.- (Derogada)" (113)

#### 4.2.2.- LA REFORMA MUNICIPAL.

El municipio como base del sistema político-administrativo del país, recibe e integra a la vida cívica y social a los nuevos habitantes y por falta de recursos financieros y humanos no tiene la capacidad de gestión suficiente para proporcionarles debidamente los servicios públicos.

La reforma municipal de 1983 permite al municipio ejercer sus atribuciones y funciones con mayor autonomía respecto de los estados y la federación en cuatro ordenes:

1.- De carácter jurídico-político:

Comprende la uniformidad de los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación del ayuntamiento o de algunos de sus miembros, cuando

---

(113). - Ibid., p.p. 434,439

existe causa grave prevista por la ley; los derechos de audiencia; la universalización de la representación proporcional; la facultad reglamentaria para que los ayuntamientos expidan los bandos de policía y buen gobierno, las relaciones del estado y el carácter laboral de los servidores públicos de estados y municipios.

2.- De carácter económico.- Se pretende una mayor autonomía económica del municipio. En la parte que se refiere a como se conforma la hacienda municipal, se señalan otras fuentes de ingresos. La hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan y los que las legislaturas establezcan a su favor; percibirán las contribuciones que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria de sus fraccionamiento, división, consolidación y traslación; las participaciones federales que sean determinadas por los estados; los ingresos derivados de la prestación de servicios a su cargo y la facultad de los ayuntamientos para aprobar su presupuesto de egresos sobre los

ingresos disponibles.

Esta es la reforma fundamental, pues le permite al municipio estar en condiciones de prestar los servicios públicos necesarios a sus habitantes y contar con una mayor autonomía .

3.- De carácter administrativo:

Comprende la prestación de servicios públicos que se señalan en la reforma, y la posibilidad de asociarse con otros municipios para prestar los servicios públicos más eficientemente, en función de las características socio-económicas y de su capacidad administrativa y financiera.

4.- De carácter social:

Se refiere a la facultad de plantear el desarrollo urbano y decidir sobre las reservas territoriales y ecológicas, así como la participación ciudadana en la gestión municipal.

4.2.3. PUNTOS PRINCIPALES DE LA REFORMA.

A).- FRACCIÓN I.

Se conserva intacta la redacción del primer párrafo del artículo 115 y de las dos que formaban antes la fracción I, afianzándose el principio esencial de prohibir cualquier tipo de relación jerárquica

o intermediaria entre el municipio y el gobierno local, para evitar el control político que nefastamente se ejerció por medio de las prefecturas en la época porfiriana.

La reforma integra tres párrafos mas a esta fracción, estableciendo en terminos generales la uniformidad de procedimientos en el país para la desaparición, suspensión o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros, cuando exista causa grave prevista en la ley; se otorga el derecho de audiencia al afectado y se nombra la declaratoria a un quorum calificado; es decir, las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

Se enfatiza que en los casos procedentes son las legislaturas, las facultadas para designar de entre los vecinos a los miembros de los consejos municipales y se dispone que si alguno de los miembros de un ayuntamiento deja de desempeñar su cargo sera sustituido por el suplente o se procederá con arreglo a la ley respectiva.

Hasta hoy ha existido una variada gama de disposiciones constitucionales locales, que regulan la desaparición de ayuntamientos o la revocación del mandato de alguno de sus miembros y en muchas entidades ni siquiera se preve ésta circunstancia y las soluciones se toman con subjetivismo, cuando no con arbitrariedad, lo mismo pueda decirse de la autoridad encargada de las

declaratorias correspondientes y de la designación de los funcionarios sustitutos.

Al respecto cabe señalar un ejemplo de hechos sucedidos en el Estado de Baja California en el año de 1968, como lo relata Rubén Venegas:

" Recordamos aquí, las palabras de Montaigne que nos dice: Cuando cambia la Constitución conservando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus principios, se degenera, el cambio es corrupción.

Así desafortunadamente la reforma al artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Baja California, respondió más que a una corrección, a una situación de momento.

En el año de 1968, se escribió una página importante en la historia política de este estado. Se realizaba la campaña política para presidente municipal, para encabezar el sexto ayuntamiento.

Candidato postulado por el PRI era Don Gilberto Rodríguez González y por el PAN Norberto Corolla Gil Samaniego.

Durante esa época el ejecutivo estatal presentó su iniciativa para reformar el artículo 84 de la Constitución Política del Estado de Baja California, cuyo decreto expedido por la V Legislatura fue publicado en el Periódico Oficial del 30 de junio de 1968, el cual a la fecha se encuentra vigente.

Dicho artículo estableció la facultad del H. Congreso de instalar consejos municipales a propuesta del C. Gobernador del Estado.

También se reformó al igual que el artículo 28, el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal, para quedar como sigue:

Artículo 11.- Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular o por un consejo municipal conforme a lo prescrito por el Capítulo Único del Título VI de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California y por su ley.

En ese año se instalaron por primera vez concejos municipales en el Estado de Baja California.

Ahora bien, el día de las elecciones en Tijuana, se registraron cierta clase de hechos que dieron al traste con el acto cívico electoral y que obligaron a las autoridades superiores a "anular" las elecciones el mismo día que se celebraron. Hubo presiones de todos lados para que también las elecciones celebradas en Mexicali se anularan. No obstante la computadora del Comité Municipal Electoral de Mexicali, bajo la presidencia de José Partida Guerrero, emitió fallo y decreto que Gilberto Rodríguez G., era el candidato triunfante y en esa virtud, se le entregó a él y a los miembros de su planilla la constancia de mayoría de votos y por ende el de presidente municipal, electo de Mexicali para encabezar el sexto ayuntamiento.

Vinieron las presiones y comisiones fueron a México, hasta que en

fallo que dada tuvo de satomónico y si mucho que conformar, anularon también las votaciones celebradas el primer domingo de julio de aquél 1968, en Mexicali, para dejar sin autoridades electas a las dos más grandes ciudades de Baja California, Tijuana y Mexicali". (114)

Con las reformas dadas a esta fracción I, se persigue:

- Proveer a la ciudadanía, a través de sus representantes populares (los diputados locales), de una instancia que les permita revocar su confianza a algún ayuntamiento electo.
- Dar mayor confianza a los ciudadanos, para exigir a sus gobernantes que cumplan sus obligaciones.
- Abrir la posibilidad para que no sea el voto el único elemento que cuente para establecer la asención al poder público municipal.
- Al gobierno bueno y cumplido le brinda la posibilidad de ratificar su valía y su buen proceder político-administrativo, todo ello para evitar que una vez electo un gobierno, se establezca su autoridad impunemente.

Estos son algunos de los fines que persiguen las reformas a la fracción I del artículo 115, pero es necesario profundizar más en esta fracción.

Hay que ver que con ésta reforma también queda abierta la posibilidad para legalizar la frecuente y nociva declaración de suspensión o desaparición de poderes municipales.

---

(114). Venegas, Rubén; Regimen Constitucional de los Municipios y examen del Juicio Político a los ayuntamientos y sus miembros; C.N.R.M., México, Secretaría de Gobernación, 1986, p.102

Y así de las propuestas hechas en la consulta popular para el fortalecimiento municipal, la que con mayor frecuencia se manifestó en el pensamiento de los presidentes municipales fue la siguiente:

"que el artículo 115 Constitucional, establezca lineamientos que eviten que algunos estados "desaparezcan" arbitrariamente los ayuntamientos elegidos por el pueblo y sean sustituidos por concejos municipales, designados por gobernantes prepotentes y legislaturas complacientes (hay estados que en dos años han sido removidos cerca de 40 ayuntamientos)". (115)

El Presidente de la Madrid destacó como principal innovación de esta fracción "la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustado a los requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso, de los principios de seguridad y legalidad". (116)

En la exposición de motivos, el Presidente de la Madrid, expresaría que otro objetivo sería el "inducir a las entidades federativas, para que en sus constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuales deben ser las causas graves que puedan

---

(115). - De la Madrid Hurtado, Miguel; Propuestas hechas en la consulta popular para el fortalecimiento municipal, en campaña; Gaceta, INAI, México, No. 4-9, p. 77

(116). - De la Madrid Hurtado, Miguel; Exposición de Motivos de la Reforma Municipal; Presidencia de la República, México, p. 17

ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión". (117)

De acuerdo a la nueva redacción de la fracción I del artículo 115, vemos como se somete a un tipo de procedimiento o juicio político al ayuntamiento y a sus miembros.

Rubén Venegas cita a Eduardo Ruiz, argumentando que no se le debe denominar juicio porque no se aplica ninguna sanción o castigo del infractor, sino que sólo constituye un correctivo natural para remover funcionarios, la doctrina americana a considerado que realmente se trata de un procedimiento mediante el cual se puede aplicar una sanción de esencia política y no penal, pero que constituye finalmente un castigo para el funcionario ya que se logra removerlo del cargo y en ocasiones inhabilitarlo.(118)

El juicio por medio del cual se juzga al ayuntamiento o a sus integrantes es eminentemente político, siendo su fin esencial dilucidar cuestiones reales de poder que se dan en todo sistema político y que han de ser regulados, porque de lo contrario redundarían en perjuicio del interés de la comunidad.(119)

Otra razón es que el juicio se sigue ante un órgano eminentemente político como es el Congreso local y las sanciones que se aplican al

---

(118).- Cita de citas, Venegas, Rubén, op. cit., cita a Ruiz Eduardo, p. 189

(119).- Cfr., ibid, p.111

ayuntamiento o a sus miembros, son de naturaleza política; sin embargo esto no es impedimento para el procesamiento posterior de algun funcionario en caso de que su acción fuere punible ante los tribunales comunes.

Dentro de esta situación podríamos señalar la obligación constitucional que tienen cada uno de los estados de la Federación para que las legislaturas locales instauren un procedimiento respetuoso de las garantías de seguridad jurídica no se puede llevar a tratar de establecer si es procedente el juicio de amparo contra resoluciones dictadas por el Congreso Estatal para suprimir o sustituir ayuntamientos o sus miembros.

Venegas cita a Ignacio Murgos, diciendo que " la Jurisprudencia de la Suprema Corte ha considerado que el amparo no procede por violación a derechos políticos, ya que estos no tienen carácter de garantías individuales. En efecto, son de naturaleza jurídica totalmente diversa los derechos políticos y las garantías individuales, pues mientras los primeros son facultades que un Estado democrático otorga a las personas reputadas como ciudadanos, bien para intervenir mediante la emisión de su parecer (Voto activo), en la designación de los sujetos físicos que va a encarnar a un órgano estatal determinado, o bien para figurar como candidatos a tal designación (Voto pasivo).

Las garantías individuales, son obstáculos jurídicos que el propio estado impone (auto-limitación) a su actividad soberana con beneficio de los gobernados". (120)

El artículo 73 de la Ley de Amparo, expresa en su fracción VIII:

"El juicio de amparo es improcedente: Contra las resoluciones o declaraciones del Congreso Federal o de las Cámaras que lo constituyen, de las legislaturas de los estados o de sus respectivas comisiones o diputaciones permanentes, en elección, suspensión o remoción de funcionarios en los casos en que las constituciones correspondientes les confiera la facultad de resolver soberana o discrecionalmente".(121)

Aún teniendo éstas referencias tenemos que ver que en caso de que se suspenda o remueva algún ayuntamiento o miembro de éste, se lesiona primero, las garantías de legalidad, audiencia y por tanto de seguridad jurídica, aunque después se lesionen derechos de carácter político.

Y esto es debido a las lagunas que existen en las constituciones de varios estados de la República.

Como el saber señalar las causas graves por las cuales hay suspensión o remoción de algún ayuntamiento o alguno de sus miembros ya que ésta es una exigencia o requisito de procedencia a nivel

---

(120). Cita de citas, Venegas, Rubén, op.cit., cita a Hurgos, Ignacio, p.241

(121). Ley de Amparo, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, Artículo 73, f. VIII

constitucional.

Así pues, no se excluye la posibilidad de que un derecho político propiamente dicho, este tutelado por una garantía individual formal, como la de legalidad, la de audiencia o de seguridad jurídica cuya violación haría que procediera el juicio de amparo.

De acuerdo con esto, que respecto a la causal de improcedencia mencionada en la ley de amparo, esta no debe ser aplicables por la sólo mención conferida al Congreso local para remover funcionarios municipales o al ayuntamiento, pues esta no puede sobreponerse a la Constitución de la República, la cual exige instrumentar a cada una de las entidades el procedimiento de defensa y señalar expresamente las causas graves, que puedan dar lugar a que el Congreso emita la resolución de que se trata.

Y para que procediera la causal de improcedencia tendrían que modificarse la Constitución Política del Estado donde este la facultad del congreso para declarar la suspensión de un ayuntamiento o su desaparición o la suspensión o revocación de alguno de sus miembros.

También la Ley Orgánica Municipal donde deben determinarse las causas graves por las cuales proceda la declaración por parte del congreso para poder establecer el procedimiento a seguir previniéndose la satisfacción de las garantías de seguridad jurídica.

Y por último la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo, en las que debe señalar a cual de las comisiones le corresponde el conocer de estos asuntos.

b). - FRACCIÓN II.

En la Fracción II del nuevo artículo 115, se declara que:

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

Se ven las innovaciones que se introdujeron con la incorporación del manejo del patrimonio municipal con arreglo a la ley por parte del ayuntamiento, resolviéndose así las incorrectas interpretaciones que se venían dando al poner en duda la capacidad jurídica del municipio para ejercer actos de dominio sobre su patrimonio, al no estar consignada expresamente esta facultad en la Constitución.

"En el fondo, se pretende la configuración de una genuina personalidad jurídica y de una adecuada capacidad de obrar, que incluya no sólo el libre manejo de su patrimonio, si no inclusive el manejo de ciertas facultades propias de jus imperii". (122)

Chávez Ramírez, hace un análisis del texto de la fracción II:

" Se observa un ligero cambio gramatical al utilizar la voz "estarán" en vez de "serán", lo que indica que la iniciativa se inclina por la doctrina jusnaturalista en lugar de la legal, como se vino haciendo en la letra anterior. Conviene recordar que la

---

(122). - Ugarte Cortés, Juan; La Reforma Municipal; op.cit., p.55

doctrina jusnaturalista sostiene que el municipio es una sociedad natural anterior al Estado, el cual debe reconocerla y no crearla allí donde haya surgido, en tanto que la doctrina legal asegura que el municipio es una mera creación del Estado, porque éste es el único que tiene poder originario de mando y además es temporalmente anterior". (123)

En la exposición de motivos que hizo Miguel de la Madrid, señala al municipio como "sociedad natural domiciliada", y esta definición toma sentido con la decisión de reasignarle el manejo de los servicios públicos; es decir, "el gobierno esencial de las relaciones de convivencia social que se dan naturalmente". (124)

En el segundo párrafo de esta fracción II se describe con acierto la fórmula de la autonomía jurídica del ayuntamiento, en la cual les atribuye la facultad para, en base a las respectivas leyes, puedan expedir bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Esta protección al ámbito municipal se origina por los cuestionamientos de orden constitucional, que se habían venido haciendo a los reglamentos municipales y por la disposición que se establece en muchos estados de ser la legislatura la encargada de producirlos, con el consiguiente menoscabo de la potestad política y

---

(123).- Chávez Ramírez, Juan Angel; LA Modernización Municipal; INAP, Gaceta, No. 18-19, México, 1980, p.106

(124).- Idem

legislativa que ocasiona que muchos de los municipios en el país aun se rijan por reglamentos del porfiriato.

c). - FRACCION III.

Una de las más graves omisiones que adolecía la Carta Magna, era la no delimitación de competencias federal, estatal y municipal en la prestación de los servicios públicos, esto también era por la incapacidad y hasta la fecha de la mayor parte de los municipios para hacerse cargo de ellos, propiciando así una práctica centralizadora nada sana que permitió a estados y federación absorber paulatinamente labores que, en teoría y conforme a nuestro sistema federal, siempre debieron corresponder al municipio.

Hay que señalar que en México existen 2,378 municipios con características propias y diversas.

" Una aproximación a la realidad municipal nos presenta 67 municipios urbanos, 174 semi-urbanos o en transición, 1,322 rurales y 814 municipios marginados". (125)

Esta fracción resuelve esta laguna al enumerar los servicios públicos que por su propia naturaleza pertenecen a los ayuntamientos, reconquistando para ellos el ámbito de actividad administrativa municipal, al establecer que estos servicios públicos los "tendrán" a su cargo los ayuntamientos.

---

(125).- Martínez Almazán, Raúl; Tipología Municipal; INAP, México, 1986, No. 18-19, p. 63

Pero es necesario aclarar que se añade en atención al escaso desarrollo y potencialidad económica de muchos municipios, al prevenir la participación excepcional del Estado en la prestación de servicios. Esto quiere decir que en la práctica e instrumentación administrativa de las reformas existe la posibilidad de que algunos servicios se sigan prestando por parte del Estado o con su participación, hasta que, gradualmente, el municipio se capacite, yo diría se desarrolle y tenga recursos para asumir así mismo tal función.

Es así que esto se reafirma porque sería incongruente propiciar el deterioro de una comunidad y la deficiencia de sus servicios, con una reforma que lo que pretende es exactamente lo contrario; así lo dijo el entonces Secretario de Gobernación al comparecer ante el Senado de la República, con motivo de la iniciativa de reforma y adiciones al artículo 115 constitucional:

"Es cierto que aun hoy existe una clara incapacidad de varios ayuntamientos—¿varios?, de casi el 90% de los municipios en México(2,136)—, para prestar algunos servicios señalados... al establecer formalmente el campo de acción municipal, el Presidente Miguel De la Madrid persigue el que se acelere la dinámica que nos acerque al día en que todos los municipios del país se puedan hacer cargo de los servicios públicos prescritos

en la fracción III, de la iniciativa presentada ante esta soberanía". (126)

Esta fracción, a su vez deja abierta la posibilidad de enriquecer el ámbito administrativo municipal, con el señalamiento de que las legislaturas podrán agregar otros servicios, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios y su capacidad administrativa y financiera.

La parte final de esta fracción III, introduce un mecanismo nuevo en el sistema, que ya en otros países se ha implantado con éxito; que es la de mancomunidad municipal que se forma para la prestación de servicios públicos comunes y que se ha ensayado como respuesta al problema de "pulverización municipal", ocasionado por la creación de jurisdicciones sin elementos o condiciones de supervivencia.

Las condiciones constitucionales para la procedencia de estas mancomunidades o de coordinación municipal es que se formen por municipios de un mismo Estado.

#### d).-- FRACCION IV.

La parte más trascendente de la reforma es sin duda alguna la fracción IV que enmarca todas las disposiciones relativas a las finanzas municipales y así consolida la autonomía económica del municipio y recoge las mejores tesis del Constituyente de 1917.

---

(126). Bartlett Diaz, Manuel; Comparecencia ante la Asamblea del Senado de la República; 20 de diciembre de 1982, México.

Se ratificó en esta fracción la expresión de que los municipios administraran libremente su hacienda y se describen en forma precisa algunas fuentes de ingreso que les correspondieran ahora exclusivamente.

El primer párrafo del inciso A), de esta fracción categoriza ya como municipales los gravámenes que recaen sobre la propiedad inmueble y aún cuando habla de los "que establezcan los estados" esto resulta obvio, ya que los ayuntamientos carecen de órgano legislativo formalmente considerado y sus ingresos sólo pueden fijarse por la ley, y la ley sólo puede expedirla el estado a través de su Poder Legislativo.

Esto quiere decir que tanto el impuesto predial y sus adicionales, como el de traslación de dominio de inmuebles, así como los impuestos de plusvalía, debieran ser de naturaleza municipal y establecidos en las respectivas leyes de ingresos.

Cabe mencionar que al respecto en este campo de lo fiscal la legislatura del Estado de México, adecuando el vigente artículo 115 Constitucional, aprobó en beneficio de sus municipios:

" 1.- Impuesto predial.- Hasta 1985 éste gravamen se encontraba integrado a las fuentes de tributación estatales, aunque por virtud del convenio de colaboración suscrito entre el estado y los ayuntamientos, un porcentaje considerable se destinaba

a los municipios. A partir de 1984 este gravamen se transfiere al nivel municipal.

2.- Impuesto sobre trasiación de dominio.- Hasta 1984 se encontraba a nivel estatal. A partir de 1984 es una fuente de financiamiento propia del municipio.

3.- Impuesto sobre fraccionamientos.- Este impuesto también se encontraba a nivel estatal y se traslado a los ayuntamientos a partir de 1984.

4.- Derechos por licencias de construcción de obras, fusión y subdivisión de predios.- Estos rengiones también fueron cedidos por el gobierno estatal a los gobiernos municipales a partir de 1984". (127)

Esto es solamente un ejemplo en un Estado de la República Mexicana en donde ha beneficiado la reforma municipal a la libertad hacendaria. Lo penoso es que hasta la fecha no se ha generalizado en todos los estados debido a situaciones internas y económicas de los estados y del país.

El segundo párrafo de este inciso se refiere que tanto el rendimiento, el control, el cobro y la administración de los impuestos compete al municipio, implicando que las funciones de este párrafo como lo dice, "los municipios podrán elaborar convenios con el Estado para que este se haga cargo de alguna de las funciones

---

(127). - Mondragón Valdés, Joaquín; Descentralización Económica en los Municipios; INAF, Gaceta, No. 16-17, México, 1980, p.70

relacionadas con la administración de esas contribuciones" quiere decir en principio que estas funciones son de nivel municipal.

Esta disposición flexibiliza la transferencia de las fuentes y funciones, y permite que no se perjudique ni económica ni administrativamente a estado o municipios, ni que se degrade una tarea de orden público al posibilitar la gradual transmisión de responsabilidades, costos y rendimientos.

El inciso b).- eleva a rango constitucional uno de los avances más significativos que se han tenido en materia de justa redistribución del ingreso fiscal. De acuerdo con los propósitos del sistema Nacional de Coordinación Fiscal se ha procurado constantemente que los municipios se involucren en el proceso de fortalecimiento económico de las haciendas federal, estatal y municipal, al mismo tiempo que se corresponsabilizan con la tarea de simplificar el sistema impositivo a base de la coordinación interinstitucional.

Aunque estas acciones han sido a veces lesivas a la potestad impositiva de los ayuntamientos porque la disminuye, esto a dado acceso a los municipios a los diversos fondos de participación, como son el general de participaciones, el complementario y más nuevo el fomento municipal.

Lo antes mencionado, no fue otra cosa que darle una categoría de tipo constitucional al principio básico de coordinación, o sea, que

Las legislaturas estatales pueden seguir, para ahora en forma obligatoria, fijando las bases, plazos y montos para distribución y entrega de participaciones, sin que la Constitución General de la República, de esta facultad indique que aquellas deban entregarse directamente sin la mediación de los estados a las tesorerías municipales.

Por el contrario, la legislatura local puede prever un procedimiento, a la vez eficaz y justo, que reporte a los municipios recursos puntuales y ciertos, y al Estado la posibilidad de un financiamiento periódico, al margen de la gran herramienta que se puede implementar para inducir la justicia distributiva fiscal y el desarrollo armónico de algunas regiones, manejando con esa intención las bases y montos de distribución. (128)

El inciso c).- de esta fracción consigna como otra fuente exclusiva "los ingresos municipales derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo", lo cual significa que toda contribución sea impuesto o derecho, que se cubra hasta ahora o que se establezca en lo futuro, proveniente de los servicios señalados en la fracción III del artículo 115, serán para las haciendas municipales.

A manera de ejemplo, habría que comentar que si el propósito es fortalecer económicamente al municipio y no sólo en lo político y

---

(128). - Cfr., Chávez Ramírez, Juan Angel, op. cit., p. 106

administrativo, esto no tendría sentido, si en un caso determinado se aceptara que el absorber un servicio como el de tránsito, el municipio sólo recibiera la carga de su manejo y no las diversas fuentes que lo hacen financiable y redituable.

El segundo párrafo de este inciso, contiene una serie de reglas que protegen el libre manejo patrimonial de los ayuntamientos y que responde a una serie de reclamos que anteriormente se hicieron valer por los estados en todos los foros de carácter tributario.

Es así, pues, que se ha prohibido a la federación limitar las facultades de los estados, cuando estos establezcan contribuciones inmobiliarias a favor de los municipios o regulen ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Tampoco pueden los estados ni la federación, a través de leyes, conceder exenciones respecto de las contribuciones citadas. Estas prevenciones son de gran utilidad, pues terminan con una larga práctica de exentar o subsidiar a secretarías de Estado, organismos y empresas públicas federales o estatales y a personas privadas, con evidente daño de la hacienda pública municipal. (129)

En su tercer y último párrafo incluye correctamente la obligación de que las legislaturas aprueben las leyes de ingresos de los municipios, toda vez que cualquier impuesto o contribución debe constar en una ley.

Este mismo párrafo introduce la novedad de que las mismas

---

(129).— Cfr. Chávez Ramírez, Juan Angel, op. cit., p. 111

legislaturas revisen las cuentas públicas de los municipios, sin duda con el objeto de incorporar a este nivel de gobierno la responsabilidad de racionalizar y controlar el gasto público que realicen, pues a mayor libertad de disposición y manejo hacendario debe corresponder una validación de rango superior y una sana congruencia con el egreso que originalmente se proyectó.

e).- FRACCION V Y VI.

Las fracciones V y VI del artículo 115 en vigor se ocupan del desarrollo urbano, estableciendo la primera los principios generales y la segunda el caso específico de las contribuciones.

La fracción V subsana una diferencia que consistía en que no se precisaba cuál era la intervención que se reservaba a estados y municipios en la planeación del desarrollo urbano, en tanto que ahora se contiene una postura urbanística definida que hace mayor responsabilidad en el municipio, pero al mismo tiempo otorga un apoyo jurídico fundamental, dándole un instrumento de gestión y de planeación que es el plan de desarrollo municipal y le faculta para participar en la creación y administración de reservas territoriales, en la regularización de tenencia de la tierra urbana, para otorgar permisos y licencias de construcción y para participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Quizá esta es una de las definiciones más de fondo de la reforma y si realmente se llevara a cabo sería toda una revolución en el desarrollo de las ciudades, medias y pequeñas comunidades, previniéndose y evitándose los daños inconcebibles ocasionados en las grandes urbes a gran costo económico, político y social.

f).-- FRACCION VII.

La fracción VII conserva la misma redacción que tenía el segundo párrafo de la fracción III anterior, al establecer que "el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente".

El mando que ejerce el Presidente de la República y los Gobernadores, sobre la fuerza pública municipal, se traduce en un liderazgo consustancial a su jerarquía superior y obedeció en su origen a condiciones históricas ampliamente ya superadas, que en su tiempo ameritaban el énfasis constitucional en esta capacidad natural de mando, por las circunstancias que entonces prevalecían.

Así pues para el Gobernador del Estado nombrar y remover a oficiales y jefes de la policía municipal de la capital, ni le aumenta ni le disminuye esa atribución de mando o disposición de la fuerza pública y en cambio le obliga a crear una atmósfera indeseada de tirantez, pues si las cosas marchan mal se atribuyen a las

designaciones hechas por el gobernador y si salen bien nadie concede un mérito al jefe del ejecutivo, ya que la corporación y sus responsables se consideran, como lo son, órganos municipales.

g).- FRACCION VIII.

Esta fracción VIII incorpora a los municipios el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios. (130)

De esto hay que señalar que el sistema de representación proporcional no se aplicó más que a los regidores y no a la sindicatura, aún en los casos en que esta es colegiada, a partir de la reforma política de 1977. " solo en nueve estados incorporaron el sistema con el límite de 300 mil habitantes, en tanto que 21 entidades disminuyeron el límite fluctuándolo entre 75 mil y 200 mil o más habitantes". (131)

Hay que señalar, pues aun cuando se trata de vigorizar el pluralismo político y los contrapesos en el ejercicio del poder público, existen realidades regionales que en muchos casos harán difícil cumplir con el propósito en la práctica, sobre todo con comunidades muy pequeñas en que pueden propiciarse los odios familiares o la falta de unidad institucional en el mando del ayuntamiento.

---

(130).- Con fecha 17 de marzo de 1987 apareció en el Diario Oficial de la Federación, una nueva reforma al artículo 115 Constitucional, sin que contenga cambios sustanciales en el proceso electoral municipal.

(131). Chávez Ramírez, Juan Ángel, op.cit., p.113

El último párrafo del artículo 115 Constitucional trata sobre las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, los cuales ahora se regulan por las leyes que expidan las legislaturas de los estados, con base en lo dispuesto en el artículo 123 de nuestra Constitución.(132)

Al establecerse las bases mínimas para la protección laboral de los trabajadores municipales, viene a llenar un vacío de carácter jurídico-social, resolviéndose así la vieja controversia de si los dependientes de los municipios habrían de acogerse en el apartado A o B del artículo 123 Constitucional.

El alcance de esta disposición, parece demasiado ambiciosa e imprevisible en su impacto económico y político, y más aun en los tiempos actuales.

Se puede decir que para muchos municipios esto representara una carga difícil de cumplir y más aún porque ya se encuentran incorporados al artículo 123 de nuestra Constitución.

Es conveniente también mencionar el aspecto político ya que podría ser atractivo el manejo y manipuleo colectivo de los empleados municipales.

---

(132). El 17 de marzo de 1987, se derogó la fracción IX y X, para incorporarlas al artículo 116.



**AYUNTAMIENTO DE CAJEME  
SONORA**

## 1. E S C U D O D E A R M A S

El Escudo del Municipio tiene en su parte superior, una cabeza del indio yaquí con la indumentaria "La Danza del Venado", el resto del escudo tiene cuatro apartados abarcando cada uno de ellos : la presa Alvaro Obregón, tres motas de algodón, algunas espigas de trigo y tres peces, que representan la producción del Municipio. Rodeando al escudo la leyenda "El trabajo te hará Vencedor".

CAPÍTULO V. LA PROBLEMÁTICA DE APLICACION DE LAS REFORMAS AL  
ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO DE CAJEME, SONORA.

5.1. - ANTECEDENTES.

En 1927 la comisaría de Cajeme fue elevada al rango de Municipio. En aquel entonces el nuevo Municipio quedó integrado por un grupo de pequeños poblados dispersos en el Valle del Yaqui y entre los cuales se encontraba su cabecera, Cajeme, hoy Ciudad Obregón, cuya extensión no abarcaba más que unas cuantas calles intransitables en época de lluvias. (133).

Medio siglo después, el Municipio de Cajeme, relativamente joven si se compara con otros de similar importancia en el resto de la república, ha logrado un desarrollo vertiginoso que lo ha hecho merecedor de considerables inversiones por parte de los gobiernos estatal y federal, y también por parte del sector privado.

Esto ha dado como resultado el vigoroso crecimiento económico observado en la región durante las últimas décadas, crecimiento que se hace patente en un dinámico sector agrícola, sobre el cual se asienta la expansión de actividades comerciales e industriales que, dan a este Municipio una nueva fisonomía, aún desconocida para aquellos que siguen considerándolo únicamente como un espacio agrícola.

Hoy el Municipio de Cajeme es uno de los de mayor importancia en el Estado de Sonora y también en la República Mexicana.

---

(133). C.F.P., Silva Ruiz, Jorge; Cajeme, orgullo de Sonora; Ed. Populibro, 1985, México, p.8

### 5.1.1 - LOCALIZACION.

El Municipio de Cajeme se encuentra localizado en la región sur del Estado de Sonora y limita al Norte con el de Suaqui Grande, al Este con los de Rosario y Navojoa, al Sureste con el de Etchojoa, al suroeste con el Golfo de California y al Oeste con los Municipios de Guaymas y Hucum.

### 5.1.2 - INFRAESTRUCTURA.-

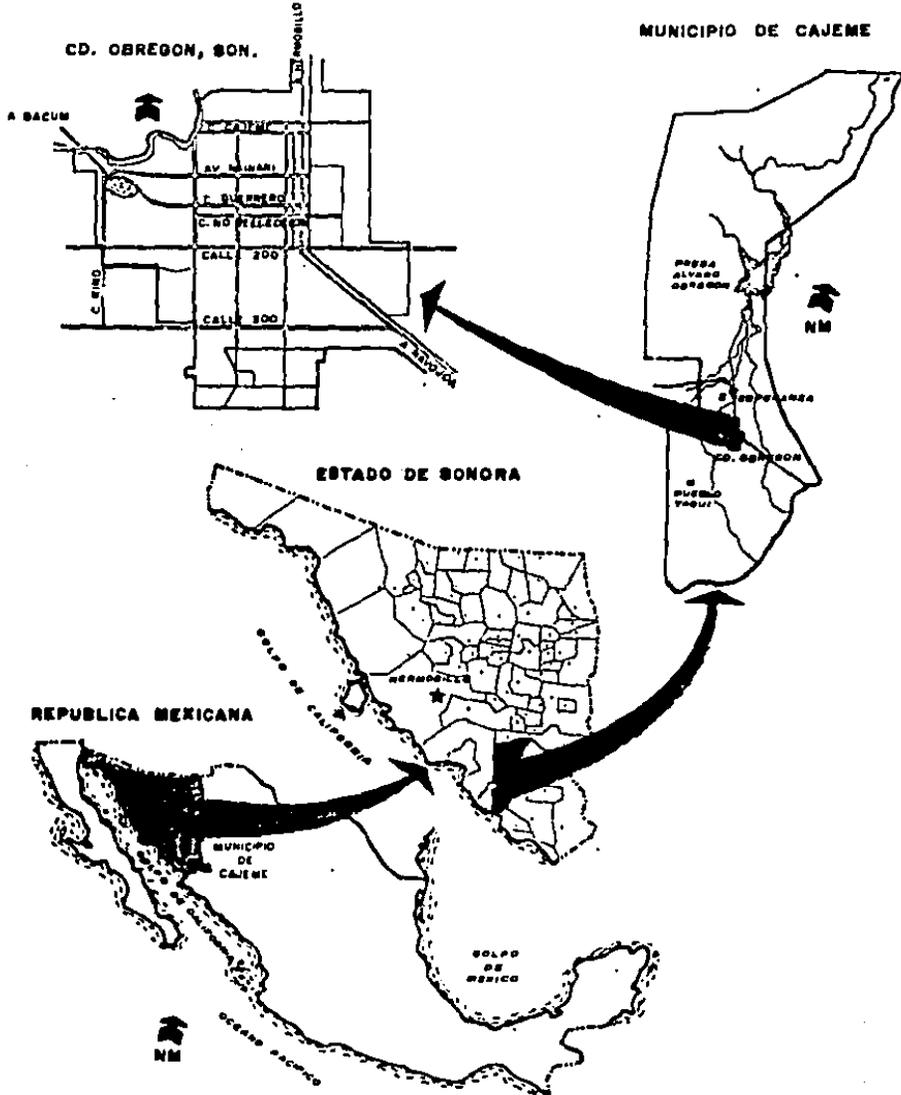
El Municipio de Cajeme cuenta con una extensión de 4,037 kilómetros cuadrados, con una vasta infraestructura hidráulica, que consiste en los canales de riego trazados estratégicamente para proporcionar el agua indispensable al Valle del Yaqui; y amplias vías de comunicación, el cual se encuentra dividido en blocks de riego y carreteras de asfalto entre un campo agrícola y otro.

Además cuenta con todos los servicios públicos básicos como lo son: agua potable, drenaje y alcantarillado, calles y banquetas, caminos municipales, edificios, mercados, panteones, pastos, limpia, alumbrado público, seguridad pública, parques y jardines, etc.

### 5.1.3 - POBLACION.

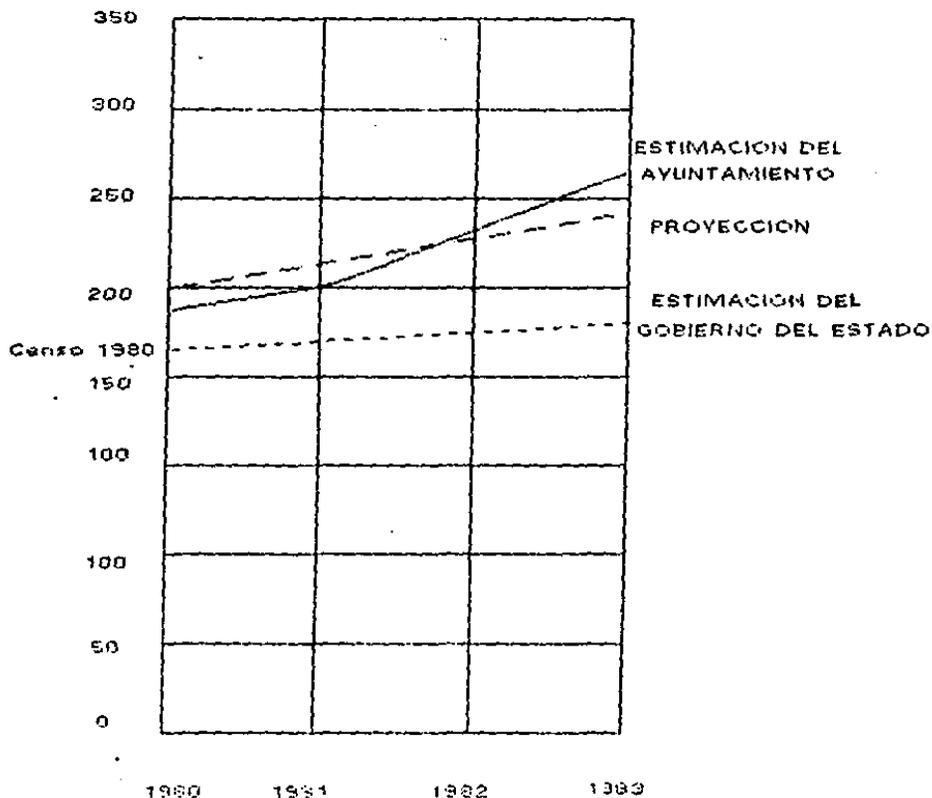
A los tres años de haberse creado el Municipio de Cajeme, contaba con 22,000 habitantes y para 1983, contaba con cerca de 400,000 habitantes, es decir que en 53 años se incremento su población en

LOCALIZACION DEL MUNICIPIO DE CAJEME.



## CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE CD. OBREGON

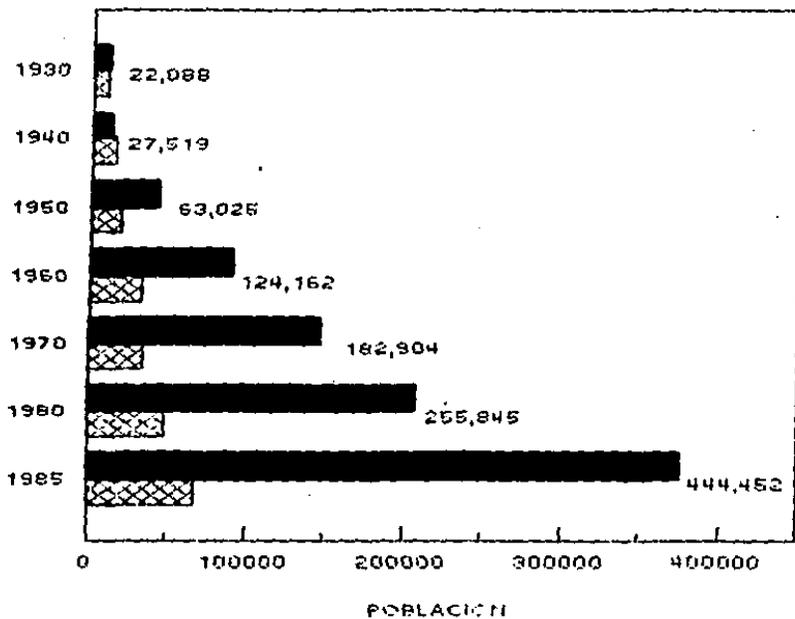
Miles de Habitantes



FUENTE: PRIMER INFORME DE GOBIERNO 1982 - 2º  
EDUARDO ESTRELLA ACEDO

## DISTRIBUCION DE LA POBLACION RURAL Y URBANA

PERIODO



■ URBANA  
▨ RURAL

FUENTE: PRIMER INFORME DE GOBIERNO 1982-1983  
EDUARDO ESTRELLA ACEDO

casí 17 veces. Ello nos da una visión del ritmo de crecimiento que se tiene.

Para 1985, el Municipio de Cajeme, ya contaba con 446,572 habitantes que representan el 22.57% del total del Estado de Sonora.

La tasa media anual de crecimiento es de 4.02% en los últimos cinco años y de 37.8% en los últimos diez años. Siendo así, el Municipio con mayor densidad de población con respecto a su extensión territorial en el Estado de Sonora. (134)

Utilizando estos parámetros de crecimiento se estima que para el año 2000 habrá una población de 650,000 habitantes en el Municipio.

#### 5.2 - EL MUNICIPIO DE CAJEME Y LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.

De acuerdo a las reformas al artículo 115 constitucional y al crecimiento de la población en el Municipio de Cajeme, así como el entorno cambiante en que se encuentra, fue necesario reorientar la administración municipal para poder emprender nuevas acciones, manejar adecuadamente mayores recursos y cumplir con funciones más complejas.

A partir de 1983, el Municipio de Cajeme, llevó a cabo una modernización de su estructura técnico-administrativa para atender adecuadamente las necesidades y demandas de sus habitantes.

Así se estableció un sistema de planeación y programación para ampliar y controlar las acciones del municipio. Igualmente se puso

---

(134). Cfr., Sonora Demográfico, CONAPO, Sonora, 1986, p.4

en marcha un avanzado sistema de administración de recursos humanos que fortalece la situación laboral de los trabajadores municipales a la vez que los capacita para la mejor realización de sus funciones. Con esta nueva concepción administrativa ha dejado sentir sus primeros beneficios para la comunidad en el renglón de la vivienda, mismo que tradicionalmente ha sido uno de los más problemáticos.

Por otra parte, para promover la participación ciudadana en la solución de los problemas que aquejan a la comunidad de Cajeme se han establecido novedosos programas de mejoramiento urbano, de fomento educativo y desarrollo social. (135)

#### 5.2.1 - PARTICIPACION CIUDADANA.

La participación ciudadana se promueve más en el municipio a raíz, de los factores tanto económicos, políticos y sociales en que se encuentra nuestro país, siendo esta "una organización racional y consciente de las personas que habitan el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del Municipio e influir en la toma de decisiones del Ayuntamiento". (136)

Esta participación en el quehacer público implica un cierto grado de organización de la ciudadanía, ya sea a través de los comités de vecinos cuando los intereses están definidos geográficamente

---

(135). Cfr., Silva Ruiz, Jorge, op.cit., p.92,93

(136). -Guía Técnica; La Participación Comunitaria Municipal; INAP, México, 1980, p.4

(Por ejemplo, el mejoramiento de los servicios públicos en una determinada colonia o región del municipio), o mediante los subcomités especiales del Comité de Planeación Municipal cuando se trata de intereses sectoriales o temáticos, como es el caso de programas de protección a la niñez, de empleo, de abasto, de educación, etc.

" La estrategia de descentralización en favor del municipio, contempla la participación ciudadana en el proceso democrático de planeación y cubre aspectos por demás importantes: el operativo, con la creación de mecanismos de apoyo; el financiero, en el cumplimiento y replanteo del sistema de participaciones fiscales; y el político, al asumirse una actitud de respeto a su autonomía".(137)

Al organizarse la comunidad y acordar con la autoridad la realización conjunta de determinada obra o servicio se establecen compromisos por ambas partes, lo cual resulta adecuado para obtener el mayor rendimiento de los recursos públicos municipales y para propiciar, en la práctica, un buen grado de control sobre las actuaciones de los servidores públicos por parte de los interesados. Frente a esta situación Eduardo Estrella Acedo, quien fue Presidente Municipal del Municipio de Cajeme en el período 1982-1984, dice:

" quienes hemos tenido la experiencia de una campaña política en una fórmula electoral hemos advertido la

---

(137). - Estrella Acedo, Eduardo; Seminarios: "Ciudadanos en Expansión";

1985, Guadalajara, p.2

enorme responsabilidad que significa una Presidencia Municipal. No exagero si digo que el elector fija su postura siempre frente al candidato a ese puesto.

Aplande y recibe con entusiasmo a quienes aspiran a ser Diputados y Senadores pero tiene buen cuidado de tomar nota de lo que dice y promete quien desea llegar a jefe del ayuntamiento para reclamar y exigir, para pedir cuentas y para, en suma, controlar la gestión del gobierno municipal desde su trinchera ciudadana.

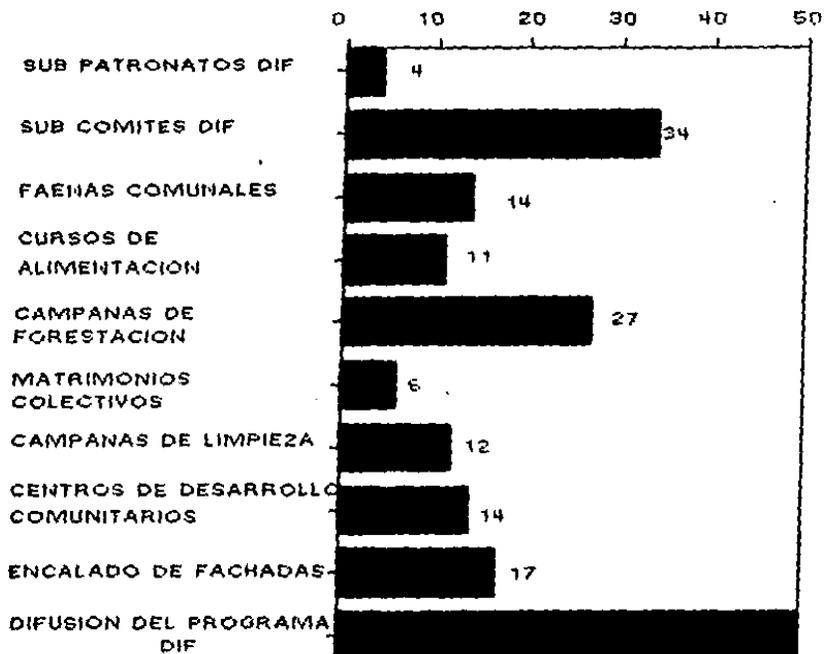
El enriquecimiento que proporciona esa vivencia es comparable sólo con el desempeño posterior del cargo en donde esta uno frente a una verdadera "harandilla" de la administración pública atendiendo a todo y a nada, a uno y a todos, a éste y a aquel".(138)

En el Estado de Sonora se tenía un programa denominado "tu resolución es la Solución", cuya finalidad es hacer conjuntamente, entre los ayuntamientos y los ciudadanos, labores para beneficio social, por ejemplo, los días domingos se hace limpieza de atrios, plazas y jardines por ciudadanos y miembros del ayuntamiento, esto se hacía en las comunidades pequeñas, en las ciudades de mayor densidad demográfica del Estado como Hermosillo, Ciudad Obregón, Guaymas, Caborca, Nogales y Navojoa, los temas que se trataban eran más en relación con los servicios públicos prestados por el

---

(138). Estrella Acero, Eduardo: El Municipio y Control de Gestión; Conferencia dada en INAP, Marzo de 1983, p.p. 1,2

## ACTIVIDADES PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD



FUENTE : PRIMER INFORME DE GOBIERNO 1982 - 83  
EDUARDO ESTRELLA ACEDO

municipio, el desarrollo de estos, la creación de parques industriales, problemas de educación que eran programas desarrollados por el UII y hoy en 1989 una de las compañías más fuertes en casi todos los municipios y más específicamente en el Municipio de Cajeme es de carácter social, en contra de la drogadicción y la violencia que tiene como lema: "Que NO nos Gane la Violencia, NO a las Drogas".

### 5.2.2.- AREA POLITICA.

Esta área es de suma importancia dentro del Municipio de Cajeme, debido que a partir de 1980 a la fecha las contiendas electorales en este municipio, han sido bastante disputadas entre los partidos políticos PAN y PRI, y dada la importancia del municipio por su población y recursos económicos, es necesario comentar y analizar este tema.

Previsto en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales sonorenses y en la Ley Orgánica de Administración Municipal, se tienen regidores de representación proporcional en todos aquellos municipios que tengan una población superior a 50,000 habitantes, de acuerdo con las reformas a la fracción VIII del artículo 115, esta representación se extenderá a todos los ayuntamientos adecuándose a las leyes locales. (139)

---

(139). - Ibid., p. 7

Los regidores de representación conforme a las leyes del Estado de Sonora pueden ser hasta tres, sin duda se traducen en un sistema de control en la gestión política del Presidente Municipal y del propio Cabildo en donde, se generan discusiones que obligan a meditar mas las decisiones que ahí se toman.

Hay que señalar que el control político se busca en el municipio desde la calificación de las elecciones.

En relación a este control político, en el Municipio de Cajeme se dió un conflicto constitucional en las elecciones de 1982.

El artículo 139 fracción XIV de la Constitución Local del Estado de Sonora dice que:

"son facultades y obligaciones de los ayuntamientos computar y calificar los votos emitidos en las elecciones del nuevo ayuntamiento... haciendo la declaratoria correspondiente, la cual quedará sujeta a la revisión y calificación definitiva del Congreso del Estado, cuando se pida la nulidad de elecciones". (140)

También, el artículo 64 fracción XXXVIII, de la misma constitución local previene que:

" el Congreso tiene facultades para calificar definitivamente las elecciones de los ayuntamientos, cuando se pida la nulidad de tales elecciones". (141)

---

(140). Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora, artículo 139, Id. Porrúa, S.A., 1982

(141). op. cit., Artículo 64

## EL CASO CONCRETO.

El ayuntamiento saliente que era presidido por el Partido Acción Nacional, considero que era control exclusivo de él, la calificación de las elecciones habidas por la renovación de los poderes municipales y pasando por la constancia de mayoría expedida por el Comité Municipal Electoral que había sido firmada de conformidad por todos los partidos políticos contendientes, revocó el resultado de dicha constancia y se negó a enviar para su calificación definitiva la documentación electoral al Congreso del Estado no obstante que estaba planteada la nulidad de elecciones. Finalmente, el Congreso resolvió confirmando lo actuado ante el Comité Municipal Electoral, organismo que le hizo llegar copia certificada de todo lo actuado, incluyendo las actas de computo de cada casilla.

He aquí un grave conflicto por el control político del ayuntamiento, agravada por la circunstancia de que se trataba de una verdadera disputa entre partidos políticos.

Cabe sin embargo aclarar que aunque exista la disputa entre partidos políticos, como en este caso, el Congreso Local con las reformas hechas al artículo 115 constitucional sigue teniendo ahora más facultades sobre los municipios para declarar la suspensión del ayuntamiento o extinción de éste, siendo así no sólo un control político por el Gobierno del Estado sino también un peligro para la autonomía política del Municipio.

Al respecto, hay que señalar las formas de control político que el Gobierno del Estado ejerce sobre el Municipio manifestados de diversas maneras:

a). Como ya lo mencione antes, conforme a los artículos 64 fracción xxxviii y 139 fracción xiv de la Constitución Sonorense, el Congreso tiene facultades para calificar, revisar y resolver las elecciones de los ayuntamientos, cuando se pida la nulidad de elecciones.

b).- Las leyes sonorense, prevén la desaparición, suspensión y sustitución de ayuntamientos y la intervención del Estado en estos casos según lo encontramos en el artículo 24 de la Ley Orgánica Municipal, que dice:

"El Gobierno del Estado, previa aprobación del Congreso, podrá designar municipales interinos o llamar a los suplentes en sustitución de los propietarios cuando exista enfrentamiento entre los miembros del Ayuntamiento o entre estos o alguno de ellos contra el Presidente Municipal que impida de hecho el inicio o la continuación de la marcha normal de la administración...- En este mismo artículo se llega al extremo de decir que en estos casos- el Gobernador del Estado, previas las investigaciones conducentes y en aras de preservar la buena y normal marcha de la

administración municipal y los intereses de la población, puede RESOLVER DISCRECIONALMENTE, previa la aprobación del Congreso designando a los municipales interinos o llamando a los suplentes."(142)

Vale la pena continuar con este artículo:

"Una vez hecha las designaciones en los términos de las fracciones anteriores, el Gobierno del Estado turnará el caso al propio Congreso para que éste decida sobre la conveniencia oportuna de convocar a elecciones extraordinarias que se llevarán a cabo cuando el Congreso lo juzgue conveniente tomando en consideración las circunstancias de orden general de las que se deriva si da lugar o no a que dichas elecciones se practiquen en un término perentorio". (143)

Es importante señalar que el poder del Gobierno del Estado también está en la creación de los nuevos municipios, en los cuales los Congresos Locales tienen las facultades para intervenir y en consecuencia también controlar.

El artículo 64 fracción XII de la Constitución sonorense establece esa intervención y condiciona su creación a que la porción territorial de que se trata cuente con una población de 10 mil habitantes cuando menos; anotando que en el Estado de Sonora sólo

---

(142). - Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora, de la desaparición y suspensión del ayuntamiento y de la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros, artículo 24.

(143). - Ibidem

existen 17 ciudades con tal cantidad de población esto hace que sea poco viable a crear facilmente nuevos municipios. (144) Es necesario que se compruebe debidamente que tiene elementos bastantes para proveer a su existencia politica y que la creación de un nuevo municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados locales. Durante este procedimiento se concede audiencia a los ayuntamientos afectados y al titular del ejecutivo.

El control politico por parte del estado tambien lo tenemos los sonorenses cuando desde 1970 se estableció la ley de la Policia Preventiva que es facultad del Gobernador el nombramiento de los Jefes de Policia y Oficiales Superiores, dejandole a los Presidentes Municipales: " el personal restante de la institucion policiaica". Esta ley reglamenta la fracción XX del artículo 79 de la Constitución local.

Estos ejemplos son solo algunos y los más importantes que aún con las reformas constitucionales no se han podido quitar de la carga que ejerce el gobierno del estado sobre aspectos que deberfan de ser competencia exclusiva de nuestro Municipio.

Como lo afirma Estrella Acedo diciendo: "delegar o descentralizar funciones es delegar o descentralizar poder politico. Eso y la inercia de los intereses creados, de situaciones de hecho,

---

(144). Sonora Demográfico, op.cit., p.40

dificultarán el cabal cumplimiento de la intención. Al menos por un buen tiempo".(145)

### 5.2.3. - AREA ECONOMICO-ADMINISTRATIVA.

En el Municipio de Cajeme a raíz de las reformas municipales, se creó en primera instancia una Secretaría de Programación y presupuesto Municipal, con las siguientes funciones:

- " - La formulación de un plan básico de gobierno en el que se establecen las prioridades y estrategias de la administración, para promover el desarrollo integral del municipio.
- La depuración y reagrupación de las actividades del gobierno municipal en programas, así como la creación de nuevos programas, todos ellos con la finalidad de dar cumplimiento al Plan Básico de Gobierno.
- La adecuación de las estructuras orgánica, funcional y ocupacional del gobierno municipal, a la nueva estructura programática.
- La introducción de presupuestos por programas.
- La elaboración y seguimiento de los presupuestos de egresos.
- La revisión de los procedimientos administrativos y

---

(145).- Estrella Acedo, Eduardo, op.cit., p. 5

operativos para optimizar el aprovechamiento de los recursos.

"El establecimiento de instrumentos de control para garantizar el cumplimiento de las metas del gobierno municipal". (140)

Para hacer posible el cumplimiento de tales objetivos se ubicó a la Secretaría de Programación y Presupuesto Municipal en el mas alto nivel de la estructura orgánica y se le asignó, además, la función de administrar los recursos humanos del gobierno municipal en la primera etapa de la reestructuración administrativa.

La Secretaría de Programación y Presupuesto Municipal esta obligando a todo el aparato gubernamental a producir información sobre su quehacer en términos cuantificables. La actividad municipal ahora estructurada por programas realizados por unidades responsables es analizada en cuanto al cumplimiento de metas cada vez más específicas.

Asimismo, el presupuesto de egresos, se esta estructurando por programas, de manera que la asignación de determinados recursos corresponden metas precisas a cumplir por una unidad responsable.

Sin embargo, con esta nueva Secretaría y al establecer la planeación como instrumento de gobierno, se busca no solo hacer explicitas las finalidades de las diversas acciones de la autoridad

---

(140). Ibid., p.19

para atender necesidades de la comunidad, la cuantificación de recursos requeridos y los elementos de medida para la calificación de la eficiencia y eficacia en su consecución. Se busca fundamentalmente ofrecer un medio de interacción entre autoridades, iniciativa privada, obreros, estudiantes, colonos, ejidatarios y la comunidad en su conjunto y concientizar sobre la impostergable necesidad de que participen activamente, todos, como agentes de desarrollo.(147)

Siguiendo con el desarrollo de las áreas que han sido afectadas con la reforma municipal, es necesario señalar el programa que se hizo para la reestructuración del sistema de administración y desarrollo de personal del Municipio de Lajeme.

Es en el nivel municipal donde se hacen más evidentes las necesidades de la población, y es ahí también donde son más escasos los recursos para atenderlas.

Por tal motivo, es en el Municipio en donde el desempeño de los servidores públicos permanecen a una amplia distancia tecnológica de los otros niveles de gobierno.

Por esta razón se diseñó y se puso en operación un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos para" permitir al Ayuntamiento promover el desempeño eficiente de sus trabajadores, evitar el crecimiento innecesario de la estructura burocrática, retribuir con

---

(147). Cfr. Estrella Acedo, Eduardo, op. cit., p.21

mayor equidad a sus empleados y funcionarios, propiciar el desarrollo individual de sus trabajadores y su identificación con los fines del gobierno municipal, incrementar su productividad y fortalecer su vocación de servicio", (148)

Con este nuevo programa se busca dar cumplimiento a uno de los objetivos básicos de la Reforma Municipal que consiste en :

" Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público que garantice los derechos de los trabajadores y propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones para contribuir a la consecución de los objetivos y metas gubernamentales", (149)

Para poder establecer este programa fue necesario corregir una serie de defectos internos de un sistema administrativo que era ya poco eficaz en la solución de las múltiples necesidades y demandas de población. Se redujo a 51 puestos (27 de base y 24 de confianza), las 382 denominaciones de puestos que componían la estructura anterior, delimitando funciones específicas a cada puesto, eliminando confusiones en la áreas de responsabilidad y haciendo más eficiente el servicio al público, es necesario señalar que aún hasta hoy 1989 se sigue este programa de reestructuración reduciendo puestos y haciendo más eficiente el servicio. (18)

---

(148).: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 115, fracción XI, 1986.

(149).: Cfr., Estrella Acedo, Eduardo, op.cit., p.23

Así el Municipio poco a poco se a ido liberando de muchas ataduras que durante más de 50 años a tenido tanto por parte del Estado como de la Federación y al respecto, hay que mencionar algunos de estos controles que aún con la Reforma política siguen menguando la libertad y autonomía del Municipio como lo son:

- Se requiere la autorización del Congreso para contratar empréstitos, enajenar y de cualquier modo gravar los bienes que integran la Hacienda Pública Municipal y para contraer deudas que no puedan pagar dentro del período de sus funciones.(150)

- La Ley Orgánica de Administración Municipal de Sonora y la Constitución del Estado, establecen la obligación a cargo de los ayuntamientos de rendir a los poderes del Estado los informes que les pidan y particularmente, en agosto, al Gobernador un informe general de la gestión anual y al Congreso cuenta pormenorizada del manejo hacendario, sometiendo al examen y aprobación de este los presupuestos de ingresos y egresos.

- Otro aspecto que hay que señalar es por ejemplo en algunos estados se han creado organismos dedicados a la construcción de obras públicas en cada municipio. En Sonora existen las juntas para el Progreso y Bienestar,

---

(150). - Ley Orgánica de Administración Municipal de Sonora, Artículo

equivalentes a las juntas de mejoramiento Moral, Civico y Material de otras entidades. A través de ellas se construyen obras públicas; fueron creadas en 1953 y su financiamiento derivó hasta antes de 1977 de gravámenes fiscales especiales; después de ese año, de partidas especiales en el presupuesto de egresos del Ejecutivo Estatal.(151)

Se cuestiona la validez y la necesidad de la existencia de estos organismos, los que no son otra cosa que medios para orientar inversiones de dineros públicos, ya que dependen directamente del Gobernador del Estado.

Es necesario aclarar que las pocas facultades que hasta hoy se le han dado a los municipios aún con la reforma, hay que ver que el funcionamiento de el Municipio es la búsqueda de eficiencia política administrativa como célula base de la comunidad; y que los mecanismos usados tanto por el Gobierno del Estado como la Federación, son mecanismos del órgano que descentraliza y que debe seguir conservando su buen uso y no excederse en funciones y facultades que sigan ahorcando a el Municipio.

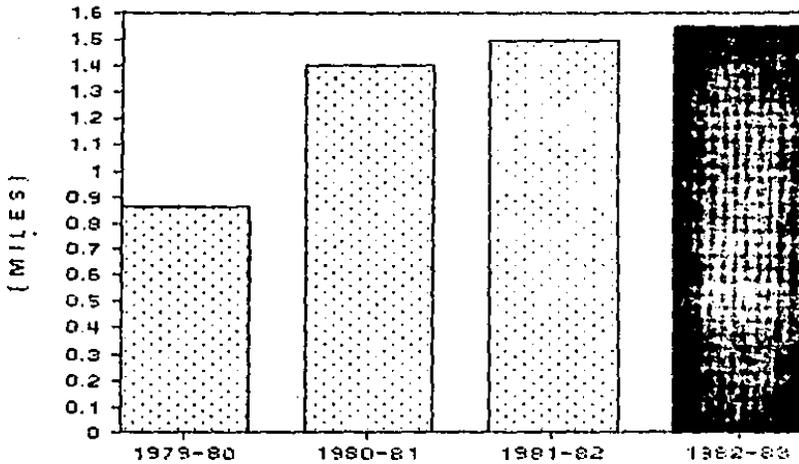
Hay que recalcar que con mayores recursos, el Municipio estara en condiciones de efectuar obras de infraestructura urbana, promover actividades productivas para crear fuentes de empleo y, en suma

---

(151).-- Cfr. Estrella Acedo, Eduardo, op. cit., p. 24

CRECIMIENTO DE LA ESTRUCTURA  
BUROCRATICA MUNICIPAL

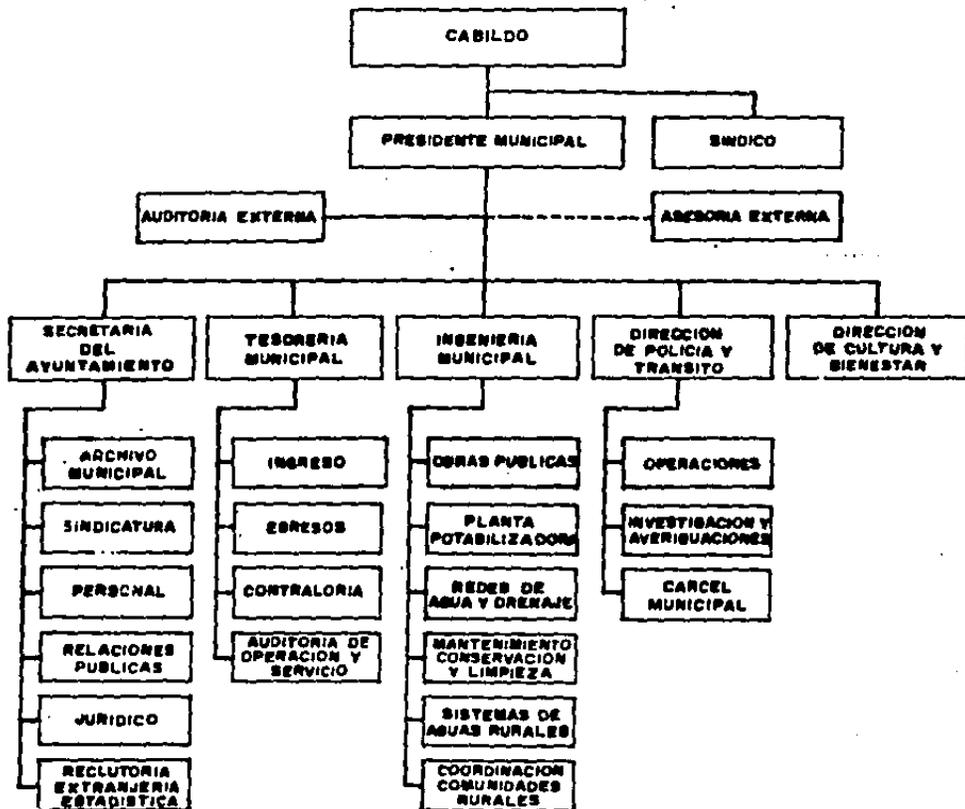
Personal



Fuente : Primer Informe de Gobierno 1982 - 83  
Eduardo Estrella Acedo

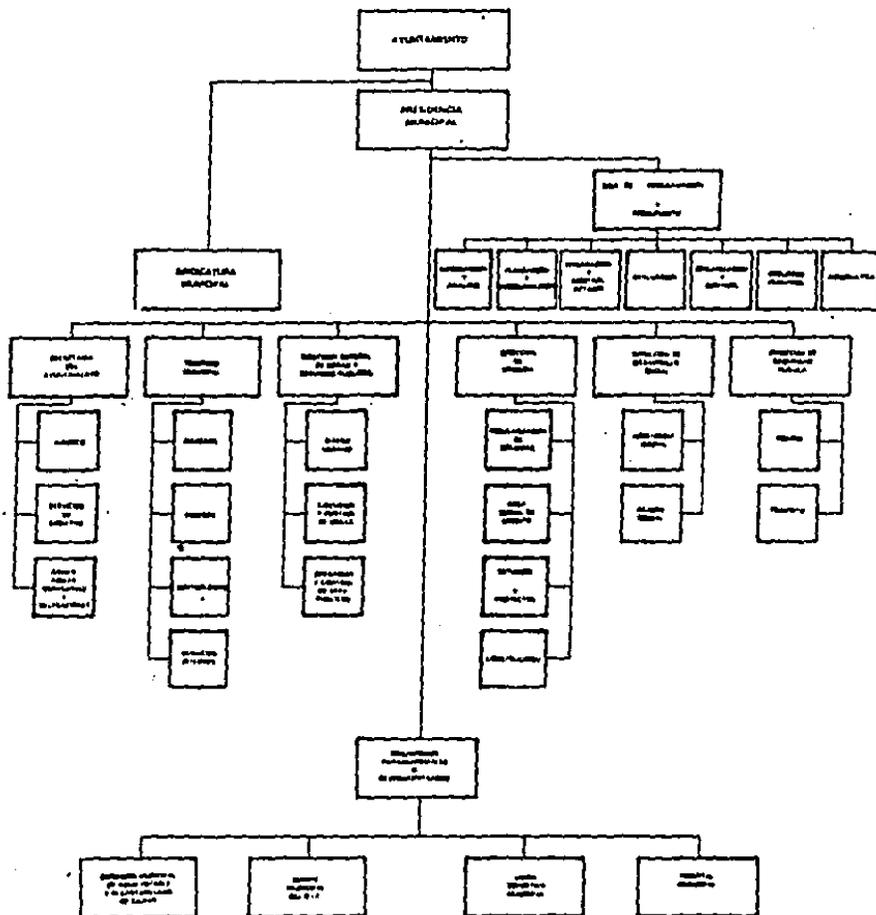
**EVOLUCION ADMINISTRATIVA.**

**AYNTAMINETO DE CAJEME. (1979-1982)**



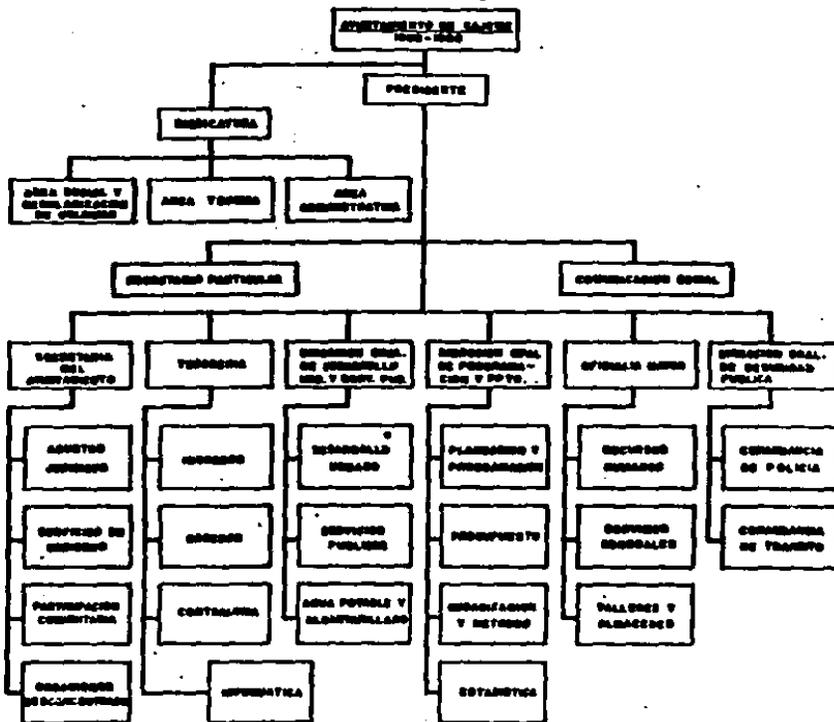
FUENTE: PRIMER INFORME DE GOBIERNO 1982-83  
 EDUARDO ESTRELLA ACEDO

AYUNTAMIENTO DE CAJEME. (1982-1985)



FUENTE: PRIMER INFORME DE GOBIERNO 1982-83  
EDUARDO ESTRELLA ACEDO

AYUNTAMIENTO DE CAJEME. 1985-1988



FUENTE: PRIMER INFORME DE GOBIERNO 1985-86  
SOSTENES VALENZUELA MILLER

convertirse en promotor y rector del desarrollo de su circunscripción territorial en forma concurrente con los otros niveles. Hasta ahora, EL MUNICIPIO ES SOLO UN TESTIGO DE LO QUE PASA EN SUS TERRENOS.

También tenemos que ver que ninguna descentralización será eficiente, ni municipio alguno se va a fortalecer verdaderamente si no existe la voluntad política de cederle más recursos y en consecuencia, cederle más poder.

En otras palabras, si el Municipio es el lugar en donde se suceden los problemas de comunidad, tenemos que darle al municipio no sólo facultades formales sino recursos para poder resolverlos.

### 5.3 - EL MUNICIPIO DE CAJEME DENTRO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA REGION MAR DE CORTÉS.

El programa de desarrollo de la región Mar de Cortés se inscribe dentro de los lineamientos para el desarrollo de la región norte y para la consolidación de sistemas urbanos y de intercambios a escala regional, relativamente independientes de la ciudad de México, en el occidente del país.

La región Mar de Cortés abarca las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Sonora, Sinaloa y Nayarit.

El programa busca superar el alejamiento de la región Mar de Cortés

respecto al centro del país y el aislamiento de la península de Baja California, este fenómeno es la resultante de la falta de las vías de comunicación y es la causa que exista una mayor relación comercial con Estados Unidos de Norteamérica.

Es por tanto hacer un diagnóstico regional de esta zona de influencia para el Gobierno Mexicano:

" La región Mar de Cortés se caracteriza por tener una economía basada en el sector servicios y en las industrias maquiladoras.

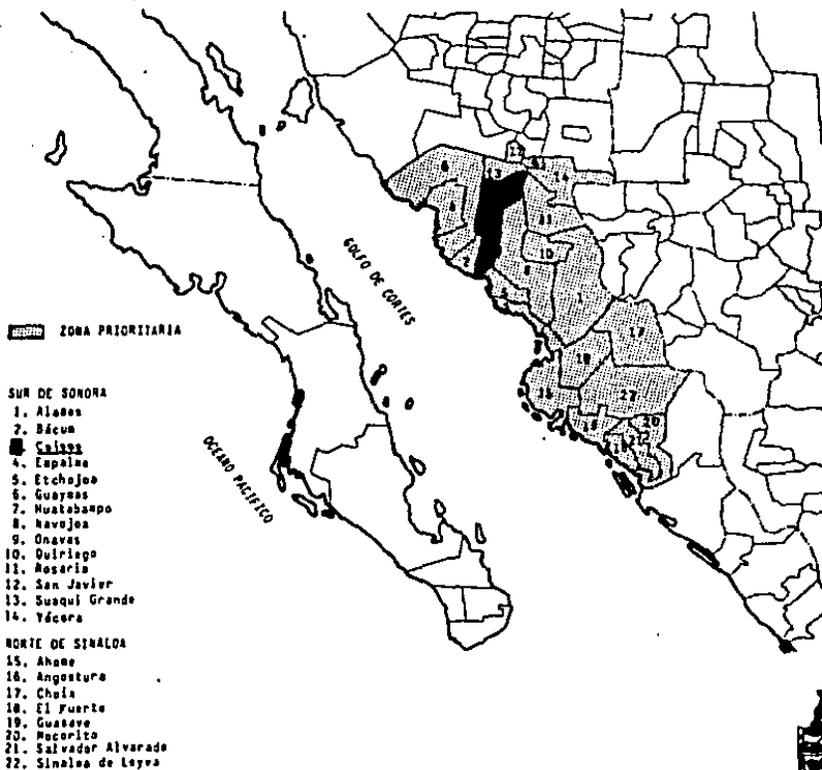
Dichas características se han conformado por el régimen fiscal de la zona libre; la proximidad con las poblaciones norteamericanas; la débil vinculación con el territorio nacional y la escasez de agua.

En el sector industrial se han desarrollado particularmente la industria naval, minera, alimenticia y ultimamente la automotriz en el campo de la exportación, pero aún se encuentran débilmente interrelacionadas.

La región cuenta con un importante papel turístico y grandes recursos pesqueros y mineros; así como posibilidades de desarrollo de las actividades agropecuarias, aunque de manera mas limitada, pero siendo el Valle del Yaqui en el Municipio de Cajeme uno de los mas importantes de la región.

Entre los factores que obstaculizan el desarrollo de la región Mar de Cortés se encuentran la insuficiencia de infraestructura básica, la sobreexplotación de ciertos recursos; alteración del equilibrio

ZONA PRIORITARIA DEL SUR DE SONORA Y NORTE DE SINALOA



FUENTE: PRIMER INFORME DE GOBIERNO, 1982-83  
EDUARDO ESTRELLA ACEDO

ecológico y la concentración excesiva de los asentamientos humanos en algunos cuantos centros urbanos, entre ellos el Municipio de Cajeme, específicamente en su cabecera municipal Ciudad Obregón".(152)

Ahora hay que ver la vinculación que tiene este programa con la planeación sectorial y estatal.

"El programa Mar de Cortés propone una acción de los programas de mediano plazo sectoriales y de los planes estatales de desarrollo.

Se mencionan algunos ejemplos de vinculación de los sectores y de los estados para algunas áreas estratégicas del programa Mar de Cortés:

- Fortalecimiento de las actividades productivas de impacto regional, como son pesca, turismo, agricultura, industria y minería, abasto regional y producción y abastecimiento de energéticos.

- Desarrollo de las comunicaciones y transportes. El programa Mar de Cortés busca complementar la transportación terrestre y aérea con la marítima.

- Además se propone mejorar diversos corredores troncales como la carretera Hermosillo-Chihuahua, que consolidará la comunicación transversal de esa zona del país."(153)

---

(152).-- Quiroga León, Gustavo; Planeación, Descentralización y Desarrollo Regional en México; INAI, Gaceta, 18-19, p.220  
(153). -- Ibid., p. 221

Este plan se integró al Plan Nacional de desarrollo del entonces presidente Miguel de la Madrid, el cual apoyó firmemente a la institución municipal y al desarrollo regional, pero por desgracia estos planes regionales se han quedado en el papel como muchas otras cosas, que nuestros gobernantes pretenden hacer, pues es algo que ya sabemos como funciona nuestro sistema político mexicano.

#### 5.4 - PLAN NACIONAL DE DESARROLLO, 1989-1994

Una vez más, a comenzado un nuevo sexenio presidencial y se esperan buenas acciones del nuevo presidente y que se cumplan las promesas hechas en su campaña electoral, como cada nuevo presidente que llega a la silla presidencial trae consigo una ideología, un nuevo plan de acción, una nueva visión para los ciudadanos de México; y por esta razón en este nuevo Plan de desarrollo se a olvidado al Municipio y sólo se le menciona como uno de los tres niveles de gobierno, Carlos Salinas de Gortari trae consigo el volver a crecer, pero a puesto en su ideología política las bases de coyuntura y no realmente lo que es de fondo; no con meter a defraudadores a la cárcel, ladrones de joyas arqueológicas, líderes sindicales, va a resolver lo que la comunidad necesita, como es realmente fortalecer la célula base de la convivencia socio-política de una Nación, que es el MUNICIPIO.

En el Plan Nacional de Desarrollo se encuentra en la parte de fortalecimiento del Pacto Federal lo siguiente:

"La consolidación del Municipio libre es condición indispensable para continuar avanzando en todos los ordenes de la vida nacional. El municipio como eje de desarrollo social y económico, además de asumir su papel en la asignación y localización de la inversión pública, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente. Debe destacarse que los municipios son muy diversos entre sí y por lo mismo, las estrategias deberán ser diferenciadas. Habrá de establecerse una tipología municipal que oriente y haga posible el diseño de estrategias específicas en materia de descentralización". (154)

Esto no trae nada nuevo para el fortalecimiento municipal, y menos para su desarrollo en ningún aspecto, algo que en el sexenio pasado había sido tan estudiado y desarrollado cuando menos en el papel hoy no ocupa una página entera en el documento principal del desarrollo de México en los próximos seis años.

---

(154). Salinas de Gortari, Carlos; Plan Nacional de Desarrollo; 1989-1994, talleres gráficos de la Nación, México, p.49

## CONCLUSIONES

1. El Municipio es célula fundamental del Sistema Federal Mexicano y como tal no debe ser olvidado nuevamente por nuestros gobernantes, porque si este no existe no puede subsistir dicho sistema.
2. La octava Reforma al Artículo 115 Constitucional, fue el esfuerzo emprendido por el presidente Miguel De La Madrid, para que el Municipio en sus rergiones político, administrativo y financiero se le dotara de medios y recursos suficientes, y de esa manera reforzar el principio de que es célula fundamental en nuestro sistema federal.
3. El Municipio, debe ser respetado como tal y por ser la célula fundamental del sistema federal es necesario que sean respetadas sus fuentes tributarias que el nuevo artículo 115 Constitucional le concede ; que exista la suficiente voluntad política para aplicar estas medidas.
4. Sin un Municipio libre en toda la extensión de la palabra no puede existir una verdadera descentralización real de la vida nacional, por que si no se fortaleze a este, y no se le otorga una verdadera autonomía y libertad no puede contribuir al desarrollo integral del país.

5. El Municipio, no sólo debe ser fortalecido por la Constitución al otorgarle estas facultades ya mencionadas, sino por todos y cada uno de los ciudadanos que conviven dentro de él y que luchan día a día por tener una mejor sociedad y mayores beneficios de ella.

6. Por tanto, la participación de los ciudadanos y el hacer valer y respetar sus peticiones ante las autoridades, harán al Municipio fuerte, que sea un voz que se escuche en todos los ámbitos de nuestra vida política, social y económica.

7. El Municipio, no es y no deberá ser un simple postulado de campaña, sino una institución que a través de los años perdure por siempre ; esto no se podrá hacer sin la toma de responsabilidad de los ciudadanos que viven en cada uno de los municipios que hay en nuestro país.

8. La diversidad de costumbres, cultura y economías harán ha cada municipio algo único, pero a su vez cada uno debe formarse adecuadamente y exigir más apoyo por parte del Gobierno federal para que todo lo que se ha plasmado en el Artículo 113 Constitucional no sea meramente teoría, sino que se lleve a la auténtica práctica.

9. Son pocas las gentes que se interesan por el Municipio, y es una lastima que estando en la ciudad de México las mejores escuelas de la licenciatura en derecho, el tema municipal sea tratado sin profundizar y a veces sin ni siquiera mencionarlo.

10. En México, hay 2378 municipios los cuales en su totalidad tienen una población aproximada de 62 millones de habitantes que viven la problemática municipal, y de los cuales el 90 % de estos están en precaria situación económica : olvidados por el fantasma del centralismo que en nuestro México no ha desaparecido.

11. EL MUNICIPIO DE CAJEME ES UN EJEMPLO DE LA ACCION POSITIVA DE LAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. EL DESARROLLO DE ESTE MUNICIPIO ES NOTABLE, ESTO MISMO, Y AUN MUCHO MAS SE PUEDE LLEVAR A CABO CON EL 90 % DE LOS MUNICIPIOS MEXICANOS QUE AUN SE ENCUENTRAN EN PRECARIAS CONDICIONES : SIN LOS EFECTOS DE ESTA REFORMA.

## BIBLIOGRAFIA

1. ACOSTA ROMERO, Miguel;  
Teoría General del Derecho Administrativo;  
Ed. Porrúa, S.A.,  
México, 1984. 578 p.
2. ACOSTA ROMERO, Miguel;  
La Reforma Municipal en la Constitución;  
Ed. Porrúa, S.A.,  
México, 1986. 237 p.
3. AYUNTAMIENTO DE CAJEME;  
Agenda Estadística 1984;  
Ayuntamiento de Cajeme,  
México, 1984. 298 p.
4. BRINGAS ACEDO, Ramón;  
La Reforma Política;  
EDAU,  
México, 1980. 10 p.
5. BURGUA, Ignacio;  
Derecho Constitucional Mexicano;  
Ed. Porrúa, S.A.,  
México, 1984. 1126 p.
6. CARPIZO, Jorge;  
El Sistema Federal Mexicano;  
FCE, UNAM

- México, 1972. 580 p.
7. CARPIZO, Jorge;  
Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México;  
M.A. Porrúa,  
México, 1985. 12 p.
8. CASIORIENA, Jesús;  
El Problema Municipal Mexicano;  
Cultura,  
México, 1926. 196 p.
9. CENTRO DE ESTUDIOS DE ADMINISTRACION MUNICIPAL;  
Boletín Municipal; Publicación Mensual,  
INAP,  
México, 1987. 2 p.
10. CENTRO ESTATAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES;  
La Reforma Municipal;  
CEEM,  
México, 1985. 563 p.
11. CHAVEZ RAMIREZ, Juan Angel;  
La Modernización Municipal;  
INAP,  
México, 1986. 30 p.
12. CONAPO Sonora;  
Sonora Demográfico;  
Talleres Gráficos de la Nación,  
México, 1985. 66 p.

13. CONGRESO DE LA UNIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS LII LEGISLATURA;  
Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus  
Constituciones,  
Tomo IV,  
M.A. Porrúa,  
México, 1985. 737 p.

14. CONGRESO DE LA UNIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS LII LEGISLATURA;  
Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus  
Constituciones,  
Tomo IX,  
M.A. Porrúa,  
México, 1985. 951 p.

15. CONGRESO DE LA UNIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS LII LEGISLATURA;  
Derechos del Pueblo Mexicano; México a través de sus  
Constituciones,  
Tomo VIII,  
M.A. Porrúa,  
México, 1985. 832 p.

16. CONGRESO DE LA UNIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS LII LEGISLATURA;  
Los Presidentes de México Ante la Nación 1821 - 1984; Tomo V,  
H. Cámara de Diputados,  
México, 1985. 1299 p.

17. CONGRESO DE LA UNIÓN CÁMARA DE DIPUTADOS III LEGISLATURA;  
Los Presidentes de México ante la Nación 1967 - 1984; Tomo VI,  
II. Cámara de Diputados,  
México, 1985. 1310 p.
18. D'ACOSTA Y LSOUIVEL, Julio;  
El Fuero del Municipio;  
Ed. Jus,  
México, 1948. 146 p.
19. DE COULANGES, Justel;  
La Ciudad Antigua;  
Ed. Porrúa, S.A.,  
México, 1944. 298 p.
20. DE LA GARZA, Sergio Francisco;  
El Municipio, Historia, Naturaleza y Gobierno;  
Ed. Jus,  
México, 1947. 213 p.
21. DE LA MADRID HURTADO, Miguel;  
Pensamiento Político;  
INAP,  
México, 1982. 232 p.
22. DE LA MADRID HURTADO, Miguel;  
Plan Nacional de Desarrollo 1982 - 1988;  
Talleres Gráficos de la Nación,  
México, 1983. 140 p.

23. DE LA MADRID HURTADO, Miguel;  
Fortalecimiento Municipal;  
IEPES, PRI,  
México, 1982. 47 p.
24. DE LA MADRID HURTADO, Miguel;  
El Federalismo;  
IEPES, PRI,  
México, 1982. 60 p.
25. DELGADO NAVARRO, Juan;  
Antecedentes del Fortalecimiento Municipal en México;  
INAP,  
México, 1984. 153 p.
26. ESTRELLA ACEDO, Eduardo;  
Primer Informe de Gobierno 1982 - 1983;  
Ayuntamiento de Cajeme,  
México, 1983. 141 p.
27. ESTRELLA ACEDO, Eduardo;  
Segundo Informe de Gobierno 1983 - 1984;  
Ayuntamiento de Cajeme,  
México, 1983. 90 p.
28. ESTRELLA ACEDO, Eduardo;  
Tercer Informe de Gobierno 1984 - 1985;  
Ayuntamiento de Cajeme,  
México, 1983. 94 p.

29. ESTRELLA ACEDO, Eduardo;  
Seminarios: Ciudades en Expansión;  
Ayuntamiento de Cajeme,  
México, 1985. 12 p.
30. ESTRELLA ACEDO, Eduardo;  
El Municipio y Control de Gestión;  
Ayuntamiento de Cajeme, INAP,  
México, 1985. 11 p.
31. ESTUDIOS MUNICIPALES;  
El Municipio en Iberoamérica;  
CNEH,  
México, 1986. 240 p.
32. GANAS TORRICO, José;  
Federalismo y Municipalismo;  
M.A. Porrúa,  
México, 1985. 6 p.
33. GOBIERNO DEL ESTADO DE CHIAPAS;  
Contacto Municipal;  
IURIAM,  
México, 1986. 20 p.
34. GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA;  
IX Encuentro Nacional de Legisladores;  
Gobierno del Estado de Sonora,  
México, 1984. 880 p.

35. GONZALEZ, Marfa del Refugio;

Debates Sobre el Régimen del Municipio en México;

M.A. Porrúa,

México, 1985. 18 p.

36. GONZALEZ Y GONZALEZ, Felipe;

Analogías Políticas ; México 1890 - 1980;

EDAC,

México, 1986. 11 p.

37. INAP;

La Participación Comunitaria Municipal;

INAP,

México, 1986. 34 p.

38. INAP;

Administración y Reglamentación del Desarrollo Urbano Municipal;

INAP,

México, 1985. 34 p.

39. INAP;

Administración Pública Municipal;

INAP,

México, 1985. 28 p.

40. INAP;

La Administración y Servicios Públicos Municipales;

INAP,

México, 1985. 30 p.

41. JIMENEZ OTTALENGU, Regino;  
Los Municipios de México;  
UNAM,  
México, 1978, 210 p.
42. LARIS CASILLAS, Francisco Javier;  
Capacitación y Productividad en el Municipio;  
INAP,  
México, 1985, 8 p.
43. LOPEZ CHAVARRIA, José Luis;  
Las Elecciones Municipales y la Renovación Política Electoral;  
UNAM,  
México, 1988, 280 p.
44. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo;  
La Administración Estatal y Municipal de México;  
INAP-CONACYT,  
México, 1985, 303 p.
45. MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo;  
Naturaleza y Evolución del Municipio en México;  
INAP,  
México, 1981, 203 p.
46. MONTEBAGUN VALDES, Josué;  
Descentralización Económica de los Municipios;  
INAP,  
México, 1986, 255 p.

47. NUÑEZ, Virgilio;

Elementos Jurídico - Históricos del Municipio en México;

UNAM,

México, 1979. 250 p.

48. OCHOA CAMPOS, Moisés;

El Municipio, su Evolución Institucional;

MANDRAS,

México, 1981. 200 p.

49. OCHOA CAMPOS, Moisés;

La Reforma Municipal;

Ed. Porrúa, S.A.,

México, 1986. 557 p.

50. OLMEBO, Raúl;

El Municipio en el Año 2000;

INAF,

México, 1987. 114 p.

51. PÉREZ PARILDA, Héctor;

El Municipio y la Reforma del Artículo 115 Constitucional;

INAF,

México, 1985. 107 p.

52. QUINIANA ROLDAN, Carlos Francisco;

Apuntes del Curso de Derecho Municipal;

UNAM,

México, 1986. 113 p.

53. QUIROGA LEOS, Gustavo;

Planación, Descentralización y Desarrollo Regional en México;

INAH,

México, 1986. 30 p.

54. RIVIERA DAVILA, Raúl;

Tarimoro, Guanajuato, Reglamentar la Cultura - Primer Avance del Fortalecimiento Municipal;

Periódico El Financiero,

México, 18 de febrero de 1988. 1 p.

55. RIVIERA DAVILA, Raúl;

Nuevos Sistemas de Gobierno, Gracias a La Reforma Municipal;

Periódico El Financiero;

México, 16 de enero de 1988. 1 p.

56. RODRIGUEZ Y RODRIGUEZ, Jesús;

Hacia un Nuevo Derecho Municipal;

PGR,

México, 1985. 1948 p.

57. RUIZ DEL CASTILLO, Carlos;

Presencia del Municipio;

Instituto Social Leon XIII,

Madrid, 1957. 61 p.

58. RUIZ MASSILLI, José Francisco;

La Trayectoria Constitucional del Municipio 1821 - 1983;

PGR,

México, 1985. 2917 p.

59. RUIZ MASSIEU, José Francisco;  
El Nuevo Artículo 115;  
M.A. Porrúa,  
México, 1985. 16 p.
60. SALES GUTIERREZ, Carlos;  
Federalismo y Fortalecimiento Municipal;  
BANORRAS,  
México, 1987. 12 p.
61. SALINAS DE GORTARI, Carlos;  
Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994;  
Talleres Gráficos de la Nación,  
México, 1989. 129 p.
62. SALINAS LOZANO, Raúl;  
Plan Nacional de Desarrollo y El Fortalecimiento Municipal;  
(INAP),  
México, 1985. 212 p.
63. SANCHEZ MARQUEZ, Oscar;  
Raíces Históricas de Cajeme;  
Populibro,  
México, 1985. 259 p.
64. SILVA RUIZ, Jorge;  
Cajeme, Orgullo de Sonora;  
Populibro,  
México, 1985. 110 p.

05. SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANEACION;  
Gobierno Municipal/Gobierno Nacional;  
SIAP,  
México, 1984. 16 p.
06. TIENA RAMIREZ, Felipe;  
Leyes Fundamentales de México;  
Ed. Porrúa, S.A.,  
México, 1975. 1011 p.
07. TIENA RAMIREZ, Felipe;  
Derecho Constitucional Mexicano;  
Ed. Porrúa, S.A.,  
México, 1970. 559 p.
08. UGARTE CURIEL, Juan;  
La Reforma Municipal;  
Ed. Porrúa, S.A.,  
México, 1985. 281 p.
09. UNAM;  
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos - Comentada;  
Instituto de Investigaciones Jurídicas - UNAM,  
México, 1985. 326 p.
10. VALLINZUELA MILLER, Sotenes;  
Primer Informe de Gobierno 1985 - 1986;  
Ayuntamiento de Cojome,  
México, 1986. 85 p.

71. VALENZUELA MILLER, Sostenes;

Segundo Informe de Gobierno 1986 - 1987;

Ayuntamiento de Cajeme,

México, 1986. 87 p.

72. VENEGAS, Rubén Gerardo;

Régimen Constitucional de los Municipios - Examen del Juicio

Político a los Ayuntamientos y sus Miembros;

CNEM,

México, 1986. 167 p.

73. VILLALOBOS LUPÍZ, José;

Finanzas y Empresas Públicas Municipales;

CNEM,

México, 1986. 248 p.

74. VILLEGAS DE RAMÍREZ, Dalia;

El Descentralizador, El Municipio Bajacaliforniano;

Periódico El Financiero,

México, 20 de enero de 1988. 1 p.

#### ■ LEYES CONSULTADAS

1. Ley de Amparo

2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora

4. Ley Orgánica de Administración Municipal del Estado de Sonora

**ANEXO 1**

**EXPOSICION DE MOTIVOS ANTE LA CAMARA  
DE SENADORES PARA REFORMAR EL ARTICULO 115  
CONSTITUCIONAL**



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

CC. SECRETARIOS  
DE LA CAMARA DE SENADORES  
DEL H. CONGRESO DE LA UNION.  
PRESENTE.

El Municipio, sociedad natural domiciliada, ha constituido y sigue siendo en la realidad nacional mexicana, una institución profundamente arraigada en la idiosincrasia del pueblo; en su cotidiano vivir y quehacer político,

- Nuestra historia es rica en sus manifestaciones pues lo encontramos ya delineado en los Calpullis de los aztecas, en las organizaciones tribales de las culturas mixteco-zapotecas y en los clanes de la adelantada civilización maya.

Fue base política de la conquista desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Vera Cruz en el año de 1519.

El Municipio indígena compartió con el español, de profundas raíces romana y visigótica, la prolongada época colonial; existió en las etapas de la Independencia y de la Reforma; perduró, aunque desvirtuado por las negativas actuaciones del prefecto o jefe político, durante el régimen

porfiriano; y devino como decisión fundamental del pueblo mexicano en el



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

### Municipio Libre en la Constitución de 1917.

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

En el Constituyente de Querétaro motivó apasionados debates cuando se pretendió establecer desde el punto de vista constitucional su autonomía económica y política, traducidos a la postre en el texto del artículo 115.

El Municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación.

Es evidente que nuestra práctica política dió al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos. Pero hoy sabemos bien que esta



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

tendencia ha auperado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional.

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

Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al Municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica.

El Municipio es la comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa para cumplir esta gran tarea nacional: nadie más que la comunidad organizada y activamente participativa puede asumir la conducción de un cambio cualitativo en el



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

**desarrollo económico, político y social, capaz de permitir un desarrollo integral.**

**La centralización ha arrebatado al Municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sentidos su ámbito territorial y poblacional: indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal. No requerimos una nueva institución: tenemos la del Municipio.**

**Como un gran reclamo nacional, surgido a través de la nueva campaña de la Revolución Mexicana en que el pueblo me confirió el mandato presidencial, y de la intensa consulta popular realizada, podemos sintetizar la necesaria descentralización de la vida nacional, con la firme voluntad política de avanzar por los mejores caminos de nuestra historia, conforme a nuestra sólida tradición federalista, y con la conciencia clara de que dicha descentralización deberá fundamentarse en el ejercicio pleno del Municipio Libre: que los ciudadanos de cada comunidad deben tomar las decisiones que correspondan realmente a esta instancia en el marco de las leyes de la República: que deben respetarse y situarse con claridad los legítimos intereses locales, en el gran marco del interés nacional, y que solo avanzaremos hacia la total descen-**

.....



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

tralización de la vida nacional cuando hayamos logrado la descentralización política hacia la comunidad.

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

Estamos conscientes, que los Municipios, por su estrecho y directo contacto con la población, constituyen las auténticas escuelas de la de-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

mocracia y que solo podremos lograr su vigorización como estructura y célula política, confiándole desde la Constitución los elementos y atributos conceptuales de nuestros principios republicanos traducidos en los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios.

Así también, sostenemos que los procesos de cambio, como postulados sociales, deben darse no solo en lo administrativo sino también en las normas que se contienen en la Constitución como ley fundamental de la República, ya que las leyes, y con mayor razón la Constitución como ley suprema, pueden y deben cambiarse rectamente en cuanto dicho cambio sea necesario para el mayor beneficio del pueblo.

Pero ante la rigidez de nuestro sistema constitucional, requerimos de previas meditaciones sobre las posibles modificaciones que pudieran hacerse a nuestro Código Político, por sus indudables permanencia e irreversibilidad, pues al ser partidarios de un cambio necesario a nuestra Constitución, lo debemos hacer con la clara definición de los objetivos que pretendemos en los que no debe privar la alteración de sus principios y naturaleza, haciéndonos eco en este sentido del pensamiento de Montesquieu cuando sustentaba que "Cuando cambia la Constitución, con servando sus principios, es reforma, es corrección; cuando pierde sus



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

principios, se degenera, el cambio es corrupción".

Dentro de estos grandes lineamientos, como consecuencia de los estudios realizados y como corolario de la intensa consulta popular efectuada, consideramos como medida fundamental para robustecer al Municipio, piedra angular de nuestra vida republicana y federal, hacer algunos cambios al artículo 115 de la Constitución, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera, paulatina pero constantemente habían venido siendo absorbidas por los Estados y la Federación.

En sí, esta tarea exigió un punto de equilibrio político y constitucional, al cual llegamos después de numerosos análisis y estudios, pues siendo nuestra estructura política de naturaleza federal, debemos respetar la esencia de nuestras instituciones plasmadas en los principios de libertad y autodeterminación de las entidades federativas, sin invadir o lesionar aquellas facultades que por virtud del pacto federal y de acuerdo con nuestra forma republicana se encuentran conferidas a los Estados en los artículos 40, 41, y 124 de nuestra Carta Magna.

••••• Recogimos en este sentido las inquietudes vertidas por los Constituyen-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

tes de 1917 y de algún modo pretendemos revitalizar las ideas que a-  
floraron en ese histórico foro nacional a la luz de las vigorosas inter-  
venciones de Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lo-  
grar, en la realidad política mexicana, el Municipio Libre.

Se tomaron en cuenta las realidades sociológicas y económicas de los  
Municipios del país, sus grados de desarrollo, y los contrastes, en-  
tre aquellos Municipios urbanos e industrializados que cuentan con de-  
terminados recursos económicos y capacidad administrativa para la -  
consecución de sus fines colectivos, y aquellas comunidades munici-  
pales marginadas de todo apoyo económico, del libre ejercicio de su  
autogobierno y carentes de toda capacidad para la gestión administra-  
tiva.

Nuestro objetivo es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre  
el Municipio Libre, estableciendo dentro del marco conceptual de la -  
Constitución General de la República, aquellas normas básicas que pue-  
dan servir de cimientos a las unidades sociopolíticas municipales para  
que al fortalecer su desarrollo, se subraye el desenvolvimiento regio-  
nal, se arraigue a los ciudadanos en sus territorios naturales y se evi-  
te la constante emigración del campo hacia las grandes ciudades y a



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

la capital de la República, no solo con el propósito de redistribuir la riqueza nacional en las múltiples y variadas regiones del país sino para ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas a las que lógicamente deben corresponder, es decir a los ayuntamientos como órganos representativos de los Municipios Libres.

La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con las otras dos grandes conquistas de la Revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la Constitución para que el Municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superando el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencontrén con sus Municipios.

En principio se ponderó la idea de contener en un precepto de la Constitución lo relativo a las bases mínimas de la estructura municipal, y en otro las relativas a los Estados, pero la convicción que nos aporta la tradición del Constituyente de 1917 y el peso histórico del artículo 115 sugirió la determinación que dicho artículo siga manteniendo en lo ge-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

neral su fórmula originaria, solamente restructurándolo por fracciones, para que por razones de técnica legislativa, a través de unas se regulen por una parte las normas del Municipio Libre y por otras las de los Estados o entidades federativas.

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

Se presenta ante la soberanía de ese H. Congreso la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, dividiendo dicho precepto en diez fracciones, de las que siete corresponderán específicamente a las estructuras municipales, dos serán comunes a los Estados y Municipios, y una más, sin mayores modificaciones que las contenidas en el texto vigente del artículo, corresponderán a los Estados de la Federación.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Se subraya que el enunciado del artículo conserva en la iniciativa la fórmula redactada por el Constituyente de Querétaro, misma que se encuentra identificada plenamente con nuestra nacionalidad y estructura republicana.

En la Fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el actual texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las Constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de ingerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los Municipios, sin alterar, por otra parte, la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar, como principal innovación de esta fracción, la obligada



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustando a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así también se pretende inducir a las entidades federativas, para que en sus Constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuales deben ser las causas graves que puedan ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deben cubrirse para la toma de un trascendente decisión.

En la Fracción II se reitera la personalidad jurídica de los Municipios, se confiere jerarquía constitucional al manejo de su patrimonio de conformidad con la Ley, a fin de evitar interpretaciones que se han dado en la práctica institucional, inclusive de orden judicial, que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los ayuntamientos como órganos deliberantes y de decisión de las comunidades municipales, se establece con toda claridad que estarán facultados para expedir, de acuerdo con las bases que fijan las Legislaturas de los Estados, los bandos de -



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con esta medida, a la par que la anterior, se busca el robustecimiento político y jurídico de los Municipios.

Uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es el inherente a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues ante la ambigüedad constitucional sobre cuales de dichos servicios les corresponden y la incapacidad manifiesta de algunos ayuntamientos para prestarlos, no pocos de ellos han sido absorbidos por los gobiernos locales y la Federación.

Conscientes de la gran heterogeneidad de los Municipios del país y de la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que debe tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a todas y cada una de ellas.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Así, en la Eracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, ~~lluvia,~~ mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarlos con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijan por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios así como su capacidad administrativa y financiera. En el entendido de que esa problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los Municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

Por su amplia reiteración y sustentación en toda la consulta popular, se concluyó en la necesaria reestructuración de la economía municipal, entendiendo, como así también lo proclamaron los Constituyentes de Querétaro, que no podrá haber cabal libertad política en los Municipios mientras éstos no cuenten con autosuficiencia económica. Por ende, en este renglón, fundamental para la subsistencia y desarrollo de los Muni-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

efijos, consignamos en la Fracción IV de la Iniciativa, en primer término, como concepto originario del Artículo 115 la libre administración de su hacienda por parte de los Municipios, pero por otra parte, en una fórmula de descentralización, de correcta redistribución de competencias - en materia fiscal, estimamos conveniente asignar a las comunidades municipales los impuestos o contribuciones, inclusive con tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria así como de su fraccionamiento, división, consolidación, traslado y mejora y las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, previendo en casos de carencia de capacidad para la recaudación y administración de tales -- contribuciones que los Municipios podrán celebrar convenios con los Estados para que éstos se hagan cargo de algunas de las funciones relacionadas con la mencionada administración contributiva.

Se atribuyen igualmente a los Municipios los rendimientos de sus bienes propios, así como de las otras contribuciones y los otros ingresos que - las Legislaturas establezcan a su favor, y fundamentalmente también los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

Por último, en esta área hacendaria, se elevó a la categoría de rango -



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

constitucional el derecho de los Municipios a recibir las participaciones federales que en su caso se les asignen, disponiéndose la obligación de las Legislaturas locales de establecer anualmente las bases, montos y plazos con arreglo a los cuales la Federación debe cubrir a los Municipios dichas participaciones.

Como una disposición importante para la seguridad de los ingresos municipales, se consigna la obligación del pago de sus contribuciones para toda persona, física o moral o instituciones oficiales o privadas, sin exenciones o subsidios, evitando de esta manera a nivel constitucional las prácticas de exentar a diversas personas o empresas del sector público, de estas contribuciones que son consubstanciales para la vida de los Municipios.

Sin embargo, por imperativas razones de orden público, que por sí solas se explican, se exceptuó de estas reglas a los bienes del dominio público de la Federación, Estados y Municipios.

Además, como consecuencia lógica del principio de la libre administración de la hacienda municipal, se propone que los presupuestos de egresos de los Municipios deban ser aprobados solo por los ayuntamientos -



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

con base en los ingresos disponibles y evidentemente de acuerdo con los ingresos que se les hubiesen autorizado.

Otro importante aspecto en el que la reforma municipal y el Municipio Libre habían venido quedando postergados, es el desarrollo urbano, - tan necesario para su planeación y crecimiento racional, por lo que, en la Fracción V se faculta a los Municipios para intervenir en la zonificación y planes de desarrollo urbano municipales, en la creación y administración de sus reservas territoriales, en el control y vigilancia del uso del suelo, en la regularización de la tenencia de la tierra, y en su necesaria intervención como nivel de gobierno estrechamente vinculado con la evolución urbana en el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y para la creación y administración de zonas de reservas ecológicas, todo ello de conformidad con los fines y lineamientos generales señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la propia Constitución.

En la Fracción VI, se reitera la intervención de los Municipios para la formación de zonas conurbadas, como lo dispone el texto de la Fracción V del artículo 115 vigente, o igualmente se repite el contenido del actual segundo párrafo de la Fracción III, ahora como Fracción VI I de la In-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

ciativa, en lo referente a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En lo tocante a la Fracción VIII que corresponderá a los Estados, se reproduce en sus términos el texto, tal y como se encuentra dispuesto en los párrafos relativos a la Fracción III del actual artículo 115, con la sola variante relacionada con la integración de los ayuntamientos mediante el principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido en el texto vigente del precepto, por considerar que el avance de la reforma política y la madurez cívica alcanzada por los ciudadanos hacen innecesario el límite actual de trescientos mil habitantes o más en un Municipio para tener derecho a elegir a los miembros del Cabildo mediante el principio de representación proporcional, máxime que algunas Constituciones locales reconociendo esa circunstancia, han eliminado o disminuído aquel límite, en uso de las facultades de los poderes estatales.

Un relevante renglón de la iniciativa, es la propuesta contenida en la Fracción IX sobre la necesaria regulación de las relaciones de los trabajadores tanto al servicio de los Estados como de los Municipios, los que para corresponder cabalmente a los principios de tutela laboral -



.. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

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

Sobre este particular se considera que debe proporcionarse al Municipio el apoyo técnico y administrativo correspondiente, lo que no puede lograrse si a cada cambio de funcionarios del ayuntamiento, se da la renovación de todo el personal de la institución municipal y se toma a la administración del Municipio como objetivo económico de grupo político, sin respetarse los derechos laborales de sus trabajadores. Por ello, se propone un sistema jurídico que fortalezca, que proporcione seguridad y estabilidad en el empleo, capacidad para desarrollar una carrera



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

al servicio de los gobiernos municipales, y de esta manera evitar el riesgo indicado, que fué señalado en forma reiterativa en todas las reuniones celebradas sobre el fortalecimiento municipal.

Si hemos logrado ya cierta estabilidad y protección de los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado Federal y existe también un régimen respecto a los trabajadores al servicio de los gobiernos estatales en algunas entidades federativas, se debe proporcionar este mismo esquema a los Municipios.

En la Fracción X se propone la facultad para que la Federación y los Estados, así como también los Municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio de funciones, ejecución y operación de obras así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciera necesario.

Esta adición se ha considerado pertinente, a fin de homologar a nivel constitucional, la celebración de convenios que se han venido efectuando entre la Federación y los Estados, en un apoyo del federalismo, desconcentrando y descentralizando recursos y acciones de la Federación hacia todas las regiones del país, como cabe señalar el Convenio Único



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

de Coordinación y otro tipo de convenios o concertaciones.

De esta manera, queda definida una situación que ha provocado algunos cuestionamientos a nivel especulativo sobre la licitud o trascendencia de este tipo de acciones jurídicas, que con resultados positivos han venido a robustecer de cierto modo el federalismo mexicano y el desarrollo regional.

Como transitorios de la iniciativa, se proponen, en primer término, - la vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y por otra parte, para la debida observancia de la reforma planteada, las acciones del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados en el plazo de un año contado a partir de la vigencia del decreto relativo, para reformar y adicionar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer en forma congruente, real y pragmática las bases que en una descentralización y acción de fortalecimiento municipal se plantean en la iniciativa. Por último, se establece como un plazo prudente, tomando en cuenta la instrumentación que debe hacerse de las leyes fiscales relativas, que las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la Fracción IV deberán percibirse por los Muni



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

cipios a partir del 1° de enero de 1984.

Por lo anterior, y con fundamento en la Fracción I, del artículo 71, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, me permito presentar a la consideración del II. - Congreso de la Unión la presente iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

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

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

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



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

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

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan. Si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo por causa grave, será substituído por su suplente o se convocará a elecciones según lo disponga la ley.

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

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

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

- a). - Agua potable y alcantarillado
- b). - Alumbrado público
- c). - Limpia
- d). - Mercados y centrales de abasto



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

- e). - Panteones
- f). - Rastro
- g). - Calles, parques y jardines
- h). - Seguridad pública y tránsito, e
- i). - Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

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

- a). - Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas municipales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

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

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

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

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



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

tribuciones.

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

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

VI. - Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a for-



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

mar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, - planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.

VII. - El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el inando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente,

VIII. - Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes - electorales respectivas.

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



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

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

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

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

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los Municipios.

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



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

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

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

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

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

#### TRANSITORIOS

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



PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

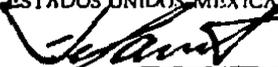
ARTICULO SEGUNDO. - El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adiconar las leyes federales así como las Constituciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento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

Reitero a ustedes las seguridades de mi más distinguida consideración.

SUPRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.

Palacio Nacional, a 6 de diciembre de 1982.

EL PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

  
MIGUEL DE LA MADRID II.

**ANEXO 2**

**PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR Y ADICIONAR  
EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL**



COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACION Y  
PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE PRO--  
GRAMACION, PRESUPUESTO Y CUENTA --  
PUBLICA.

HONORABLE ASAMBLEA:

A las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Cons-  
titucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública  
de esta H. Cámara de Diputados, fue turnada para su estudio y  
dictamen la Minuta con Proyecto de Decreto que remite la H.  
Cámara de Senadores, relativa a la Iniciativa que el C. Pre--  
sidente de la República Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, so-  
mete a la soberanía del H. Constituyente Permanente para re-  
formar y adicionar el Artículo 115 de la Constitución Política  
de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Comisiones revisaron las razones y fundamentos -  
expuestos en la Iniciativa del Ejecutivo Federal, así como el  
texto de la minuta del Senado, y después de haber sido discu-  
tidas a satisfacción de sus integrantes, formula el presente  
Dictamen con apoyo en las siguientes

CONSIDERACIONES

El Municipio libre es, sin duda alguna, la célula  
social, política y económica que a través de nuestra historia  
ha sido baluarte de costumbres y adalid del cambio; en todos  
y cada uno de los Municipios que integran la República Mexi-  
cana, hay una parte de la historia nacional.



Los Ayuntamientos sostienen un contacto directo, con la ciudadanía, normalmente mayor que el que ejercen otras autoridades a nivel estatal y federal y por ello, son quienes aportan experiencias recientes que sirven de fundamento de la actividad política informada y conciente.

La realidad ha desfasado la acción municipal por lo que ahora habrá de recorrer un largo camino para convertir en verdad operativa el postulado constitucional que define al Municipio como la unidad básica de nuestra organización política y social, incorporándose en las mejores condiciones posibles a la lucha por el desarrollo integral de la Nación.

Expresada la voluntad política de abandonar los modelos centralistas que pudieran haberse configurado en diversos órdenes y de fincar las bases reales del desarrollo integral, mal podría soslayarse la necesidad de fortalecer la instancia municipal y la estatal, a cuyo efecto necesariamente la Federación debe, en todo momento, con pleno respeto a sus autonomías, revisar la propia y, previo consenso ya expresado en la consulta popular, proponer las nuevas reglas de convivencia que hará posible servir mejor a la comunidad, principio y fin de la actividad gubernamental.

El dictamen elaborado por el H. Senado de la República, modificó la Iniciativa presidencial en los términos expresados en dicho documento, atendiendo a razonamientos que esta Comisión estima válidos y por ende de necesidad propia, y habida cuenta

...



de que a esta Cámara de Diputados se presentaron con antelación Iniciativas de los Congresos de los Estados de Tlaxcala, México, Baja California Sur y Michoacán, solicitando que las Legislaturas de los Estados expidieran las leyes laborales para regular tal relación con sus trabajadores, así como una Iniciativa de los miembros del Partido Revolucionario Institucional ante la "LI" Legislatura para determinar los conceptos de ingreso que conforman la Hacienda Municipal, estas Comisiones estiman que dichas Iniciativas encuentran su desahogo en el dictamen que hoy se emite.

Establecer en nuestra Carta Magna el procedimiento a seguir en el caso de destitución de ayuntamientos, otorgándose el derecho de defensa a título colectivo o individual, a juicio de las Comisiones es proveer de estabilidad a las comunas y regpetar a ultranza el voto popular. Por cuanto a revocar el mandato de uno de sus miembros, debe entenderse esta facultad referida a aquellas personas que desempeñan un cargo por nombramiento o designación.

La fijación de un mínimo de servicios públicos a prestarse por los Municipios, así como la posibilidad de coordinarse con otros Municipios y contar con el auxilio gubernamental, clarifica el área de acción de estas autoridades que, unificadas, estarán en posibilidad no sólo de atender servicios básicos, sino de planificar desarrollos regionales que presenten soluciones a su problemática urbana, tenencia de la tierra,

...



vigilancia del suelo y fijación de reservas territoriales y ecológicas, entre otras.

La determinación de los impuestos cuya recaudación beneficiará al Municipio así como de ciertos derechos, no hace limitativos los renglones de ingresos y sí permite, inicialmente, conocer con certeza las fuentes primarias propias e intocables del haber municipal, estableciendo la posibilidad de convenir con el Estado que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la recaudación de esas contribuciones. Rasgo importante de su autonomía es que sus Presupuestos de Egresos serán aprobados internamente por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

En concepto de estas Comisiones debe destacarse que la Iniciativa Presidencial amplía el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos Municipales a todos los Municipios, sin importar el volumen de su población, lo que mereció la congratulación de la H. Cámara de Senadores y a cuyo reconocimiento se suma esta Representación Popular.

Es su convicción, la de los Sindicatos de trabajadores al Servicio del Estado, haciendo suyos los conceptos del primer Mandatario del País de respeto escrupuloso a los derechos laborales y a la autodeterminación e independencia de las organizaciones de los trabajadores, mantener su condición laboral y la vigencia de sus derechos sindicales, como lo preserva

...



en forma irrestricta el apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Por lo anterior y con fundamento en lo dispuesto - en los artículos 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 54, 56 y 64 de la Ley Orgánica - del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 87, 88 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del -- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública, someten a la consideración de -- esta Honorable Asamblea, el siguiente



PROYECTO DE DECRETO

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTICULO 115 DE  
LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS -  
UNIDOS MEXICANOS.

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

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

I.- Cada Municipio será administrado por un Ayunta-  
miento de elección popular directa y no habrá ninguna auto-  
ridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

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

I.D.00/82 P.O.(G)



tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

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

L.D.69/82 P.O.(d)



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

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

- a).- Agua potable y alcantarillado
- b).- Alumbrado público
- c).- Limpia
- d).- Mercados y centrales de abasto
- e).- Panteones
- f).- Rastro
- g).- Calles, parques y jardines
- h).- Seguridad pública y tránsito, e
- i).- Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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



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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de



personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Solo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

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

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

L. D. 69/P2 P. O. (d)



con apego a la ley federal de la materia.

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

VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las Legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

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

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

Solo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con



residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

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

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de todos los ayuntamientos de los Municipios.

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123



de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.

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

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

#### T R A N S I T O R I O S

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

ARTICULO SEGUNDO.- El Congreso de la Unión y las -- legislaturas de los Estados, en el plazo de un año computado a partir de la vigencia de este Decreto, procederán a reformar y adicionar las leyes federales así como las Constitu--



ciones y leyes locales, respectivamente, para proveer al debido cumplimiento de las bases que se contienen en el mismo. Las contribuciones locales y las participaciones a que se refieren los incisos a) al c) de la fracción IV, se percibirán por los Municipios a partir del 1.º de enero de 1984.

S A L A DE COMISIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION.-México, D. F., a 28 de diciembre de 1982.

COMISION DE GOBERNACION Y PUNTOS CONSTITUCIONALES.

PRESIDENTE

Humberto Lugo Gil.

SECRETARIO

Mario Vargas Saldaña.

Rafael Aguilar Talamantes.

José Antonio Alvarez Lima.

Bernardo Bátiz Vázquez.

Heriberto Batres García.

Manlio Fabio Beltrones Rivera.

COMISION DE PROGRAMACION, PRESUPUESTO Y CUENTA PUBLICA.

PRESIDENTE

Manuel Cavazos Lerma.

SECRETARIO

Irma Gué de Duarte.

Juan Mariano Acoltzin Vidal.

Genaro Borrego Estrada.

Alvaro Brito Alonso.

María Luisa Calzada de Campos.

Oscar Cantón Zetina.

Javier Bolaños Vázquez.	Ricardo Castillo Peralta.
Genaro Borrego Estrada.	Rolando Cordera Campos.
Oscar Cantón Zetina.	Antonio Abila Meléndez.
José Carreño Carlón.	Iván García Solís.
Salvador Castañeda O'Connor.	Julieta Guevara Bautista.
Víctor Cervera Pacheco.	Juan José Hinojosa H.
Arnaldo Córdova.	Luz Lajoux.
Jorge Cruickshank García.	Enrique León Martínez.
Irma Cué de Duarte.	Raúl López García.
Sami David David.	Moisés Raúl López Lainez.
Enrique Fernández Martínez.	David Lomeli Contreras.
Francisco Galindo Musa.	Adrián Mayoral Bracamontes.
Víctor González Avelar.	José Ignacio Monge Rangel.
Felipe Gutiérrez Zorrilla.	Estéban Núñez Perea.
José Luis Lamadrid Saenz.	Ramón Ojeda Mestre.

**ANEXO 3**

**LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL MUNICIPIO DE CAJEME  
GOBIERNO Y ADMINISTRACION**

## GOBIERNO Y ADMINISTRACION.

### ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO.

#### PRESIDENTE MUNICIPAL:

- 1.- DENTRO DE SU COMPETENCIA CUMPLIR Y HACER CUMPLIR LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LAS LEYES Y REGLAMENTOS FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES.
- 2.- PROMULGAR Y PUBLICAR EL REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO.
- 3.- PRESIDIR LOS ACTOS CIVICOS Y PUBLICOS EN LA CABECERA MUNICIPAL SALVO CASO DE QUE EN EL MUNICIPIO RESIDIERA HABITUAL O SE ENCONTRARE TRANSITORIAMENTE EL EJECUTIVO DEL ESTADO.
- 4.- CELEBRAR, A NOMBRE DEL AYUNTAMIENTO Y POR ACUERDO DE ESTE, TODOS LOS ACTOS Y CONTRATOS NECESARIOS PARA EL DESPACHO DE LOS ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y LA ATENCION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.
- 5.- VIGILAR E INSPECCIONAR LAS DEPENDENCIAS MUNICIPALES CERCIORANDOSE DE QUE FUNCIONEN CORRECTAMENTE Y SOMETER A LA CONSIDERACION DEL AYUNTAMIENTO, LAS MEDIDAS QUE ESTIME NECESARIAS PARA EL MEJOR FUNCIONAMIENTO DE LAS MISMAS.
- 6.- NOMBRAR AL SECRETARIO Y TESORERO DE LA CORPORACION MUNICIPAL Y SOMETER LOS NOMBRAMIENTOS A LA APROBACION DEL AYUNTAMIENTO.
- 7.- CONVOCAR AL AYUNTAMIENTO A SESIONES, EN FORMA Y TERMINOS QUE ESTABLEZCA LA LEY Y EL REGLAMENTO INTERIOR RESPECTIVO Y PRESIDIR, EN TODO CASO, LAS SESIONES.
- 8.- RENDIR MENSUALMENTE AL AYUNTAMIENTO, UN INFORME DEL ESTADO DE LA ADMINISTRACION EN TODOS SUS ASPECTOS.
- 9.- INFORMAR ANUALMENTE A LA POBLACION EN SESION SOLEMNE DE CABILDO, DEL ESTADO QUE GUARDA LA ADMINISTRACION MUNICIPAL Y DE LAS LABORES REALIZADAS DURANTE ESE AÑO.
- 10.- IMPONER SANCIONES EN LOS TERMINOS QUE SEÑALEN LAS LEYES, LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO Y DEMAS ORDENAMIENTOS JURIDICOS.

#### REGIDORES:

- 1.- SOMETER A LA CONSIDERACION DEL AYUNTAMIENTO LAS MEDIDAS QUE CONSIDEREN NECESARIAS PARA EL CUMPLIMIENTO DE ESTA LEY, SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS, BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, CIRCULARES Y DEMAS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL EN SU JURISDICCION.
- 2.- ASISTIR CON PUNTUALIDAD A LAS SESIONES DEL AYUNTAMIENTO Y A LOS ACTOS OFICIALES A QUE SEAN CITADOS POR EL PRESIDENTE MUNICIPAL.
- 3.- ANALIZAR, DELIBERAR Y VOTAR SOBRE LOS ASUNTOS QUE SE TRATEN EN LAS SESIONES.
- 4.- DESEMPEÑAR CON EFICIENCIA LAS COMISIONES QUE LES ENCOMIENDE EL AYUNTAMIENTO, INFORMANDO PERIODICAMENTE DE SUS GESTIONES.
- 5.- PROPONER AL AYUNTAMIENTO LOS ACUERDOS QUE DEBAN DICTARSE PARA EL MEJORAMIENTO DE LOS RAMOS DE ADMINISTRACION, CUYA VIGILANCIA Y EVALUACION LES HAYA SIDO ENCOMENDADA.
- 6.- PROPONER AL AYUNTAMIENTO LAS ACCIONES CONVENIENTES PARA EL MEJORAMIENTO Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO.

#### SINDICOS:

- 1.- LA PROCURACION, DEFENSA Y PROMOCION DE LOS INTERESES MUNICIPALES.

- 2.- LA REPRESENTACION LEGAL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS CONTROVERSIAS O LITIGIOS EN QUE ESTOS FUEREN PARTE.
- 3.- REVISION Y FIRMA DE LOS ESTADOS DE ORIGEN Y APLICACION DE FONDOS Y LA VIGILANCIA DEL EJERCICIO DE LOS PRESUPUESTOS DE INGRESOS Y EGRESOS.
- 4.- INTERVENIR EN LA FORMULACION DEL INVENTARIO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES, PROPIEDAD DEL MUNICIPIO, HACIENDO QUE ESTOS SE INSCRIBAN, CON LA EXPRESION DE SUS VALORES, SUS CARACTERISTICAS DE IDENTIFICACION Y SU DESTINO.
- 5.- VIGILAR QUE EL INVENTARIO A QUE SE REFIERE LA FRACCION ANTERIOR, ESTE SIEMPRE ACTUALIZADO, HACIENDOSE CONSTAR LAS ALTAS Y LAS BAJAS TAN LUEGO COMO OCURRAN Y CUIDANDO QUE DICHO INVENTARIO SE VERIFIQUE CADA VEZ QUE LO JUZGUE CONVENIENTE EL AYUNTAMIENTO.
- 6.- REALIZAR LAS GESTIONES NECESARIAS A FIN DE QUE TODOS LOS ACTOS TRASLATIVOS DE DOMINIO EN QUE EL AYUNTAMIENTO SEA PARTE, ASI COMO LAS DECLARATORIAS DE INCORPORACION Y DESINCORPORACION DE BIENES INMUEBLES MUNICIPALES SE ENCUENTREN DEBIDAMENTE INSCRITAS EN EL REGISTRO PUBLICO DE LA PROPIEDAD, DENTRO DE LOS QUINCE DIAS SIGUIENTES A LA FECHA EN QUE SE REALICE.
- 7.- VERIFICAR QUE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS MUNICIPALES CUMPLAN CON LA DECLARACION DE SITUACION PATRIMONIAL A QUE SE REFIERE LA LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO Y DE LOS MUNICIPIOS.
- 8.- MANTENER ACTUALIZADO, EN LOS TERMINOS DEL ARTICULO 115 DE ESTA LEY, EL REGISTRO DE TODAS LAS ENAJENACIONES QUE REALICE EL AYUNTAMIENTO.
- 9.- VIGILAR, CUANDO NO EXISTA EL ORGANISMO RESPONSABLE, LA CONSTRUCCION DE LOS EDIFICIOS PUBLICOS Y DE TODAS LAS FINCAS URBANAS DE PARTICULARES PARA EVITAR IRREGULARIDADES QUE OCASIONEN OBSTACULOS EN LA VIA PUBLICA, RIESGO DE LOS PEATONES, INTERRUPTAN EL ALINEAMIENTO DE LAS CASAS, CALLES Y ACERAS Y PERJUDICAN EL BUEN ASPECTO DE LOS CENTROS DE POBLACION O INVADAN BIENES DE USO COMUN, DOMINIO PUBLICO Y PROPIEDAD MUNICIPAL.

#### COMISARIOS MUNICIPALES:

- 1.- CUMPLIR Y HACER CUMPLIR, LAS LEYES FEDERALES Y LOCALES, LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO, LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES, CIRCULARES, DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL Y LOS ACUERDOS QUE LES SEÑALEN LOS AYUNTAMIENTOS O LOS PRESIDENTES MUNICIPALES CORRESPONDIENTES, QUIENES SERAN SUS ORGANOS DE COMUNICACION CON LAS AUTORIDADES DEL ESTADO.
- 2.- CUIDAR DENTRO DE SU ESPERA ADMINISTRATIVA DEL ORDEN Y LA TRANQUILIDAD PUBLICA.
- 3.- EJERCER LAS FUNCIONES Y PRESTAR LOS SERVICIOS PUBLICOS QUE FLIJE EL AYUNTAMIENTO O EL PRESIDENTE MUNICIPAL.
- 4.- PROPONER AL AYUNTAMIENTO, A TRAVES DEL PRESIDENTE MUNICIPAL, LA REALIZACION DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA, EQUIPAMIENTO Y SERVICIOS URBANOS, PARA EL DESARROLLO DE SUS CENTROS DE POBLACION.
- 5.- PROMOVER LA COOPERACION DE LOS HABITANTES Y VECINOS, EN LA CONSTRUCCION Y CONSERVACION DE OBRAS PUBLICAS ASI COMO EN LA PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS DE COMPETENCIA MUNICIPAL.
- 6.- FORMAR Y REMITIR AL AYUNTAMIENTO PARA SU APROBACION, EN LA SEGUNDA QUINCENA DEL MES DE NOVIEMBRE DE CADA AÑO LOS PROGRAMAS DE GASTO QUE REGIRAN EN SUS COMISARIAS EN EL EJERCICIO FISCAL SIGUIENTE.
- 7.- RENDIR TRIMESTRALMENTE AL AYUNTAMIENTO, LA CUENTA COMPROBADA DEL EJERCICIO PRESUPUESTARIO DE SU COMISARIA.
- 8.- RENDIR ANUALMENTE AL AYUNTAMIENTO DENTRO DE LA SEGUNDA QUINCENA DEL MES DE MARZO, LA CUENTA GENERAL DEL MANEJO DE LOS RECURSOS ECONOMICOS QUE TUVIERE ASIGNADOS.

9.- FORMAR EL CENSO DE SU DEMARCAACION CUANDO SE LO ORDENE EL AYUNTAMIENTO DE QUE DEPENDAN.

10.- IMPONER EN SUS RESPECTIVAS JURISDICCIONES LAS SANCIONES QUE FLJEN LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO Y LOS DEMAS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS, DE ACUERDO CON LAS NORMAS QUE EN LOS MENCIONADOS ORDENAMIENTOS SE ESTABLEZCAN.

**DELEGADOS MUNICIPALES:**

1.- EJECUTAR EN SU DEMARCAACION LAS ORDENES QUE LE FUEREN GIRADAS POR EL AYUNTAMIENTO Y EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

2.- RENDIR AL AYUNTAMIENTO, DURANTE LA PRIMER SEMANA DE CADA MES, UN INFORME PORMENORIZADO DE LAS LABORES ADMINISTRATIVAS REALIZADAS EN SU JURISDICCION.