

920  
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

AUTONOMIA Y REGIMEN MUNICIPAL  
EN MEXICO

**TESIS PROFESIONAL**  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GABRIEL ZUÑIGA ROQUE



MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1991



## **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  
AUTONOMIA Y REGIMEN  
MUNICIPAL EN MEXICO

INTRODUCCION

Pág.

CAPITULO I

EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

I.1.	GENERALIDADES . . . . .	6
I.2.	EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO. . . . .	11
I.3.	LA CONCEPCION DEL MUNICIPIO EN LA EPOCA COLONIAL . . . . .	15
I.4.	EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES --- (1812-1917). . . . .	22

CAPITULO II

EL MUNICIPIO LIBRE

II.1.	DE SU ESTRUCTURA JURIDICA Y POLITICA . . . . .	41
	a) Artículo 115, y otras funciones y atribuciones -- generales de los Municipios en la Constitución - General . . . . .	42
	b) Estructuras Administrativas Municipales . . . . .	66
	c) El Municipio como base de la división territorial de las Entidades Federativas. . . . .	75
	d) Personalidad Jurídica del Municipio . . . . .	79
II.2.	LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA ADMINISTRACION DE -- SUS RECURSOS PROPIOS . . . . .	82
	a) Administración de su Hacienda Pública . . . . .	83
	b) Recaudación de Contribuciones Municipales . . . . .	90
	c) Participación Tributaria con los Gobiernos Federal - y Estatal . . . . .	96

CAPITULO III

DE LA ELECCION E INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

III.1.	EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANICO COLEGIADO DE -- GOBIERNO MUNICIPAL. . . . .	98
	a) Integración del Ayuntamiento . . . . .	99
	b) Facultades y Obligaciones a cargo de los -- Organos del Ayuntamiento . . . . .	100
III.2.	DE LOS REQUISITOS ELECTORALES PARA SER --- PRESIDENTE MUNICIPAL. . . . .	109
	a) Vecindad . . . . .	110
	b) Incompatibilidad de Cargos . . . . .	110
	c) Edad . . . . .	110
	d) Ciudadanía . . . . .	110
	e) Incapacidades. . . . .	111
III.3.	RECONOCIMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS, COALICIONES - FRENTE Y FUSIONES. . . . .	111
	a) Del Registro definitivo de los Partidos. . . . .	114
	b) Modalidades legislativas de las Coaliciones, Frentes y Fusiones . . . . .	116
	c) De los Derechos. . . . .	119
	d) De las Obligaciones. . . . .	120

CAPITULO IV

REALIDAD DE LA SITUACION MUNICIPAL ACTUAL

IV.1.	FACTORES DE LA PROBLEMATICA . . . . .	124
	a) Humano . . . . .	124
	b) Deficiencia en Servicios Públicos Municipales. . . . .	127
	c) Defensa del Municipio frente al Estado . . . . .	131

	Pág.
IV.2. ESTADISTICA POR ENTIDADES DE LOS -- MUNICIPIOS CON ACTIVIDADES. . . . .	135
a) Primarias. . . . .	135
b) Industriales . . . . .	135
c) Turísticas . . . . .	135
d) Fronterizos y Portuarios . . . . .	135
e) Metropolitanos y Conurbados. . . . .	135
f) En PRONASOL. . . . .	135
IV.3. ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS -- MUNICIPIOS EN MEXICO. . . . .	140
a) En el orden Federal. . . . .	140
b) En el orden Estatal. . . . .	141
c) En el orden Municipal. . . . .	141
CONSIDERACIONES FINALES. . . . .	144
BIBLIOGRAFIA . . . . .	151

## INTRODUCCION

Nuestra Universidad ha pugnado por vincular sus actividades sustantivas con la problemática de su entorno social. Las formas de vinculación posible son diversas, pero el trabajo que ahora presentamos constituye una muestra concreta de cómo la labor profesional en el estudio y análisis del Derecho Municipal Constitucional, contribuyen a enlazar a tal institución con su ámbito circundante.

El propósito que tuve al escribir un trabajo de tal naturaleza - titulado "AUTONOMIA Y REGIMEN MUNICIPAL EN MEXICO", fue sin lugar a duda el que al tener presente a una figura jurídica-política como lo es la Institución Municipal en México, se reconozca en todo su ámbito social su papel importantísimo como principio constitucional del Federalismo Mexicano, así mismo, demostrar que la figura del Municipio entendiéndose este como tercer nivel de gobierno, no es una forma más de descentralización regional del gobierno federal.

En el capítulo inicial se plantea la generalidad de aspectos que hoy en día tratan de nutrir al " Municipio Libre " para darle vida y fortaleza autónoma, consecuentemente se precisa de conformidad con un desarrollo histórico las dificultades por las que ha pasado dicha -- institución, destacándose el problema de índole político, con el propósito de distinguir las constantes y variables con que han afrontado dicha situación.

Por su parte, en el segundo capítulo se encuentra la explicación por un lado, de la estructura jurídica y política del "Municipio Libre" y por el otro el ámbito de competencia municipal en la administración de sus recursos propios. Por lo que corresponde a la primera parte de este capítulo nos evocamos a señalar en primer lugar la diversidad de artículos de la Constitución Federal que contienen funciones y atribuciones a cargo de los municipios, incluyendo las que se consagran en el artículo 115 de la Constitución Federal. Así mismo, referimos el estudio en segundo lugar a la forma de organización interna, esto es, a la estructura administrativa municipal y los lineamientos jurídicos de distribución de corresponsabilidad; en tercer lugar, se explica cómo se debe dar la comprensión jurídica de formar al municipio como base de la división territorial de las entidades federativas, para ello se plantea formulando una división teórica de lo federal, estatal y municipal en cuanto a funciones y atribuciones y se reitera la postura jurídico-administrativa de que el municipio no es una forma de descentralización regional del sistema de gobierno federal. En cuarto y por último lugar, la personalidad jurídica del municipio se explica con el análisis de la autonomía municipal, describiéndose en lo sucesivo lo que entendemos como autonomía financiera, administrativa y política que son el trinomio que sustenta a la institución municipal.

Al referirnos a la segunda parte del citado capítulo, se puede apreciar que está subdividida en tres incisos, que a decir verdad en el primero de ellos se refiere a la variedad de sistemas técnicos de implementación administrativa con que cuenta la hacienda municipal para la mejor conducción y control de sus fondos financieros propios y las formas de hacerse llegar otros que le permitan enriquecer su patrimonio. En el segundo, nos apoyamos en las tres fases tributarias de recaudación de contribuciones municipales para emprender el análisis de dichas fases, establecimiento, recaudación y destinación al gasto público. Y en el tercero se finaliza con el estudio y análisis del "Sistema de Coordinación Fiscal", en el que el municipio juega un papel importante de participación tributaria con los otros dos niveles de gobierno.

Con respecto al capítulo "De la Elección e Integración de los Ayuntamientos", se comienza con el señalamiento de la integración del ayuntamiento como cuerpo colegiado político especificando a los órganos que son comunes para todos los ayuntamientos del país, en seguida se hace una reseña de las facultades y obligaciones a cargo de dichos órganos de gobierno municipal de conformidad con las Constituciones Locales y Leyes Orgánicas Municipales.

Pasando a los requisitos electorales para ejercer el cargo de --  
Presidente Municipal se señalan y se explican los que más comunes son  
para todo ayuntamiento tales como: la vecindad, incompatibilidad de -  
cargos, edad, ciudadanía e incapacidades, todos ellos puntualizados  
en orden a las leyes electorales locales, así mismo, se propone con -  
respecto a este aspecto una ley electoral especial para elecciones mu-  
nicipales. Terminamos este capítulo con el punto de: Reconocimiento  
de los partidos políticos, coaliciones, frentes y fusiones, en orden  
a la participación para elección de nuevo ayuntamiento, junto a ello  
se propone que en las elecciones para cambiar nueva administración --  
municipal, participen únicamente organizaciones políticas estrictamen-  
te municipales.

En el cuarto y último capítulo como su nombre lo indica abordo  
varias cuestiones fundamentales en relación a los factores de la pro-  
blemática social que se presentan en la actualidad en los Municipios.  
Es aquí donde se detecta un problema de obsolescencia cuya superación  
está limitada por las dificultades geográficas y las implicaciones ju-  
rídica y administrativa que involucra la función de métodos y proyec-  
tos hacia el desarrollo potencial de la Institución Municipal.

El capítulo prosigue con una descripción estadística de las actividades de producción municipal mismas que se representan en un cuadro numéricamente y se explica en qué consisten. Se concluye con las alternativas para el desarrollo integral de los municipios en México considerando tres órdenes: federal, estatal y municipal, para lo cual a cada uno se le deja en actitud de participar conjuntamente.

Finalmente, como una orientación al lector, se precisa que el estudio en cuestión servirá ciertamente para conocer mejor el entorno de la Institución Municipal en México, pero el ascender a estudiar cada uno de los 2,387 Municipios del país, deja en el investigador atento una inborrable lección: la fé, el optimismo ; la inquebrantable voluntad de sus habitantes para vencer la adversidad.

Gabriel Zúñiga Roque

México, D.F. Octubre 1991.

## CAPITULO I

## EVOLUCION HISTORICA DEL MUNICIPIO EN MEXICO

## I.1. GENERALIDADES

Hablar del Municipio es referirse a un ente de carácter político don de confluyen diversos elementos propios de las agrupaciones humanas, como forma de gobierno, la institución municipal se consolidó en el Imperio Romano por lo que según Cicerón, el Municipio en Roma era "una ciudad que se gobernaba por sus leyes y costumbres y gozaba del fuero de la vecindad romana" (1). Y de ahí pasó a formar parte de la organización política y social de la mayor parte del mundo occidental.

La evolución del Municipio ha variado en cuanto a su inserción en el Estado como medio de enlace entre éste y la sociedad. El Municipio pues, en su carácter de mediador entre la sociedad civil y el Estado, adquiere rasgos particulares de acuerdo con la tendencia histórica, política, social y económica de su entorno, por lo que se manifiestan marcadas diferencias; así, los Municipios Españoles en la etapa de la reconquista consiguieron salvaguardar su autonomía ante los señores feudales por un sistema de carta forales (2); el Municipio Francés obtuvo atribuciones por vía de la descentralización administrativa del Estado, y los Municipios Mexicanos del siglo XIX tuvieron una libertad limitada por intermediarios políticos entre los ayuntamientos y el Estado.

---

(1) Diccionario Latino Español. Edición 1873, pág. 528.

(2) Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal", 3a. Ed. México, 1979. Ed. Porrúa, pág. 81

En todos estos casos el Municipio ha sido una esfera política que lleva consigo una participación implícita en el poder ejercido por el Estado.

A partir de estos elementos resulta conveniente llegar a una conceptualización del Municipio. Según Rafael Piña, Municipio es un "conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento" (3).

Por su acepción jurídica, esta definición se orienta a integrar a los habitantes en "unicidad jurisdiccional", según la cual por vía del precepto normativo se consolida como persona de derecho y por la cual se regirán los intereses en particular y público según las disposiciones de un órgano de gobierno llamado ayuntamiento.

El concepto deja fuera la parte política del Municipio, por lo que aquí se recurre a otra definición. De acuerdo con Regina Jiménez Ottalengoy y Jorge Moreno Collado, la corriente sociológica considera al Municipio como una institución de derecho natural, logrado por la concurrencia del interés y necesidades en una circunscripción territorial (4), a esta conceptualización se le conoce también como jusnaturalista, misma que plantea a las formas de organización antes del nacimiento o establecimiento de una norma.

- 
- (3) Piña de Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 11a. Ed. Editorial Porrúa. México, 1983. pág. 358.
- (4) Jiménez O. y Moreno C. Los Municipios de México. Ed. UNAM IIS. México, 1978. pág. 10.

En un sentido estricto, se opondría a la primera acepción anotada, puntualizando al Municipio como institución autónoma que una vez consolidada da lugar a la regulación normativa; tratando de identificar las modalidades que adquiere el municipio al insertarse en el Estado, faltará llegar a un concepto más globalizador que ligue elementos de la doctrina jurídica, de la sociología, de la política y sobre todo por la naturaleza del presente trabajo de la Administración Pública, para lo cual se recurre a otras definiciones.

Según Moisés Ochoa Campos, Municipio es "la forma natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular" (5).

Esta concepción de municipio liga al aspecto político uno de los elementos del poder más discutidos entre los estudiosos de la ciencia política; la soberanía. Soberanía en términos simples, es el ejercicio supremo e independiente del poder, cuyo ejercicio está reservado para el gobierno o para el mismo pueblo, según sea la convención jurídica que regula la soberanía (6). En la idea de Ochoa Campos el Municipio es el medio por el cual la población practica la autodeterminación democrática.

Otra corriente de interpretación es la administrativa donde "los rasgos estructurales del Municipio corresponden a épocas pasadas, a relaciones interpersonales cerradas por una expresión territorial, en donde cada localidad constituye un "nosotros" marginado a lo que sucede en el

---

(5) Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo VI. pág. 10

(6) Véase Introducción a la Administración Pública de México. Ed. INAF-COIN-CYT. México, 1984. Ignacio Pichardo Pagaza. Tomo I y II pág. 41.

exterior. Esto es lo que dió origen a la concepción de la uniformidad administrativa e independiente de la organización municipal: a cada municipio un ayuntamiento, cada ayuntamiento independiente de los demás, y dada la igualdad que paulatinamente se fue instaurando, se consideró en forma predominante que cada pueblo se constituyera además un municipio" (7). En esta noción se encuentra un elemento que da lugar al Municipio: la autogestión local conosciada e impulsada sustancialmente por el establecimiento de una "comuna" en un espacio territorial. La autogestión implica entonces, la definición autónoma y una libre administración de los recursos municipales.

La Carta Magna de los Estados Unidos Mexicanos, en su propia versión de Municipio considerándolo como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados (8). Con este enfoque el Municipio reúne características estructurales y orgánicas dentro de un sistema federal considerándose como célula básica o como principio de un orden local.

Este principio es el que rige actualmente al municipio mexicano, mismo que se distingue de otras acepciones políticas tal y como puede apreciarse en el cuadro de la naturaleza jurídico-política que determina la visión municipalista de muchos países, según José Francisco Ruiz Nassieu las posturas más representativas son las siguientes (9):

- 
- (7) Valdéz, Mauricio. "El Municipio" en: Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. Tomo II. México. S/A. pág. 675.
  - (8) Rabasa, Emilio y Caballero Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. (art. 115) Ed. LII Legislatura, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1984. pág. 305.
  - (9) Ruiz Nassieu, J. Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Ed. Porrúa. México, 1986. págs. 1-8.

- a) Persona o instancia pública sometida jerárquicamente a otros órdenes y esferas del gobierno.
- b) Poder público con competencia propia.
- c) Persona o institución de Derecho Administrativo en exclusiva.
- d) Ente natural propio de las localidades.
- e) Unidad básica de la organización política y administrativa y de la división territorial de Estados Federales.

La postura del inciso (e) es la que caracteriza la política municipal mexicana, ya que sus Municipios no son instancias de un poder (b), ni están sometidos jerárquicamente a otra autoridad (a), y cuenta con un doble carácter el jurídico y administrativo (c).

Por lo que respecta a la comparación con el inciso (d), los municipios mexicanos fueron producto de un movimiento conquistador donde los españoles transplantaron la institución municipal, en todo caso la naturalidad de algún Municipio habrá consistido en la adaptación de una organización política europea a las fuerzas socio-políticas de los pueblos del llamado nuevo continente.

De las anteriores definiciones se pueden agregar algunas referencias que permitan considerar las siguientes características del Municipio:

- a) Jurisdicción única en un territorio.
- b) Persona de derecho público.
- c) Institución natural.
- d) Gobierno propio.
- e) Forma práctica del ejercicio de la soberanía popular.
- f) Unidad administrativa.

- g) Célula básica de organización pública y administrativa y unidad de división territorial de un Estado.

Consecuentemente, el Municipio puede entenderse como la conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez el medio de enlace directo con el Estado.

Esta última tipificación no siempre se ha cumplido en el caso de México, por lo que resulta indispensable identificar sus genes y su forma de organización, cuestiones a tratar en el punto siguiente.

## I.2. EL MUNICIPIO EN EL MEXICO PRECORTESIANO.

Para conocer aún cuando sea brevemente, el régimen en nuestro país, antes de la llegada de los españoles, es interesante preguntarnos si existió o no una idea llamada Municipio asemejada a la de los europeos.

El historiador Ignacio Romero Vargas Iturbide, citado por Burgoa -- Orihuela; proclama la idea de que el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos de México con anterioridad a la conquista española principalmente en los que habitaron el Valle de Anáhuac y entre los cuales destaca el Mexica (10).

Un gran número de estudiosos de estos temas, aseguran que el Municipio fue conocido entre los "Aztecas" (Mexica), con el nombre de Calpulli,

---

(10) Burgoa Orihuela, Ignacio. Derscho Constitucional Mexicano. Sexta Ed. México, 1985. Ed. Porrúa. pág. 878.

que cumplía con las tareas que vendrían siendo equivalentes a las de los municipios europeos.

Entre los investigadores como Moisés Ochoa Campos, se afirma que el Municipio Prehispánico lo encontramos en los grupos familiares o clanes - cuyos miembros explotaban la tierra en común. En otras palabras el citado autor aduce con acopio de razones y datos, que el Municipio Primitivo era de carácter agrario (11).

Según Salvador Toscano, citado por Teresita Rendón Huerta B., señala que el -Calpulli- significa -Barrio y Linaje- congregación de Callis (casas) (12). El (Calpulli) era un sitio de asentamiento y una corporación - unida por la sangre y cuyo origen estaba en la tierra que poseían, que fue con repartimiento de tierras.

El (Calpulli) estaba sujeto a los jefes "Aztecas", llamados -Tlatoanis-, quienes ejercían en sus provincias la jurisdicción civil y criminal; gobernaban según sus leyes y fueros, y suriendo dejaban el señorío a sus hijos o parientes, si bien se hacía menester la confirmación de los reyes de México, Texcoco o Tlaliopán, según su caso (13).

Hay que recordar que la propiedad indígena era básicamente comunal; la tierra no era de los miembros del -Calpulli-, sino de la comunidad en general; los miembros como antes individuales, tenían el derecho de usufructo, pero no de propiedad privada al estilo romano. Hay que apuntar --

---

(11) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. pág. 32.

(12) Rendón Huerta Barrera, Teresita; "Derecho Municipal". 2a. Ed. Ed. Porrúa. México, 1985. págs. 85-86.

(13) Orozco y Barrera, Manuel. Organización Social y Política de los antiguos mexicanos. pág. 304. cit. por H.H. Teresita. pág. 86.

que en el Imperio Mexicano las tierras pertenecían a las comunidades, como es el caso del (Calpulli); a los nobles, quienes eran los únicos que podían enajenarlas con la condición de que lo hicieran entre ellos, y había propiedades públicas que se utilizaban en el mantenimiento de los templos, las guerras, los gastos de palacio y el gobierno (14).

El ameritado autor de la "Reforma Municipal" asevera que "en la antigüedad mexicana, donde los nexos políticos siempre estuvieron formulados a través de alianzas, ligas, uniones, federaciones o como quiera llamarseles, era natural que su forma típica de gobierno la constituyesen los Consejos. Uniones y Consejos fueron expresiones lógicas de sus conceptos de convivencia", agregando que "en el -Calpulli-, la alianza de familias determinó fatalmente una forma de gobierno: la del Consejo. El era la expresión del poder social, a la manera de los Consejos Municipales. Perc emanando de la alianza de familias emparentadas, el Consejo estaba integrado por los jefes de dichas familias, que naturalmente eran ancianos". Continúa diciendo que "Los -Calpullis-, formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales, entre los cuales contaba la participación de un mismo lenguaje dialectal, estaban ligados entre sí y a través de sus clanes, integraban la -tribu-, término hebreo que designa un conglomerado de linajes" (15).

Una vez citada la principal forma de organización lexica, cabe hacer una referencia esquemática como rasgos característicos de los -Calpullis-, los siguientes (16):

- 
- (14) Ruiz Massieu, Mario. "Temas de Derecho Agrario Mexicano".  
2a. Ed. 11j. serie G; Estudios Doctrinales, 46. UNAM.  
México, 1988. pág. 14
- (15) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. págs. 32 y 35.
- (16) Rendón Huerta B., Teresita. op. cit. págs. 86 y 87.

- Conjunto de linajes o grupos de familias, generalmente patrimoniales y de amigos, cada linaje con tierra de cultivo aparte de la - de carácter comunal.
- Entidad residencial localizada, con reglas establecidas respecto a la propiedad y al usufructo de la tierra.
- Unidad económica que como persona jurídica tiene derecho sobre la propiedad del suelo y la obligación de cubrir el total de los tributos.
- Unidad social con sus propias ceremonias, fiestas, símbolos sagrados y organización política.
- Entidad administrativa con dignatarios propios dedicados principalmente al registro y distribución de tierras y a la supervisión de obras comunales.
- Sub-área de cultura, en cuanto a vestidos, adornos, costumbres, - actividades, etc.
- Institución política con representantes del gobierno central y con alguna injerencia en él, y;
- Unidad militar con escuadrones, jefes y símbolos propios.

Pues bien, siguiendo la idea de Teresita Rendón Huerta Barrera, nos adherimos acogiendo sus conclusiones que: "las características y funciones del Calpulli, era una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el Municipio; sin embargo, - consideramos que en el mundo prehispánico, sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser equiparada - esa vaga noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy día, como institución municipal... En consecuencia, el Municipio propiamente - dicho, no fue conocido como forma de gobierno... En el México precortesano

se tuvo una gran actividad urbana; el Calpulli es en algunos rasgos, similar al Municipio, pero que es incorrecto equipararlos; la organización política de los pueblos prehispánicos, tiene más de régimen imperial centralista, que de democracia basada en el Municipio; y el Municipio tomado como una institución jurídica, tiene su origen en nuestro país a partir de la conquista y no antes" (17). Aunque el viejo Municipio llegó a nosotros moribundo, con las consecuencias y síntomas de agonía del Municipio de la península, cuyo esplendor había recibido el golpe de gracia en la batalla de Villalar.

### I.3. LA CONCEPCIÓN DEL MUNICIPIO EN LA ÉPOCA COLONIAL.

El régimen municipal indígena, en lo que no contrariaría los fundamentos ideológicos del derecho español que se transplantó a la Nueva España, fue generalmente respetado durante la colonia. Así, Carlos V, mediante cédula de 6 de agosto de 1555, dispuso que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos indios fueran respetados por el sistema jurídico-político con que se organizaran las tierras descubiertas y descubribles (18).

La conquista y el proceso de colonización en sí, fueron fatalmente la prolongación histórica de la conquista, que se hizo criolla en Veracruz.

Es pertinente recordar que el primer Municipio de carácter español de la Nueva España y quizá de todas las Indias, fue el que instaló Hernán

(17) Rendón Huerta E., Teresita. op. cit. págs. 87 y 90.

(18) Burgos Orihuela, Ignacio. op. cit. pág. 879.

Cortés en la población que fundió y que denominó la Villa Rica de la Veracruz (19).

El orden jurídico castellano se implantó en la Nueva España, y a su lado sobrevivieron, en mayor o menor medida las leyes y costumbres de los pueblos aborígenes (20).

La máxima disposición monárquica para dirigir la colonización por la vía del convencimiento y sumisión pacífica de los indígenas, fue la que dictó en junio de 1573 el rey Felipe II, de acuerdo con la cual se regulaban los descubrimientos de territorios, su localización y la conformación de los centros poblados de carácter occidental o indígena (21).

Según Ochoa Campos, citando a Rafael Altarira, señala que este autor se ocupa del concepto que del Derecho Municipal se tenía en la época colonial, y a saber, son los siguientes (22):

1.- Los juristas de aquellos tiempos y la legislación colonial más o menos recopilada, dejan ver su idea del Derecho Municipal como un derecho "secular" -no canónico o clerical, sino del Estado- especial de los municipios o cabildos. En cuanto al Derecho Municipal de Indias, el de los municipios creados en la colonización. El Derecho Municipal se entendía como un derecho del Estado aplicable a los Municipios, especialmente, pero no de, sino para los Municipios, ya que el poder legislativo radicaba en el Virrey.

---

(19) Burgoa Orihuela, Ignacio. op. cit. pág. 874.

(20) González B. del Refugio. "Historia del Derecho Mexicano" en: Introducción al Derecho Mexicano. Ed. UNAM. iij. Tomo I. México, 1981. pág. 21.

(21) Ochoa Campos Moisés. op. cit. pág. 114.

(22) Iuem. págs. 137, 138 y 139.

2.- Sin embargo, al reconocer esa facultad en el Rey y en los Virreyes de Indias, no debe desconocerse que el Municipio también fue fuente de derecho al través de sus ordenanzas.

Ochoa Campos reconoce como autor de las primeras disposiciones legales del Municipio a Hernán Cortés, quien en los años 1524 y 1525 escribió ordenanzas relativas al conjunto de obligaciones y derechos tanto gubernativos como ciudadanos de aquel entonces (23).

3.- Si de los juristas coloniales pasamos a la legislación recopilada, hay que tener en cuenta, principalmente, la escasez de normas de esta materia, de la cual nunca se escribió un estatuto municipal común a todos los territorios coloniales.

4.- Es evidente que esta posición la impuso el hecho de la falta de una ley general para los Municipios de España. La tradición medieval, que subsistió en los años primeros de la colonización, a medida que se creaba la base de la población americana, fue la de conservar la condición específica de los fueros propios de cada lugar, no obstante la rápida caída del régimen municipal metropolitano que empezó en tiempo de los reyes católicos y, a pesar también, de los intentos de unificación que desde Fernando III, Alfonso X y Alfonso XI, vinieron haciéndose.

Esa condición específica de los fueros faltó en los Municipios americanos y se refugió en las ordenanzas de los cabildos, a diferencia de las cédulas, cartas e instrucciones que formaron una legislación directamente central.

---

(23) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. págs. 109 y 110.

5.- A mayor abultamiento, la sustitución de la masa entera de los vecinos (El "consejo", propiamente dicho) o cabildo abierto, por el "ayuntamiento": es decir, un pequeño grupo dirigente y administrador de los hijos y de los caballeros, último escalón de la nobleza, cuyo ejemplo típico fue el de los comuneros del tiempo de Carlos I, en Segovia, Zamora, Burgos, Toledo, más o menos mezclados con los menestrales y el pueblo bajo, que no hizo desaparecer, sobre todo en los distritos rurales, la función de los Consejos antiguos: así lo prueba el hecho de que el "Consejo abierto" (hombres y mujeres) continuó en España hasta el siglo XIX y fue piedra capital de la vida administrativa en las nuevas poblaciones coloniales.

6.- Por todos estos motivos, las recopilaciones ofrecen una pequeña suma de leyes generales que se conservó en la recopilación definitiva de 1680. En cambio, dan testimonio de las diferencias de gobiernos municipales y de la facilidad de organización que se dejó a los vecinos de cada lugar.

Si es cierto que las poblaciones de América adoptaron un régimen local, a semejanza de las de España y que, como apunta Blackbar, "había uniformidad práctica en el estilo de organización de las municipalidades coloniales" (24), no lo es menos que esa semejanza fue en cuanto al estilo diformos, pero no en cuanto a los aspectos de su organización y que la uniformidad radicó en una igual condición legal, más no en la pluralidad de origen y de tipos de poblaciones, como tampoco lo fue en las formas de elección de funcionarios locales, en el número de regidores y aún, en ciertos casos, en los derechos de las ciudades, ya que la de México, por ---

---

(24) Frank W. Blackbar. Citado por Ochoa Campos. op. cit. pág. 139.

ejemplo, obtuvo preferencias sobre el resto de las de la colonia, así como la ciudad de Burgos las tenía en España.

Por su parte, Ochoa Campos concluye diciendo que las instituciones creadoras del Derecho Municipal fueron (25):

1.- Fuentes metropolitanas:

- a) El Monarca.
- b) El Real Consejo de Indias.

2.- Fuentes centrales en la colonia:

- a) El Virrey.
- b) Las Audiencias.

3.- Fuentes centrales provinciales:

- a) Gobernadores, Alcaldes Mayores o Corregidores.

4.- Fuentes derivadas de capitulaciones:

- a) Descubridores.
- b) Conquistadores.
- c) Adelantados.

5.- Fuentes locales seculares:

- a) Los Cabildos, Consejos o Ayuntamientos.
- b) El Cabildo Abierto.

6.- Fuentes locales eclesidásticas:

- a) Las órdenes religiosas.
- b) El Principal y los Regidores en los hospitales -públicos-.

---

(25) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. pág. 140

En suma, todas estas instituciones a las que ha hecho alusión Ochoa Campos, fueron importantes dentro de la vida municipal durante la época colonial; al respecto cabe hacer una referencia explicativa de algunas de ellas (26).

#### VIRREINATO

Representación personal de los acorados españoles en América con funciones de gubernación y reglamentación, conciliancias de pleitos, supervisión hacendaria, vicepatronato de la iglesia novohispana.

#### LA AUDIENCIA

Organo de carácter colegiado con funciones judiciales. En un inicio fungió como Tribunal Regional Superior para lo civil y lo criminal, y en una etapa posterior, con atribuciones en lo contencioso-administrativo. Asumió también el carácter de Contralor de las funciones gubernativas del Virrey.

#### GOBIERNO PROVINCIAL

Tenía a su cargo la conducción gubernativa de las diversas regiones de la Nueva España y estuvo a cargo de Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores. La elección del cargo gubernativo estaba determinada por las leyes siguiendo las características de las regiones en cuanto a su territorio y población.

#### GOBIERNO LOCAL O MUNICIPAL.

Tenía las modalidades: a) El Municipio Español y b) El Indígena.

---

(26) González Pa. del Refugio. op. cit. pág. 42

Para los primeros el lugar de asentamiento jurisdiccional eran las ciudades, villas y lugares, en tanto que para los segundos solamente se organizaban en los pueblos de indios.

De lo anterior se desprende que la organización municipal colonial estuviera sujeta a una gran cantidad de controles tanto de orden jurídico, como en el político. No obstante, la limitada autonomía de las autoridades locales, adicionalmente a la aplicación de las leyes monárquicas, y a los usos y costumbres de los indígenas, fueron las ordenanzas municipales aquellas que mayores elementos del derecho aportaron en la regulación de la vida colonial.

Siguiendo la secuela de antecedentes de la vida municipal, no es sino hasta el movimiento precursor de la Independencia cuando la evidencia de las necesidades políticas de un gobierno propio y autónomo se perfilaban en la Nueva España. A este movimiento se sumaron en un papel relevante algunos ayuntamientos del país, tal como lo refiere Cchoa Campos (27): Los Cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la Independencia Hispanoamericana. Tanto en México -entonces Nueva España- como en el resto de las colonias, el ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, a través de sus órganos inmediatos. Bastaría con recordar aquellas palabras de la enérgica representación hecha ante el Virrey por el ayuntamiento de la ciudad de México. ... (en voz del Licenciado Francisco Prieto de Verdad y Ramos, refiriéndose a los derechos de soberanía correspondientes a la nación), la tarde del 19 de julio de 1808, en que después de señalar que la abdicación de los ---

---

(27) Cchoa Campos, *loc. cit.* págs. 212-213.

monarcas españoles... (Fernando Séptimo y Cohorte) era involuntaria, forzada y como hecha en el momento del conflicto, afirmarla categóricamente: es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación, la legajo de la regalía más preciosa que la asiste. Ninguno puede robarle soberano sin su consentimiento; y el universal de todos los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno, no habiendo legítimo sucesor del Rey que nace natural o civilmente. Ella comprende una verdadera enajenación de la monarquía, que cede en favor de persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerla, contraria al juramento que prestó Carlos IV al tiempo para que señale otra dinastía y gobierno del reino, es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la nación que llamó a la familia de los borbones como descendientes de hebra de sus antiguos reyes y señores.

Ante la ausencia de un representante legítimo de la soberanía del reino español, los Ayuntamientos de América reclaman el esclarecimiento del órgano o institución de gobierno que iba a decidir los asuntos del Estado, para lo cual propugnaron por la reivindicación del auténtico Gobierno Representativo basado en las municipalidades.

En esta etapa de efervescencia política, las Cortes Generales y Extraordinarias del reino español, se reunieron en 1812 para promulgar una Constitución Política de la Monarquía; al respecto nos referiremos más detalladamente en el siguiente punto, de nuestro estudio municipal.

#### I.4. EVOLUCION DEL MUNICIPIO EN DOCUMENTOS CONSTITUCIONALES. (1812-1817)

De 1808 a 1810, el estado de nuestros municipios fue el mismo, o al menos su palpable decadencia y las pésimas condiciones en que se encontraba.

Por diversas causas, pero especialmente por las cuestiones suscitadas en 1808; con las declaraciones del Ayuntamiento de la ciudad de México, se hizo la necesidad de formular y expedir una nueva Constitución que reflejara en su texto tales inquietudes, que sirviera para atemperar las tensas relaciones, y permitiera controlar jurídicamente la situación (28). Fue así como se efectuó la reunión en la ciudad de Cádiz de las Cortes Generales y Extraordinarias. Su obra legislativa fue precisamente la "Constitución de la Monarquía Española", conocida también como:

CONSTITUCIÓN DE 1812, O CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ

Esta Constitución que expidieron las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, lo fue en Nueva España el 30 de septiembre del mismo año. Suspendida por el Virrey Venegas poco después, fue reestablecida por Callejas al año siguiente en algunas de sus partes: elecciones de ayuntamientos, de diputados para las Cortes de España y de representantes para las Juntas Provinciales, así como en lo referente a la organización de los tribunales encargados de sustituir a las audiencias (29).

En acatamiento a ese restablecimiento fueron integradas seis diputaciones provinciales en: México, Nueva Galicia, Provincias internas de Occidente, Provincias internas de Oriente, San Luis Potosí y Yucatán (30).

Es hasta la fecha, la que con mayor abundancia trata lo relativo al

---

(28) Rendón Huerta Barrera, Teresita. op. cit. pág. 101.

(29) Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México"; 1808-1989, 15a. Ed. Porrúa, México, 1989. pág. 59

(30) Rendón Huerta Barrera, Teresita. op. cit. pág. 104.

Municipio. bajo el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos". A mayor abundamiento esta Constitución en cuestión se compone de diez títulos, subdivididos en capítulos y 314 artículos (31). Además establece una serie de preceptos, que por su detalle es necesario comentar:

En su art. 109, se establecía la integración de los Ayuntamientos. En el 310 y 311, disponía la ubicación y el número de pobladores que componían el Ayuntamiento.

Así, del art. 312 al 320 determinaba la forma de elección, quienes podían ser candidatos a ocupar cargos concejiles; requisitos para participar en la elección; año de votación y la fecha en que ingresarían a ejercer sus cargos. De esta manera, también se establecía en que cada año serían renovados los ayuntamientos, prohibiendo además la reelección, por lo que se tenía que dejar pasar dos años para volver a ocupar cargos concejiles, siempre y cuando el vecindario así lo permitiera. De este modo se prohibía a la vez, cualquier injerencia del Rey, y también la participación de los empleados públicos, no entendiéndose en esta regla los que servían a las milicias nacionales.

Por otro lado, los artículos 321, 322 y 323, prescribían los cargos del ayuntamiento, específicamente en la gama de servicios públicos y de la libertad de disponer de los fondos municipales antes de que fueran autorizados por las resoluciones de las Cortes.

De tal manera que, en estos artículos se globalizaba la suerte de los pueblos, convirtiéndolos en auténticos promotores de la democracia

---

(31) Enciclopedia de México. Tomo III. México, 1977. 3a. Ed. pág. 45.

directa; tan pronto desde luego, todas aquellas características peculiares de su forma de organizarse, para obtener una municipalidad honesta.

Toda esta gama de ideas plasmadas de antemano en un documento de orden general, desaparecieron de tajo en esa época, reestabliéndose mucho más tarde. Porque en momento el decreto de Fernando VII de 4 de mayo de 1814, que restauraba el sistema absolutista al desconocer lo hecho por las Cortes, fue publicado en Nueva España el 17 de septiembre del propio año, con lo que concluyó por lo pronto la precaria y limitada vigencia de aquélla Constitución (32).

La Carta Magna de Cádiz se incluye entre los documentos constitucionales de nuestro estudio, en este punto del presente trabajo; no sólo por haber regido durante el periodo de los movimientos preparatorios de la emancipación, así haya sido parcial y temporalmente, sino también por la influencia que ejerció en varios de nuestros documentos constitucionales, no menos que por la importancia que se le reconoció en la etapa transitoria que precedió a la organización constitucional del nuevo Estado (33).

A Hidalgo sucedió, en la dirección del movimiento insurgente Don Ignacio López Rayón, quien en agosto de 1811 instaló en Zitácuaro la Suprema Junta Nacional Americana, encargada de gobernar a Nueva España en nombre y ausencia de Fernando VII, a imitación de las Juntas que se habían formado en la Península.

Tiempo después, en marzo de 1813, Rayón censuró su propio proyecto y

---

(32) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pág. 59.

(33) Iden, pág. 59.

le manifestó a Morelos que no podía convenir en que se publicara "la Constitución que redití a V. ... , en borrador, porque ya no le parece bien", - sino que era preferible esperar a que se pudiera "dar una Constitución que sea verdaderamente tal". Sin embargo, el proyecto de Hayén tuvo influencia en las ideas de Morelos y sirvió, sobre todo, para estricular la expedición de una ley fundamental (34). Las desavenencias entre los vocales de la Junta de Zitácuaro y los éxitos de Morelos, desplazaron hacia este último la dirección del movimiento insurgente. Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813. En la sesión inaugural se dió lectura a los 13 puntos, que con el nombre de Sentimientos de la Nación, preparó Morelos para la Constitución (35).

El 6 de noviembre el Congreso hizo constar en una acta solemne la declaración de Independencia, de acuerdo con estas ideas, el acta del 6 de noviembre declaró "rota para siempre jamás y disuelta la dependencia del trono español". Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores errantes, amagada por las tropas del Virrey, la pequeña asamblea cuya integración hubo de modificarse en parte, preparó la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814 (36). Con el título de:

DECRETO CONSTITUCIONAL PARA LA LIBERTAD DE LA AMÉRICA MEXICANA

También conocida como Constitución de Apatzingán, por haber sido -- sancionada en ese lugar, en la que se plasman "los fundamentales principios de la ideología insurgente y de que por la Constitución Española de -

(34) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pág. 23.

(35) Iden. pág. 23.

(36) Iden. págs. 28 y 29.

1812, diverge radicalmente de ésta en cuanto que tendió a dotar a México - de un gobierno propio e independiente de España, como lo soñó Hidalgo" (37).

Este importante documento nunca tuvo vigencia, pero sentó las bases de la organización política del país. En forma especial, "no hace referencia al Municipio" (38).

La Regencia instauró el Congreso Constituyente en febrero de 1822 y como primer logro instituyó las "Bases Constitucionales", a partir de las cuales el propio Congreso asumiría la potestad de la soberanía legislativa y la facultad regular de promulgar leyes. Esta postura fue cuestionada por Iturbide, quien entró en conflicto con el Congreso, disolviéndolo y proclamándose Emperador en mayo del mismo año.

El reinado de Iturbide duró solamente unos meses en el curso de los cuales se estableció el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, donde se dedicó un apartado específico para los gobiernos locales; la sección séptima del reglamento en varios artículos correspondientes a un capítulo único establecía las previsiones normativas del "gobierno particular de las provincias y pueblos, con relación al Supremo Imperio", destacándose la figura del jefe político en los ayuntamientos (artículo 89), y la permanencia de las diputaciones provinciales con las mismas atribuciones que desempeñaban merced a "un arreglo de 1813" (artículo 86) (39).

---

(37) Burgoa Orihuela, Ignacio. op. cit. pág. 23.

(38) Renuón Huerta Barrera, Teresita. op. cit. pág. 107.

(39) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, En Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pág. 142.

Con los preparativos de los Tratados de Córdoba y el Plan de Iguala, fue dada la consumación a la Independencia de México; para el año de 1821, en septiembre, se instaló en México una Junta Provisional del Gobierno, cuya atribución era básicamente gobernar internamente el "Imperio Mexicano", de conformidad con los Tratados de Córdoba donde se estipula que se nombrará una Regencia que convocará a las Cortes con el objeto de promulgar la Constitución (40).

El Presidente de la Junta fue Agustín de Iturbide, quien levantó el Acta de Independencia y nombró una Regencia cuyos miembros lo eligieron Presidente.

La situación de los municipios en este periodo permanecía casi en las mismas condiciones a excepción de que en este momento las diputaciones provinciales y las jefaturas políticas formaban parte de un imperio americano.

En 1823, con Antonio López de Santa Anna a la cabeza surge una rebelión que propició una movilización de "fuerzas imperiales", cuyos jefes hacen una proclamación firmando el Plan de Casa Mata, y aunque no desconocían a Iturbide, propugnaban por la reinstalación del Congreso Constituyente (41).

El Congreso fue reinstalado en marzo del mismo año y en ese mismo mes Iturbide se ve obligado a abdicar. A partir de ese momento el Congreso declaró que la nación quedaba en libertad para constituirse de la manera en que convenga a sus intereses (42).

(40) Tratado de Córdoba. art. 13, en: Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pág. 118.

(41) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pág. 122.

(42) Idem. pág. 122.

El Congreso enfrentó también un nuevo problema: las provincias lo desconocían como órgano constituyente. "Iniciado el nuevo régimen que substituyó al monárquico, las provincias quedaron de hecho independientes del gobierno central y bajo la dirección de sus diputaciones, ya que la reinstalación del primitivo Congreso no llegó a ser centro de unidad y de autoridad por contraria al Plan de Casa Mata y al sentir predominante (...) - Mientras se sucedían (...) los acontecimientos desfavorables al Congreso, el 5 de junio de 1823 la diputación provincial de Guadalajara declaró que reconocía provisionalmente al Congreso de México sólo en calidad de convocante y al Ejecutivo en lo que resolviera para todo el país (...) en lo relativo a Guadalajara sólo sería obedecido en cuanto conviniera a la misma" (43).

Las peticiones de las provincias ya consolidadas y perfiladas con una tendencia federalista provocaron la reunión convocada de un Congreso Constituyente que para octubre de 1824 promulgó la:

#### CONSTITUCIÓN FEDERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Insertando en su artículo 2 la plena independencia de la República en relación a España o a cualquiera otra potencia (44), así como las bases de la organización general de los Estados, condiciones que se resumen en la Fracción la. del artículo 161: "Cada uno de los Estados tiene obligación:

1.- de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni a la Acta Constitutiva.

---

(43) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. págs. 146-147.

(44) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. 1824. pág. 2.

Esta disposición es la única del orden local que aparece en la Constitución del 24 sin que se mencione artículo alguno relacionado con el Municipio. 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. Cocha Campos destaca que el período de 1824 a 1836 pocas fueron las disposiciones a nivel estatal, que regulaban la cuestión municipal, en última instancia, lo que se hizo fue retomar las bases municipalistas de la Constitución de Cádiz. Así, en las constituciones locales se regularon pocos aspectos del gobierno municipal.

Para octubre de 1835, bajo el dominio de los centralistas la República Mexicana tiene un cambio en su división política, transfiriéndose las entidades federativas en departamentos.

#### BASES CONSTITUCIONALES DE 1835

En primer lugar se establecía una división territorial de la República de la siguiente manera:

Departamentos y Juntas departamentales, "estas últimas de elección popular con facultades económicas, municipales, electorales y legislativas, pero ninguna otra solución al Municipio" (45).

#### LEYES CONSTITUCIONALES DE 1836

También conocida como Constitución de la República Mexicana de 1836.

Paradójicamente, es durante este régimen donde se instituyen las --

---

(45) Dublón y Lozano. Colección de Leyes y Decretos. Tomo III. Citados por Rendón Huerta T. op. cit. págs. 89 y 90.

bases constitucionales del Municipio en la Sexta Ley Constitucional de diciembre de 1836 titulada "División del Territorio de la República y Gobierno Interior de los pueblos".

En esta ley se estableció la división territorial del país en departamentos, éstos a su vez en distritos y partidos respectivamente; la gubernatura de los departamentos a cargo de gobernadores dependientes del centro y en un carácter similar al de un Congreso Local, se instituyeron juntas departamentales y, con relación a los Municipios, el artículo 22 señalaba que: "Habrá ayuntamientos en las capitales de departamentos en los lugares en que los había en el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados también de la policía en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos" (46).

De esta manera el ayuntamiento era reconocido y además se le otorgó el carácter de órgano de elección popular. Las atribuciones otorgadas al ayuntamiento quedaron plasmadas en el artículo 25. "Estará a cargo de los ayuntamientos: la policía de salubridad y comunal, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia que no sean de fundación 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 y 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 el orden público en su

---

(46) Sexta Ley Constitucional, en: Tena Ramírez, F. op. cit, pág. 243.

vecindario, todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos" (47).

Con esta normatividad los Ayuntamientos tenían atribuciones de gestión administrativa y servicios públicos, quedando supeditados políticamente a tres cargos del gobierno central: el subprefecto (cabecera de partido), prefecto (cabecera de distrito) y gobernador (departamento).

El federalismo se reinstauró por un breve periodo 1846-1852, en el que se vuelve a la aplicación de los mismos ordenamientos constitucionales del 24. "Los Estados sustituyeron a los Departamentos", el Distrito Federal y los Ayuntamientos volvieron a funcionar, pero no fue suprimida la institución de las prefecturas (48).

El centralismo de nueva cuenta vuelve a incursionar en el poder, estableciendo en 1852 la última República Centralista en la cual se relegó a los Ayuntamientos de cualquier actividad política, desempeñando exclusivamente aquellas atribuciones y funciones administrativas que determinara el gobierno central (49). La caída del régimen de Santa Anna, se verificó en agosto de 1855, no obstante en este gobierno se consolidó la permanencia de la prefectura que mantuvo sojuzgado al Municipio durante todo el segundo tercio del siglo XIX.

#### CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA MEXICANA DE 1857.

Esta Constitución tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla, adoptó la forma de organización política del país en su artículo -

(47) Sexta Ley Constitucional, en: Tena Ramírez, F. op. cit. pág. 243.

(48) Ochoa Campos, Moisés. op. cit. pág. 245.

(49) Iden. pág. 248.

40 que a la letra señala: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados - libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental" (50). Con esta determinación el país se perfila hacia el federalismo que sólo se vio interrumpido con la llamada Regencia y el Imperio de Maximiliano de Austria.

Por lo que respecta al Municipio, la Constitución del 57 no aportó - los elementos que le reconocieran una personalidad constitucional. Cocha - Campos menciona que "La Constitución reformista dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección" (51). Lo anterior se verifica en el artículo 72, Fracción VI donde queda señalado que: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas, municipales y judiciales, designando renjas para cubrir sus atenciones locales" (52).

Otro de los momentos de recesión del municipalismo mexicano es el de las prefecturas imperiales creadas en el imperio de Maximiliano. Según el Estatuto Provisional del imperio, el territorio nacional quedó dividido en Departamentos, Distritos y Municipalidades como subunidades respectivas. - Los principales cargos del gobierno local eran los de prefectos imperiales al frente de los Departamentos quienes estuvieron auxiliados por un Consejo

---

(50) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. pág. 52.

(51) Cocha Campos, Moisés. op. cit. pág. 253.

(52) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. pág. 52.

de gobierno con funciones judiciales, administrativas y consultivas (53), los subprefectos a cargo de los distritos y, en una dependencia directa a éstos, los ayuntamientos con un alcalde a la cabeza.

Esta situación se previó en los artículos 25, 34, 36 y 38 del Estatuto Provisional del Imperio.

En el corto periodo de duración del Imperio los ayuntamientos fueron meros entes administrativos y estuvieron sometidos a las decisiones de los subprefectos y prefectos, llegándose inclusive al nombramiento de un letrado (art. 42 del Estatuto Provisional del Imperio) en algunas ciudades como asesor de los Alcaldes y como Síndico Procurador del Ayuntamiento. Todo esto volvió a minimizar el desenvolvimiento autónomo de los municipios.

Al restablecerse la República en 1867, el entonces Presidente Benito Juárez, durante su periodo de gobierno, introduce una serie de reformas a la Constitución del 57 de las cuales destacan la abolición del sistema de alcabalas en el interior del país y la erección de los Estados de Campeche, Coahuila, Hidalgo y Morelos; y sin embargo, ninguna de estas adecuaciones tocó directamente la vida municipal.

En la referencia hecha por Felipe Tena Ramírez, en la obra Leyes Fundamentales de México (54), destaca que en el régimen de Lerdo de Tejada se incorporan a la Constitución algunos puntos de las reformas juristas tales como la separación del Estado y la Iglesia y la organización del Congreso de la Unión en un sistema bicameral; en ese programa de reformas tampoco se involucró al Municipio.

---

(53) Ochoa Campos Moisés. op. cit. pág. 263.

(54) Tena Ramírez, Felipe. op. cit. pág. 682.

• Una situación similar prevaleció en los gobiernos del General Porfirio Díaz y del General González donde las reformas constitucionales, como lo menciona Tena Ramírez fueron de carácter político relacionadas con la sucesión presidencial.

Ochoa Campos destaca los constantes que afectaron irremisiblemente a la autonomía municipal. La primera es el sometimiento de los municipios a las beceras de las capitales de los Estados a la autoridad de los poderes locales, el Ejecutivo principalmente, y la segunda relacionada con las jefaturas políticas, cuya erradicación inclusive se convirtió en bandera del movimiento de 1910. De estas últimas el autor citado registra sus características generales (55):

- a) Intermediaban entre el Municipio y el Estado.
- b) Dependían del gobierno.
- c) Fiscalizaban y sancionaban al régimen municipal.
- d) La ubicación era distrital; es preciso destacar que esta forma de división territorial agrupaba la función judicial y el de las jefaturas políticas.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar las elecciones, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal.

Como otro elemento que limitaba en el siglo XIX y a principios del XX, el desarrollo de los Municipios se encontraban las Juntas auxiliares, dependientes formalmente de los Municipios, pero que en realidad eran un

---

(55) Ochoa Campos. op. cit. pág. 274.

pretexto del gobierno central para controlar directamente los principales aspectos de la administración municipal. Las juntas y las jefaturas políticas dieron al traste con las iniciativas de autonomía de los Ayuntamientos, los cuales fueron nuevamente presa de intereses individuales que hicieron de los cargos municipales entidades controlables para obtener múltiples beneficios sin que existiera obstáculo político para ello.

El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre (56).

Habiendo sido derrocado el General Don Porfirio Díaz, era impostergable la creación de un nuevo orden constitucional: ese nuevo orden respondía al imperativo de las fuerzas revolucionarias triunfantes; obediendo a tal reclamo, se instaló el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro, que fue el creador de la:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

Fueron diversos los pronunciamientos que en el movimiento revolucionario de 1910, propugnaban por otorgarle al municipio una autonomía y varias atribuciones que lo convirtieran en un cabal orden de gobierno. Tal es el caso del Programa y Manifiesto del Partido Liberal Mexicano de 1906, cuya consigna del artículo 45 era suprimir las prefecturas políticas de los Municipios.

Lo eran así los programas siguientes: el programa del Partido Democrático (1909), el Plan de Valladolid (1910), el Plan de San Luis Potosí -

---

(56) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1989. 23a. Ed. pág. 50.

(1910), el Plan Reyista (1911), Plan Político Social (en Guerrero 1911), pacto de la Empacadora (1912), programas Zapatistas de Reformas (1916), y las adiciones al Plan de Guadalupe (57).

Desde distintos puntos del país y en voz de representantes de numerosos sectores, la consigna municipalista se fue erigiendo como una necesidad para erradicar a los caciques políticos. Evidentemente el proyecto revolucionario fue motivo de enconadas pugnas que se manifestaron a veces en hechos sangrientos como el asesinato del Presidente haitero; en movilizaciones de grandes masas armadas; en planes revolucionarios para restitución de tierras y la consolidación en el poder de jefes militares que dirigieron grandes ejércitos, tal es el caso de Venustiano Carranza, a quien tocó convocar el 19 de septiembre de 1916 un Congreso Constituyente, que diera al país una Carta Constitucional y validara el triunfo revolucionario.

Carranza propuso ante el Congreso Constituyente de Querétaro un conjunto de reformas a la Constitución de 1857, que según Daniel Moreno (58), adolecía de un verdadero contenido social, tal y como ocurre con algunas adecuaciones a los "Derechos del Hombre" de la Carta de 1857, para denominarlos "Garantías Individuales". A pesar de la marcada tendencia conservadora de Carranza en el problema del Municipio, ya desde el Plan de Guadalupe de 1914 se comprometía al establecimiento de la libertad municipal rectificando así la posición por lo menos agnóstica en materia municipal de las constituciones liberales; así lo reconoció la Segunda Comisión de Constitución cuando refiriéndose al proyecto del primer jefe expresó que el establecimiento del municipio libre constituía "la diferencia más importante, y

(57) Cchoa Campos, Moisés. op. cit. pág. 310.

(58) Moreno Maz, Daniel. El Congreso Constituyente de 1916-1917. Ed. UNAM. México, 1967. págs. 30-32.

por tanto, la gran novedad respecto a la Constitución de 1857" (59).

Así, ese mismo año Carranza expidió la Ley del Municipio Libre, y los antecedentes del artículo 115 de la Carta Magna quejaron de alguna manera sentados en dicho precepto.

Tras un histórico debate acerca de las bases que regirían al Municipio se aceptó su institución denominada doctrinalmente Municipio Libre. Pero sólo en una parte del dictamen.

En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuados los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del Municipio Libre. El punto más debatido fue el de la Hacienda Municipal, en el que nunca se pusieron de acuerdo los constituyentes del 17, para darle al Municipio a partir de esos momentos una autonomía financiera plena. La cual quedó al arbitrio en una "nueva" fórmula que presentará en aquel entonces el Diputado Ugarte a la fracción II. La asamblea vencida por el cansancio aceptó aquella propuesta en el acto por 52 votos contra 62. De tal suerte que quedó de la siguiente manera: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a sus necesidades" (60).

Expresa con toda nitidez el maestro Tena Ramírez: que "Je este modo el Municipio Libre ingresó a la Constitución con los dos defectos sustanciales" (61), por un lado el problema de la autonomía financiera, vital -

---

(59) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.  
op. cit. pág. 152.

(60) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.  
op. cit. pág. 152.

(61) Idem. op. cit. pág. 153.

importancia para la autonomía del Municipio, dejado en manos de las legislaturas locales. Por el otro, la forma de resolver los conflictos de éste con las autoridades del Estado. Abunda el maestro, que ellos han sido -- aprovechados por las constituciones de algunos Estados, acabar la libertad municipal y han colaborado sin duda hasta ahora, a escaso éxito de la democracia del Municipio, la cual adolece por lo demás del vicio común a toda nuestra democracia por cuanto se falsea y suplanta en los comicios una voluntad popular inepta para expresarse e impotente para defenderse.

Refiere Miguel de la Madrid (62), que "una nota que caracterizó al Congreso Constituyente de 1916-17 fue su raigambre popular", que supo estar a la altura de su tiempo y legar al país una Carta Constitucional lo "suficientemente sustancial y flexible para encauzar una de las etapas más dinámicas de nuestro desarrollo integral". Agrega, ... "resultó un útil -- compendio de la ideología política liberal y de los ideales revolucionarios de reforma social y económica". Concluye, que sigue contando con la adhesión de la voluntad popular; continúa siendo un esquema programático de -- integración política y social, en donde se reafirman las "decisiones políticas de la democracia liberal y representativa", y se armonizan la libertad y la dignidad de la persona humana con los anhelos de un orden social justo y próspero.

---

(62) De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional. Porrúa. México, 1982. págs. 124-125.

## CAPITULO II

### EL MUNICIPIO LIBRE

Por primera vez en la historia de México encontramos que en el decreto que reformó la Constitución de 1857 se plasmó la idea del "Municipio Libre" en su artículo 109, que, como ya hemos apuntado con anterioridad fue acogida como uno de los fundamentales postulados de la Revolución Mexicana de 1910 al lado del principio de no reelección y de los anhelos de tierra y trabajo.

Es importante señalar que el gobierno del Estado de Chihuahua, fue el primero después de iniciada la revolución, en suprimir las jefaturas políticas estableciendo el "Municipio Libre" por ley de 28 de octubre de 1911. Posteriormente vinieron otros decretos como el de 26 de diciembre de 1914 expedido en Veracruz por el gobierno constitucionalista encabezado por Don Venustiano Carranza.

El constitucionalismo federalista mexicano que seguía el modelo clásico, venía ignorando al municipio y confería a los Estados de la Federación la facultad de normar sus respectivos regímenes municipales. Pero el constitucionalismo mexicano "moderno" consideró que debía consagrarse constitucionalmente el principio de "municipio libre" que, a su vez, confirmara en lo general el régimen de libertad municipal.

Así, la Constitución de 1917 se convirtió en la primera de tipo federal que consagra en su artículo 115, aquel postulado revolucionario logrado a medias.

## II.1. DE SU ESTRUCTURA JURIDICA Y POLITICA.

Cuando el ayuntamiento en sesión de cabildo se propone un estudio a fondo de los requerimientos administrativos del gobierno municipal, regularmente genera nuevas fórmulas administrativas concretizadas en sistemas y procedimientos y en bases reglamentarias y normativas que determinan la vigencia de las nuevas operaciones en la administración.

El planteamiento de esta escuela no significa que todas las autoridades desarrollen la función citada, ya que generalmente se continúa con la inercia administrativa y pocos cambios se influyen en el quehacer de la gestión municipal.

El conjunto de normas que rigen las estructuras jurídica y política municipal, dentro de nuestro orden constitucional, puede agruparse de la siguiente manera (63):

- La Constitución Federal crea el municipio como institución, fija las bases fundamentales sobre las cuales las Constituciones de los Estados han estructurado su régimen municipal, y establecen los principios políticos que deben inspirarlo;
- La Constitución de cada uno de los Estados miembros de la Federación prevé las características de sus propios municipios y las reglas relativas a la distribución de competencias entre órganos estatales y municipales, todo ello subordinándose a los lineamientos trazados por la Constitución Federal;

---

(63) Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre; Fortalecimiento del -- Federalismo. Ed. UNAM, México, 1983. pág. 119.

- Las leyes orgánicas y municipales, expedidas por las legislaturas de cada Estado organizan al detalle las corporaciones locales.

Las funciones antes descritas representan el quehacer de la administración municipal, por lo cual hace falta identificar al conjunto de órganos del ayuntamiento que desempeñan las tareas y especialidades del municipio, cuestión a tratar en el inciso (b) de este capítulo.

A continuación presentamos un breve estudio del artículo 115, y de las funciones y atribuciones generales de los municipios en la Constitución General.

- a) Artículo 115, y otras funciones y atribuciones generales de los Municipios en la Constitución General.

El texto del artículo 115 promulgado en la Carta Magna de 1917 era el siguiente: "Los estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

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

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales" (64).

A partir del artículo 115 de la Constitución Federal, las formas tradicionales de dominación de los municipios cambiaron significativamente y en algunos casos se eliminaron casi por completo.

La conciencia "municipalista", cundió en los principales centros de desarrollo del país, pero no siempre consiguió el municipio la fuerza económica y política de los gobiernos estatal y federal para realizar un verdadero "salto", hacia una autogestión y al cumplimiento de la libertad municipal.

El marco constitucional del municipio en términos formales ofrecía una amplia perspectiva para su florecimiento, pero las condiciones políticas y sobre todo, económicas del país y las etapas de gobierno obstaculizaron la descentralización efectiva del poder, por lo que el gobierno federal centralizó recursos, atribuciones y decisiones que repercutieron en una postura paternalista hacia los gobiernos estatales y municipales.

Las evidencias del proceso centralizador, son múltiples, basta con mencionar a la educación y los servicios de asistencia social para ilustrar el rezago que estos presentan en las entidades federativas, además del aspecto económico donde fue todavía más evidente la centralización.

Por otro lado, cabe hacer mención que el artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original, por lo que aquí se presenta un cuadro comparativo de dichas reformas:

---

(64) Citado en Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Ed. INAP. México, 1985. pág. 139.

TEXTO ORIGINAL

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:

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

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

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Los Gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

REFORMA

20-VIII-1928/ARTICULO 115.- .....

III.- .....

El número de representantes de 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.

29-IV-1933/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 será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

COMENTARIO

1.- Esta reforma sólo se concretó a establecer las modalidades en el número de representantes para la integración de las legislaturas locales sin apreciar en ninguno de sus aspectos a la Institución Municipal propiamente dicha.

2.- La segunda reforma tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores y de no reelección relativa para diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el periodo inmediato -

## TEXTO ORIGINAL

Son aplicables a los Gobernadores subrogados o interinos, las prohibiciones del artículo 93.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno, - pero, en todo caso, el número de representantes de una legislatura local no podrá ser menor de quince diputados - propietarios.

En los Estados cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano, por nacimiento o nativo de él, con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección.

## REFORMA

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 elegidos 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 o menos que hayan estado en ejercicio.

II.- Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual no 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.

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

## COMENTARIO

siguiente, pero sí para los subsecuentes.

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de cuatro años.</p> <p>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.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:</p> <p>a) El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aún cuando tenga distinta denominación.</p> <p>b) El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, suple las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos -</p>	

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>años del periodo.</p> <p>Sólo podrá ser Gobernador Constitucio-- nal de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con re-- sidencia efectiva no menor de cinco -- años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p> <p>El número de representantes en las Le-- gislaturas de los Estados será propor-- cional 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 este número y no lle-- gue a ochocientos mil habitantes y de -- once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplen-- tes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propieta-- rios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propieta-- rios no podrán ser electos para el pe-- riodo inmediato con el carácter de su-- plentes.</p>	

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>8-1-1943/ARTICULO 115.- SE REFORMA EL PARRAFO TERCERO DE LA FRACCION III.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p> <p>12-11-1947/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:</p> <p>1.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>En las elecciones municipales participarán las mujeres, en igualdad de condición que los varones, con el derecho de votar y ser votadas.</p>	<p>3.- La tercera reforma modificó la parte correspondiente de la Fracción tercera del texto original que indicaba que los gobernadores de los Estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos servidores públicos no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.</p> <p>4.- La cuarta reforma de nuestro artículo en comentario fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgó el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada.</p> <p>Por primera ocasión, en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.</p>

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>17-A-1953/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:</p> <p>1.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>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 electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p>5.- La quinta reforma del artículo 115 de la Constitución General, está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que otorgaba el derecho a la mujer de participar en los procesos electorales municipales, de votar y ser votada, para hacer congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.</p>

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>6-11-1976/ARTICULO 115.- ..... I a III. - .....</p> <p>IV.- Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiera a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la materia.</p> <p>V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.</p> <p>6-XII-1977/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:</p>	<p>6.- La sexta reforma adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.</p> <p>7.- La séptima reforma tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.</p>

## TEXTO ORIGINAL

## REFORMA

## COMENTARIO

- I y II.- .....  
 III.- .....  
 a).- .....  
 b).- .....

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 cuya población sea de 300 mil o más habitantes.

3-II-1983/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 será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el ----

8.- La octava reforma al artículo 115 cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y Municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados.

Se afirma por los voceros oficiales del gobierno mexicano que la llamada reforma municipal promovida por el régimen del presidente Miguel de la Madrid, ha sido uno de los avances más significativos que ha tenido el régimen municipal desde el triunfo de la revolución.

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, 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.</p> <p>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.</p> <p>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 procediera que entraren en funciones los suplentes, ni que se celebraran nuevas elecciones, -</p>	<p>apoyándose desde luego en que - los anteriores gobiernos poco - habían adecuado las bases constitucionales del municipio.</p> <p>Por nuestra parte creemos importante comentar tomando como parámetro esa justificación, que para que se promoviera un ajuste de fondo en los principios generales de la Constitución Política de la República, debió haber sido derivada en una adaptación más realista de los principios municipales particulares de cada Constitución Local. En esta misma dinámica la reforma propiciaría la actualización de las 31 leyes orgánicas municipales.</p> <p>Lo anterior se explica en el rango de la legislación municipal que se acentúa cada vez más en el sometimiento económico, social y, principalmente, político del municipio, razón por la cual las modificaciones realizadas a la Constitución General de la República en 1983 (Municipales), tuvieron poco alcance en pro del municipio.</p>

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>las Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p> <p>II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>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.</p> <p>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:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>a) Agua potable y alcantarillado.</li><li>b) Alumbrado público.</li><li>c) Limpia.</li><li>d) Mercados y centrales de abasto.</li><li>e) Panteones.</li></ul>	<p>En realidad la reforma de 1953 se enfrentó a una situación bien distinta; no se aclaró el dejar atrás el rezago municipal, no hubo impulso en el aprovechamiento y utilización de todos sus potenciales, la tarea, pues resultó muy ardua. Faltó movilizar e implantar recursos directos para detacar política, social y económicamente a esa vieja institución que es el Municipio.</p>

## TEXTO ORIGINAL

## REFORMA

## COMENTARIO

f) Restro.

g) Calles, parques y jardines.

h) Seguridad pública y tránsito, e

i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas 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

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>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.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>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. Sólo los bienes del dominio público de la Federación de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p> <p>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.</p>	

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>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.</p> <p>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.</p>	

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>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.</p> <p>VIII.- Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:</p> <p>a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.</p> <p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que ----</p>	

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.</p> <p>Sólo 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.</p> <p>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.</p> <p>Los diputados de las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietario, siempre que no hubieran estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>De acuerdo con la legislación que se expide en cada una de las entidades fedrativas se introducirá el sistema de</p>	

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>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.</p> <p>IX.- Las relaciones de trabajo entre -- los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expiden 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	

TEXTO ORIGINAL	REFORMA	COMENTARIO
	<p>17-III-1987/ARTICULO 115.- .....</p> <p>I a VII.- .....</p> <p>VIII.- Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>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.</p> <p>SE DEROGAN LAS FRACCIONES IX Y X DEL -- ARTICULO 115.</p>	<p>9.- Esta reforma se avocó a incorporar el principio de representación proporcional en los ayuntamientos; esto es, en cuanto a la participación opositora de los cargos de síndicos y regidores.</p> <p>Hecha en tanto no le den el mérito y reconocimiento a la figura del Cabildo en los municipios, esta "pluralidad" de participación ciudadana quedará sólo en el espíritu de la ley, y dejará de ser relevante para el "salto" más significativo de la democracia en México, (la pluralidad en el poder).</p>

De estas nueve reformas que ha tenido el "artículo" del municipio, -  
 poderos afirmar que cuatro son las de mayor trascendencia, es decir, en -  
 cuanto al fondo de la vida municipal, en términos directos ellas son:

- La del 12 de febrero de 1947.
- La del 17 de octubre de 1953.
- La del 6 de febrero de 1973.
- Por último, la del 3 de febrero de 1983.

Bajo este contexto cabe mencionar que las cinco reformas restantes, -  
 no tuvieron injerencia directa para la vida política-social municipal, -  
 puesto que se avocaron más a cuestiones de las legislaturas locales que a  
 aspectos meramente municipales.

Ahora bien, por lo que se refiere a las funciones y atribuciones de  
 los municipios en la Constitución General haremos una presentación de las  
 mismas por temas (65):

En materia de Hacienda Pública la Constitución establece:

"Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se for-  
 mará 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: ..."

(Artículo 115, Fracción IV).

Por otra parte, el artículo 73, fracción XXII, señala que el Congreso

---

(65) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
 Ed. Porrúa. México, 1991.

tiene facultad para establecer impuestos o contribuciones especiales sobre diversas actividades, y precisa que:

"Las entidades federativas participarán en el renacimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la Ley Secundaria Federal determine"; aclara, además, que "Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica".

Finalmente, el artículo 117, fracción VIII, estatuye que:

"... Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los Ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública...".

En materia de educación, el artículo 3o. constitucional indica que:

"La educación que imparta el Estado -Federación, Estados, Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia", y agrega que:

"El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los Municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y a señalar las sanciones aplicables a los funcionarios -

que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo - que a todos aquellos que las infrinjan".

El Congreso de la Unión, de acuerdo con la fracción XXV del artículo 73, tiene facultades "para dictar las leyes encaminadas a distribuir convencionalmente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coadyuvar la educación en toda la República..."

En materia de desarrollo urbano:

El artículo 115, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala:

"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", más adelante en la fracción VI, agrega:

"Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una comunidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los ---

Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y reglarán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia".

En esta misma materia, la fracción XXIX-C, del artículo 73 constitucional, hace mención de la facultad que tiene el Congreso de la Unión --- "... Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo 3o. del artículo 27 de esta Constitución".

En materia de trabajo:

"... El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular". (Artículo 123, Fracción XXV).

"Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante". (Artículo 123, fracción XXVI).

En materia de cultos:

"... El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quién es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese,

acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro, de los encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del Gobernador del Estado..." (Artículo 130).

En materia de deberes ciudadanos:

"... Asistir, en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadanos, diestros en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar". (Artículo 31, fracción II).

"... Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes". (Artículo 31, fracción IV).

"Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también de inscribirse en el registro nacional de ciudadanos, en los términos que determinen las leyes..." (Artículo 36, -- Fracción I).

"... Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, - las funciones electorales y las de jurado" (Artículo 36, fracción V).

Estas son pues, a groso modo las funciones y atribuciones que presen-  
tan los municipios y que están constitucionalmente reconocidas a nivel na-  
cional, para ejercerlas sin limitación alguna.

b) Estructuras Administrativas Municipales.

Gustavo Martínez Cabañas (66), señala que la estructura administraj  
va de los municipios mexicanos presenta una amplia heterogeneidad, por lo  
que cada municipio cuenta con las unidades administrativas necesarias para  
responder a las obligaciones y tareas cotidianas del quehacer municipal y  
de hecho, no existen dos administraciones municipales idénticas, todas pre-  
sentan algún rasgo que las diferencia de las demás, incluso la denomina-  
ción o calificación que reciben las dependencias municipales no es homogé-  
nea. En algunos casos, la administración municipal se organiza en direccio-  
nes, en otros, a través de departamentos, en los más, por medio de ofici-  
nas. Los verdaderamente complejos emplean los tres rasgos, llegando en oca-  
siones a desglosar sus tareas en secciones y mesas, divisiones administra-  
tivas que sólo aparecen en algunos municipios metropolitanos.

De acuerdo con este autor, la estructura administrativa básica que -  
se encuentra en todo Ayuntamiento del país está compuesta por las siguien-  
tes tres unidades: Presidente Municipal, Secretaría del Ayuntamiento y la  
Tesorería Municipal (67).

aquí se hace mención de otras unidades administrativas que forman -  
parte de las dependencias de los Ayuntamientos:

---

(66) Cabañas Martínez, Gustavo. op. cit. pág. 182.

(67) Idem. op. cit. pág. 183

- Oficialía Mayor.
- Dirección de Obras y Servicios Públicos.
- Dirección de Seguridad Pública o Comandancia de Policía.
- Dirección de Desarrollo Económico y Social.
- Contraloría Municipal.
- Unidad de Planeación.
- Unidad de Comunicación Social.
- Unidad de Organización y Métodos.
- Unidad Jurídica o Departamento Jurídico.

Desde el punto de vista jurídico-político, la Constitución Federal y la respectiva de los Estados, así como las leyes orgánicas municipales no establecen una distinción entre los municipios; sin embargo debemos considerar como aspectos importantes para la determinación convencional de una tipología municipal los siguientes:

1. El número de habitantes.
2. Sus principales actividades económicas.
3. Los servicios educativos y culturales con que cuenta.
4. Los servicios públicos que proporciona.
5. El presupuesto anual de ingresos; y
6. Las características de los asentamientos humanos.

Debemos también considerar que la administración municipal comprende una serie de acciones encaminadas a la prestación de los servicios públicos y asistenciales a los habitantes de una circunscripción territorial. Según el Manual de Administración Municipal (68), para que este proceso

(68) Fuente: Manual de Administración Municipal. Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981 pgs. 39 y 40.

de conversión se realice, intervienen:

**Estructuras:** que representan la división de las funciones mediante una organización administrativa. Las estructuras pueden ser de regulación, de operación y de apoyo administrativo.

**Procedimientos:** para la prestación de los servicios, la regulación de obras municipales y la regulación de actividades de los particulares.

**Recursos:** que pueden ser humanos, financieros y materiales.

Ahora bien, mediante las estructuras de regulación se pretende dar coherencia a la acción del gobierno y permitir la racionalización y optimización en la aplicación de los recursos públicos del municipio; que comprenden básicamente las funciones de:

Planeación  
 Programación  
 Presupuestación  
 Evaluación  
 Control  
 Estadística  
 Informática  
 Mejoramiento Administrativo.

En la Administración pública municipal estas funciones se identifican en los siguientes órganos:

- Ayuntamiento
- Presidente Municipal.

Mediante las estructuras de operación se pretende alcanzar los objetivos municipales relativos a la prestación de los servicios y se identifican con las siguientes funciones:

Gobierno

Finanzas

Desarrollo urbano

Servicios públicos

Otras públicas; y

Se pueden realizar por los siguientes órganos:

- Secretaría del ayuntamiento.
- Tesorería.
- Desarrollo urbano y servicios públicos.
- Cultura y bienestar social.
- Seguridad pública.

Mediante las estructuras de apoyo administrativo se pretende desarrollar las funciones de apoyo interno y se identifican con las tareas de:

Personal

Recursos Materiales; y

Servicios Generales.

De acuerdo con estas hipótesis que de ninguna manera son limitativas, podemos dividir los municipios para determinar sus estructuras administrativas en cuatro grandes categorías:

Rurales

Semiurbanas

Urbanas; y

Metropolitanos.

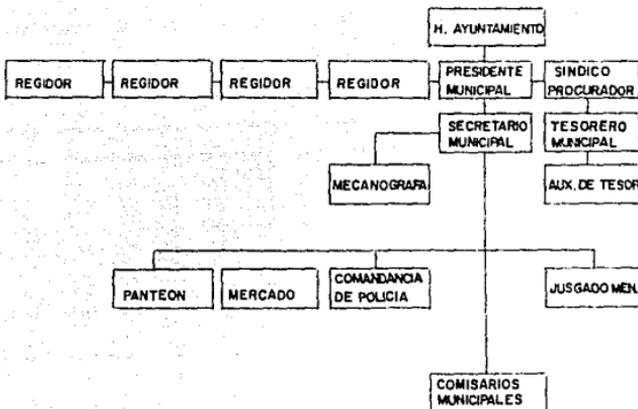
Las principales características del Municipio Rural, atendiendo a las variables previamente mencionadas, son las siguientes: población menor de 30,000 habitantes (69); servicios públicos con que cuenta: agua potable y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos con que cuenta son escuelas primarias; sus presupuestos anuales de ingresos son menores de --- \$6,000,000.00 (SEIS MILLONES DE PESOS, 00/100 P.N.) (70) y sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

De acuerdo con estas características, así como las mejores experiencias prácticas de algunos municipios del país, y con base en el análisis realizado de las leyes orgánicas municipales, podemos concluir que las estructuras administrativas de los municipios: rurales; semiurbanos; urbanos y metropolitanos son las siguientes:

- 
- (69) Fuente: INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. (Población total de la entidad y sus municipios).
- (70) Fuente: Resultado de una práctica de campo efectuada en el municipio de Atlamajalcingo del Monte. Eco. de Guerrero. México, 1990. (Curso de Derecho Municipal; Facultad de Derecho UNAM).

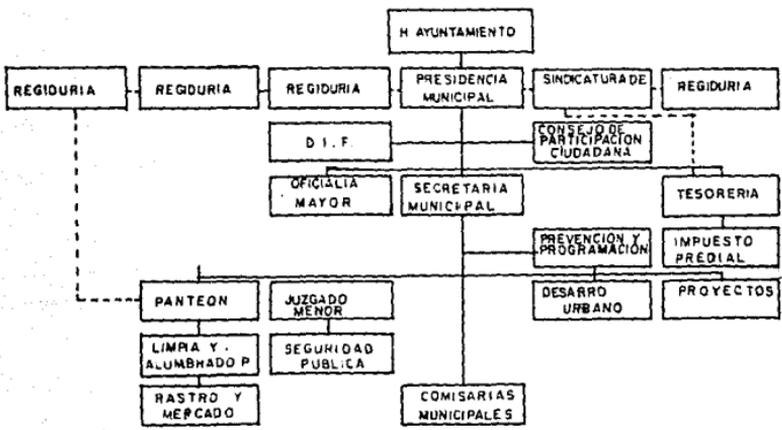
## ANEXO I

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE  
LOS MUNICIPIOS RURALES



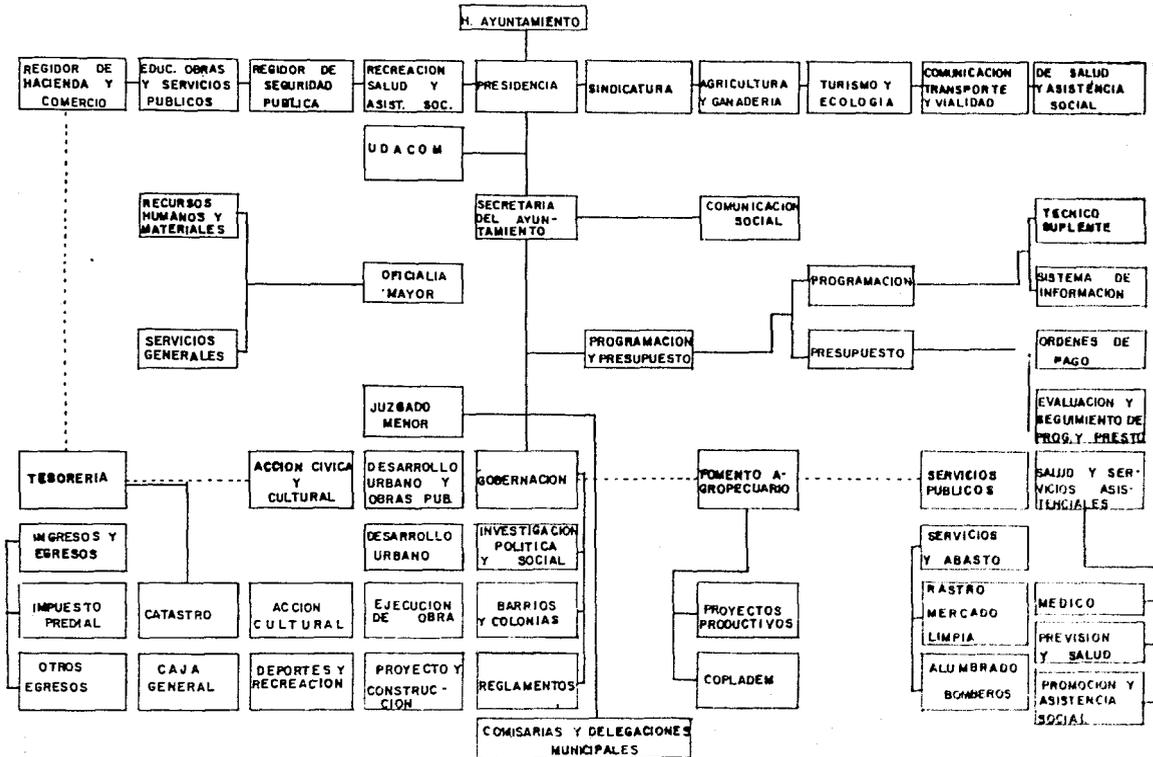
# ANEXO 2

## ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LOS MUNICIPIOS SEMIURBANOS



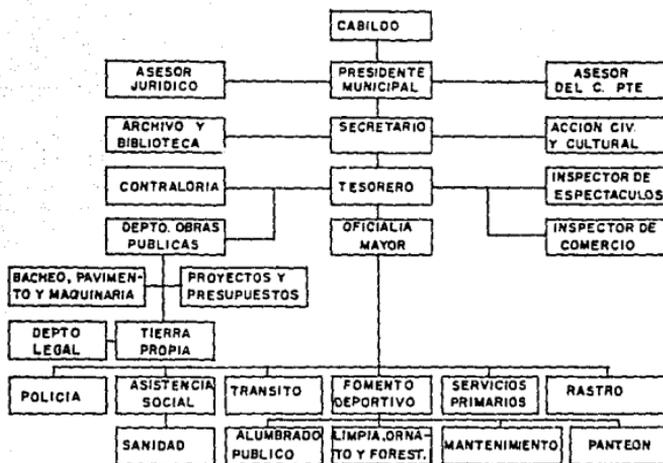
## ANEXO 3

### ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LOS MUNICIPIOS URBANOS



## ANEXO 4

### ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS



- c) El Municipio como base de la división territorial de las Entidades Federativas.

El postulado revolucionario que situó al municipio como base de la organización territorial, política y administrativa de las entidades federativas, se garantiza en el párrafo primero del artículo 115, al afirmar éste, que "los Estados adoptarán en 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..." (71).

Ahora bien, cuando la Constitución habla de base de organización, no necesariamente se implica la idea de la descentralización, dice Ugarte Cortés, "se está sencillamente reconociendo una realidad, la del municipio, y se ordena que se le tome como base de la organización política y administrativa, así como de la división territorial de los Estados" (72).

Los municipios son para la Constitución un fenómeno de la realidad. Son "... una región delimitada que debe servir de base física y material para la división territorial de los Estados" (73).

Continuando con la idea de Ugarte Cortés, éste autor sostiene que "la Constitución no crea el municipio" (74), porque éste es un fenómeno anterior (natural). Agrega, que la Constitución toma ese fenómeno y lo considera base de algo y/o para algo.

---

(71) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; art. 115.

(72) Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del municipio. Ia. Ed. Porrúa. México, 1985. pág. 156.

(73) Idez. op. cit. pág. 157

(74) Idez. op. cit. pág. 156

La Constitución circunscribe en ese primer párrafo del 115, al municipio dentro de lo estatal. El municipio aparece así como un fenómeno de los Estados, ante todas las cosas.

atendiendo a lo anterior afirmamos: los límites territoriales del Estado Mexicano pueden hallarse determinados en la Constitución, pero "no son creaciones de la Constitución, sino de procesos históricos complejos, casi siempre" (75), por eso, "el municipio mexicano no tiene porque ser igual al municipio español, que sí puede ser base de la organización política y administrativa del Estado Español" (76). El municipio del 115, no hace referencia a lo federal, ni al estado federal mexicano, ni al gobierno federal; por eso, no puede ser el efecto de una descentralización local o regional, como lo consideran algunos autores de la doctrina administrativa, de tal manera que queda sin efecto esa postura teórica.

El Estado Federal "es una realidad diversa a la del gobierno federal; pero ni una ni otra tienen que ver con esa expresión del multicitado primer párrafo del 115" (77). La Constitución sólo hace referencia a los Estados miembros: es decir, éstos se organizan y se dividen en base a varios criterios, uno de los cuales es el de tomar en cuenta a dicho fenómeno de lo municipal.

De lo anterior no debe confundirse (la Constitución no lo afirma), - que el municipio sea base de la descentralización del gobierno de los Estados; "manera sencillamente que los Estados se organicen políticamente en -

---

(75) Ugarte Cortés, Juan. op. cit. pág. 159.

(76) Iden. op. cit. pág. 160.

(77) Iden. op. cit. pág. 161.

municipios y que éstos sean, al propio tiempo, circunscripciones físicas y materiales del territorio estatal" (78).

Debido a una gama de publicidad, devolución de favores y costumbres administrativas, en nuestro actual sistema de gobierno, se ha llegado a pensar que la libertad y la soberanía de los Estados ha sido desquiciada en virtud del totalitarismo presidencial, actitud ésta aberrante y denigrante; puesto que los "Estados muy bien pueden torzarse como divisiones administrativas y políticas del Estado Federal Mexicano; pero no como descentralizaciones administrativas y políticas del gobierno federal" (79).

De manera que el artículo 115 en ese primer párrafo se limita a ordenar y a mandar que los Estados tomen esas realidades como bases de su misma organización política y administrativa, así como de división de su territorio. Por ello en vigor, "los estados no tienen, ni pueden tener más población, que la población de sus municipios" (80).

De ahí, entonces, que los municipios tengan o deban tener una plena unidad política, que reúna lo político y lo administrativo.

Nuestra Constitución, en fin, y "contra lo que se dice por los constitucionalistas, admite que la soberanía descansa en el pueblo y que esta sirve de fundamento al gobierno municipal, igual que al gobierno estatal y que los poderes federales son soberanos por delegación de las soberanías -

---

(78) Uriarte Cortés, Juan. op. cit. pág. 161.

(79) Ider. op. cit. pág. 162.

(80) Ider. op. cit. pág. 162.

estatales, o por delegación de la soberanía popular; que se organiza y se administra por sus municipios" (E1).

Desaí luego, es un hecho discutible que el gobierno federal mexicano carece de territorialidad y de población propias: se explica con relación al pacto federal, que es una manifestación de voluntades, frente a los Estados y Municipios, que se explican en base a sus elementos esenciales de territorialidad y de población (E2).

Con independencia del fenómeno mismo de lo que es el municipio, que se explica por sí solo, aunque tenga que ampararse bajo la sombra del Estado, el municipio puede ser tomado como una alternativa de descentralización por servicios, política y administrativa, tanto de la federación cuanto de lo estatal (E3). En virtud, de que como todos sabemos, el servicio de correos toca al gobierno federal. Pues bien, este servicio puede descentralizarse, tomando como base a los municipios (entiendase la descentralización de servicios que ocupen un lugar en una determinada circunscripción territorial). Esto significa que dicho servicio se otorgará tanto en el Distrito Federal cuanto en los municipios. De esta manera lo federal puede descentralizarse hacia los municipios. La materia de la Lotería Nacional puede igualmente descentralizarse; la organización de FENEX, de la Comisión Nacional de Electricidad; el Ejército, etcétera. Pero nada de esto tiene que ver con lo que es, en esencia, el municipio. El gobierno federal se limita a tomar como criterio administrativo o político a esa realidad -

---

(E1) Barragán, José. Principios del Federalismo Mexicano. 1824. México, 1984. Citado en: Ugarte Cortés, Juan. op. cit. pág. 156.

(E2) Idem. op. cit. pág. 156.

(E3) Ya se explicó anteriormente que no es el efecto de una descentralización local o regional.

que es propiamente el municipio a fin de llevar a la periferia satisfactorios que estaban en un centro (84).

Parecidos ejemplos cabría citar con respecto a una actividad de descentralización de los Estados: la educación atendida por los Estados puede organizarse tomando como criterio a los municipios, y así llevar a cabo una descentralización precisa y concisa.

A manera de conclusión, la división territorial de los municipios sirve de base (El municipio no es una descentralización), de descentralización de las actividades de los gobiernos federal y estatales. Pero, nótese cómo en todos los casos, la actividad federal o estatal, se sigue ejerciendo por uno y por otros gobiernos y puede no afectarse para nada y menos confundirse que el municipio sea o es una descentralización regional o local del gobierno federal o estatal. Ello significaría que existen formas diversas de llevar a cabo una descentralización tanto mayor o menor juego a la esencia de lo municipal.

d) Personalidad Jurídica del Municipio.

"... Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales..." (Artículo 115, fracción III) (85).

De esta manera la Constitución reconoció la personalidad jurídica de una institución que históricamente ha sido la entidad primigenia de la --

---

(84) En este ejemplo o supuesto, lo Federal que se desplaza a la Periferia, sigue siendo Federal, pues no se comparte con los Municipios, de manera que no existe un Correo Municipal, no existe un Ejército Municipal, etc.

(85) Texto original del artículo 115, promulgado en la Carta Magna de 1917. Citado en Martínez Cabañas, Gustavo. op. cit. pág. 139.

autogestión política, social y administrativa en las localidades.

Después de la reforma de 1983, la antigua fracción III, del artículo 115; pasó a ser la fracción segunda, con algunas modificaciones sustanciales para quedar en los siguientes términos:

"... Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley..." (artículo 115, fracción II) - (86).

La doctrina cataloga al municipio como una persona jurídica oficial o de carácter público, capaz de adquirir derechos y obligaciones, tanto en la esfera de derecho público o de imperium, como en la esfera de derecho privado o también llamada de coordinación con otras personas físicas o morales; en consecuencia, "son personas jurídicas de Derecho Público, órganos político-administrativos con autonomía para administrar las cuestiones estrictamente locales municipales dentro de su territorio" (87).

La personalidad jurídica del municipio, consagrada en la fracción segunda del artículo 115 de la Constitución General, estriba en su plena "autonomía administrativa, política y financiera". Misma que al igual que las fracciones tercera, quinta y sexta del citado artículo, establecen las bases normativas para apreciar este aspecto de la autonomía municipal.

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.

(86) artículo 115, Fracc. II constitucional. Texto actual.

(87) Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Primer Curso. 9a. Ed. Porrúa. México, 1990. págs. 578 y 579.

La fracción tercera enumera los servicios públicos que estarán a cargo de la municipalidad, observándose que tales servicios son aquellos que la población requiere en forma inmediata para tener un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que debe atender la municipalidad, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario, son: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpieza; mercados y centrales de abastos; panteones; rastrojos; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito, así como las demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los propios municipios, atendiendo también a su capacidad administrativa y financiera.

El precepto deja abierta la posibilidad a los municipios que económicamente pueden asumir otros servicios públicos, como por ejemplo: transporte urbano, para que lo hagan y brinden una mejor atención a su población.

El párrafo final de esta fracción establece la llamada "asociación de municipios", de un mismo Estado, para la prestación de servicios públicos. La realidad es que esta figura puede darse o aplicarse para otros municipios que no sean del mismo Estado, en razón de que guarden sus fronteras una misma continuidad urbana, esto es en los municipios conurbados.

Finalmente las fracciones quinta y sexta del multicitado artículo 115, otorga a los municipios amplias facultades para que dentro del marco de las leyes federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y sus planes de desarrollo urbano, etc.

Se puede concluir que 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 constitucional que no corresponden a la ortodoxia jurídica de la naturaleza de los Ayuntamientos como órganos deliberantes. Se esclarece que estarán facultados para expedir de acuerdo con las bases fijadas por las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general. Esta facultad debe entenderse solamente como facultad reglamentaria, ya que lo anterior no adquiere el rango de leyes en sentido formal.

Por tanto, la personalidad jurídica de los municipios es y debe ser su plena autonomía política, administrativa y hacendaria. Todo conforme a un enfoque de tercer nivel de gobierno.

#### II.2. LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA ADMINISTRACION DE SUS RECURSOS PROPIOS.

Muchos son los problemas que afrontan los municipios para allegarse los fondos necesarios para hacer frente a sus necesidades.

Los Municipios cuentan por regla general dentro de la potestad tributaria del Estado, con sistemas impositivos muy limitados; razón por la cual los gobiernos estatal y federal han tenido que venir subsidiando, en parte, los raquíticos ingresos municipales.

Sabemos de antemano que el ingreso para el Municipio y en general para el sector público es indispensable para financiar el desarrollo económico y social, por el que se coadyuva a elevar la producción, generar empleos, por tanto, elevar los niveles de vida de la población local.

Algunos autores consideran que la competencia mundial gira en torno a su autonomía financiera, por eso, se afirma con razón, que es el sustento -

de los otros aspectos de la autonomía municipal: política y administrativa. Este aspecto fue, sin duda, el más criticado en la redacción del texto original del artículo 115 de la Constitución Federal, porque no reglamentó adecuadamente las contribuciones que serían para la municipalidad, precipitando la penuria económica de la mayor parte de nuestros municipios. Acosta Romero, sostiene que la autonomía municipal no solo se da en el plano político, abarca, fundamentalmente el ámbito económico y financiero (88). De tal suerte que la competencia municipal en la administración de sus recursos propios se desvirtúa en un plano meramente hacencario, esto es, en la:

a) Administración de su Hacienda Pública.

Durante mucho tiempo se disintió en qué consistía la hacienda municipal, hubo quienes señalaban que la hacienda municipal eran los ingresos tributarios de los municipios y se señalaba por tanto que estos no tenían la libre disposición de su patrimonio, sino nada más de su hacienda (entendiéndose ingresos tributarios), lo que dió origen a numerosas injerencias de los gobernadores. Autores como Acosta Romero, han sostenido que "la hacienda municipal no sólo son los ingresos de toda índole", sino también "el patrimonio de los municipios" (89), y cabe agregar que éste criterio lo han sostenido casi todas las Constituciones de los Estados de la República Mexicana.

Por citar algunos ejemplos del anterior criterio, encontramos que el artículo 128 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur, señala que "los bienes que integran el patrimonio municipal son de dominio

---

(88) Acosta Romero, Miguel. op. cit. pág. 584.

(89) Idem. op. cit. pág. 584.

público y de dominio privado" (90); a mayor abundamiento, los artículos siguientes (129 y 130), de la misma Constitución, definen cuáles pertenecen - al dominio público y cuáles al privado, de tal manera que son del dominio público: "los de uso común; los inmuebles destinados a un servicio público; y los muebles normalmente insustituibles, como son los expedientes de las oficinas, archivos, libros... que no sean del dominio de la Federación o del Estado; son bienes del dominio privado los que le pertenecen en propiedad y los que en lo futuro ingresen a su patrimonio..." (91). Así encontramos también que Constituciones como las de: Guanajuato en su art. 118; Hidalgo art. 124; y Zacatecas art. 85, establecen esa misma postura, en relación a su patrimonio.

Por otro lado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 115, fracción IV, que "los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los "bienes" que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que 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...; 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

- 
- (90) artículo 128, 129, 130 de la Constitución Política del Estado de Baja California Sur. U. G. Suplemento 14. 18 de julio de 1986. S.C.J.F. Dirección de Compilación de Leyes. México.
- (91) Constitución Política del Estado de Baja California Sur. op. cit. págs. 30 y 31.

de los Estados; o) los ingresos hereditarios de la prestación de servicios públicos a su cargo..." (92).

Posteriormente, a la reforma municipal de 1963, las Constituciones de los Estados fueron reformadas en lo que toca al Municipio Libre, en virtud de sujetar la hacienda municipal a lo establecido en la fracción IV del citado artículo 115.

No debe extrañarnos el hecho afirmativo de decir, que en relación a la hacienda municipal, casi todas las Constituciones de los Estados, repiten lo establecido en la fracción IV, del multicitado artículo 115. a excepción de la de Yucatán que con su artículo 80, se quedó con la vieja redacción del artículo 115 original, fracción II (93).

Ahora bien, cabe preguntarnos cómo administra su hacienda el municipio. Según el Manual de Administración Municipal, señala que "la actividad financiera del municipio se inicia al formularse el presupuesto de egresos, declaración previa al hecho generador que impulsa a este tercer nivel de gobierno a allegarse recursos para cubrir los gastos que causará la atención de las necesidades de la colectividad, de lo que se desprenden los recursos primarios del erario municipal que son el ingreso y el gasto público" (94). Pero como aquí, solamente nos ocuparemos de la administración estaremos refiriéndonos únicamente al gasto (95).

- 
- (92) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1991.
- (93) Constitución Política del Estado de Yucatán. Ed. D.O. Suplemento - No. 30. 26 de agosto de 1966. Art. 80.
- (94) Manual de Administración Municipal. Ed. INAP-DUNOBIAS. México, 1987. pág. 69.
- (95) El ramo del ingreso lo estudiaremos en el inciso (b) de este capítulo.

El presupuesto en los diferentes niveles de gobierno constituyen una estimación detallada de los egresos previstos para el siguiente ejercicio fiscal.

Los procedimientos que deben seguir en la recopilación de datos serán de acuerdo con las partidas de que se trate, ya sea de sueldos y salarios o aquellas que tengan una asignación global para todo un año y que, como su nombre lo indica, no tienen una distribución o aplicación detallada. Todos los datos que se obtengan constituirán la base principal para elaborar el presupuesto. De manera que el municipio administrará su hacienda (96), de acuerdo a lo prevenido o establecido en el presupuesto de egresos, directamente aprobado por el Ayuntamiento y revisado por la legislatura local.

El tesoro será a la consideración del presidente municipal, y éste a la del H. Ayuntamiento, el proyecto de presupuesto, a fin de que se discuta y en caso de aprobación se siga el trámite que indica la legislación vigente. En cualquier caso este presupuesto no podrá exceder las previsiones de recaudación que estipula la Ley de Ingresos del Municipio.

Se debe tener en cuenta que una de las funciones principales que desarrolla el municipio es relativa a la dirección de las finanzas públicas, es decir, la que se refiere al control tanto de los recursos obtenidos como de la aplicación de los mismos en gastos e inversiones; por ello se hace necesario contar con un eficiente registro y control de los ingresos y egresos relativos a cada ejercicio. Para ello existe la contabilidad municipal que debe estar basada en un sistema que se detalla en un manual, el que "debe comprender los siguientes aspectos:

---

(96) Ya hemos explicado que la hacienda municipal se compone también del patrimonio.

- la descripción del sistema;
- el diagrama del sistema contable;
- el catálogo de cuentas;
- el instructivo para el manejo de las cuentas;
- la guía de contabilización;
- los modelos de las formas y registros; y
- los instructivos para el uso de las formas" (97).

Es común que en la administración hacendaria del municipio, vamos a encontrarnos con los siguientes instrumentos de programación (98):

- Catálogo de cuentas; que se conoce como el listado de todas las cuentas existentes. El catálogo de cuentas para una Tesorería Municipal debe contener todas las cuentas relativas a los siguientes grupos o capítulos: activo; pasivo; patrimonio; ingresos; egresos; cuentas liquidadoras de resultados; cuentas de memoria. O sea que debe contener las cuentas básicas de balance, de resultados y de orden.

- La contabilización de los ingresos; es el registro de todas aquellas operaciones que representen la percepción de toda la forma de numerario que sea necesario para que así, puedan realizarse los planes y programas y dar a la vez, un mejor servicio público.

- La contabilización de los egresos; es el acto de registrar en cuentas todas las operaciones que representan una erogación de numerario para proporcionar todos y cada uno de los servicios que son competencia del --

---

(97) Fuente: Guía Técnica. Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos Municipal. Ed. INAF. México, 1985. Serie Guías Técnicas No. 4 pág. 13.

(98) Tomado de la Guía Técnica. op. cit. págs. 14 y 15.

municipio, según los programas previamente establecidos y cuyo registro se hará con sujeción a los capítulos, conceptos y partidas debidamente establecidos en el presupuesto de egresos del municipio.

- La póliza contable; es el documento en el cual se asientan normalmente, en forma individual, todas y cada una de las operaciones desarrolladas por una administración, en el cual se anota toda la información necesaria para la identificación de dichas operaciones, de cuyas características destaca la importancia que tiene en todo proceso contable.

Tales documentos pueden clasificarse en póliza de ingreso, de egresos y de diario, las cuales serán registradas en el respectivo Libro Diario y de ésta "pasadas" por concentración periódica al Libro Mayor.

- El Libro Diario; es un registro cronológico de las operaciones contables que muestra los nombres de las cuentas a las cuales se carga y se abona, las cantidades entregadas y acreditadas y cualquier información suplementaria útil con relación a la transacción que se está registrando.

El Diario, pues, deben contener instrucciones o relatos explícitos en cuanto a los cambios que van a sufrir los saldos de las cuentas; consecuentemente estos saldos nunca se alterarán si no es sobre la base de un asiento de diario.

- El Libro Mayor; es un grupo de cuentas. Que debe contener, por lo menos, tantas cuentas como partidas figurarán en el balance general y en el estado de pérdidas y ganancias. Por lo general, el Libro Mayor agrupa esas cuentas que el fin que se deja apuntado, a fin de que la información contable se recopile con más detalle que los que aparecen en los estados financieros. Esto es, el número de cuentas depende de las necesidades --

informativas de la administración.

Dado que las operaciones registradas en el Libro Mayor se derivan de "pases" efectuados del Libro Diario, se entiende que el Mayor es un medio para reclasificar, y resumir por cuentas, la información detallada por orden cronológico en el Libro Diario.

Actualmente, en sustitución del Libro Mayor, se utilizan tarjetas de registros para facilitar el manejo de la información, sea ésta manual, mecánica o "pisketta".

La balanza de comprobación es simplemente una lista de los nombres de las cuentas y de los saldos en cada una de ellas. Contiene una fecha determinada en la que se hacen figurar los saldos deudores en una columna y los saldos acreedores en otra. La formulación de la balanza sirve a los fines principales:

- a) Mostrar si se ha conservado la igualdad entre débitos y créditos.
- b) Aportar una transcripción conveniente de los números registrados en el Libro Mayor, base para los asientos de ajuste y de cierre, así como para formular los estados financieros.

Estados de ingresos y egresos; también pueden denominarse como "estado de recursos y aplicación de fondos". Este estado de movimiento de fondos se deriva esencialmente de un análisis de los distintos conceptos que originaron los ingresos obtenidos y las erogaciones efectuadas en función de las actividades desarrolladas en un período dado, que normalmente se refieren a un año, comúnmente llamado ejercicio.

El ámbito de aplicación de la administración hacendaria municipal, es amplio, tanto así que también contiene la "administración y desarrollo de personal" (Reclutamiento), (capacitación y desarrollo del personal), y "administración de los recursos materiales"; todo ello implícito en una sola administración, la administración hacendaria del municipio.

De esta manera pues, el municipio administra su hacienda pública. ahora nos queda explicar de qué manera el municipio recauda sus impuestos, tema a tratar en el siguiente inciso:

b) Recaudación de contribuciones municipales.

Recomienda Margán (99), en función del tipo de contribuyentes que tiene el municipio, que el tributo municipal reúna las siguientes características:

- a) Debe ser sencillo en su redacción;
- b) Que sea ágil en su determinación;
- c) Económico en su recaudación y;
- d) Córdo en su cobro.

Siguiendo la idea de Margán y explicando la postura del inciso a), el tributo debe ser sencillo en su redacción, para su mejor comprensión, por lo tanto, es recomendable que, hasta donde sea posible, se utilice un lenguaje liso y llano, evitando los términos eminentemente técnicos o jurídicos.

Por lo que toca al inciso b) se plantea una fórmula que contenga toda facilidad y rapidez en la que se pueda precisar la cantidad que debe pagar el contribuyente.

(99) Citado en Derecho Fiscal; por Raúl Rodríguez Lobato; En. Harla. México, 1983. págs. 129 a 131.

En cuanto a lo que se refiere al inciso c), que se determine de modo que permita destinar el máximo de lo recaudado a la satisfacción de las - necesidades de la colectividad.

Por último, se desprende del inciso d), el planteamiento de hacer - una adecuada selección de la época de pago, así como evitar molestias y - trámites engorrosos para que el contribuyente cumpla con su obligación fi- cal.

Es precisamente en la "Ley de Ingresos Municipal" donde deben apare- cer estas características de contenido, ya que, la recaudación de impues- tos debe estar y ser determinada en relación a las actividades que se lle- van a cabo en una determinada jurisdicción territorial de un municipio. Este fenómeno y otros más deberán ser tomados en cuenta por las legislatu- ras de los Estados, en tratándose de establecer contribuciones a favor de la municipalidad..

La recaudación de contribuciones municipales, no es otra cosa que - los ingresos y rendimientos de su patrimonio, que van a ser obtenidos por diversos medios impositivos que el municipio emplee a través de su Tesore- ría.

- Ingresos ordinarios

Impuestos

Derechos

Productos

Aprovechamientos

Participaciones (100).

---

(100) Tócanos como base de esta clasificación, el artículo 132, (Ida. Muni- cipal) de la Constitución Política del Estado de Chihuahua. Ed. D.O. 25 de Julio 1986.

Los ingresos se obtendrán como lo establecen las leyes respectivas, en las que se estipula todo lo referente al sujeto, objeto, base, tasa y tarifas, y la época de pago, y sólo en el caso de que dichas leyes (fiscales) establezcan en forma deficiente algunos de estos renglones, se acudirá supletoriamente a la legislación estatal con la que guarda relación.

Impuestos; son impuestos las prestaciones en dinero o en especie que el Estado fija unilateralmente y con carácter general y obligatorio a todas aquellas personas físicas y morales y agrupaciones cuya situación coincidan con la que las leyes señalen como hecho generador de un crédito fiscal.

Objetivamente hablando, los impuestos, junto con los otros ingresos ordinarios deben bastar para asegurar en lo posible el equilibrio presupuestal, de manera que cuando se arroje un déficit, éste sea el resultado de una previsión negligente en cuanto al exceso de costos que impliquen las acciones futuras del municipio, y no el producto de una deficiencia en la estimación de los ingresos; sin embargo, las autoridades deberán tender a la eficiencia y eficacia administrativa en el manejo de los recursos, con el fin de lograr los objetivos buscados.

A modo de ejemplo, podemos citar algunos de los impuestos que pueden ser establecidos para su recaudación por los municipios, después de la reforma, lo tenemos en la Ley de Ingresos Municipales del Estado de Puebla, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad número 53, correspondiente al lunes 31 de diciembre de 1984.

Sobre traslado de dominio de bienes inmuebles o de los derechos reales constituidos sobre ellos, ubícalos en el municipio; sobre el ejercicio de las actividades mercantiles e industriales; sobre diversiones y

espectáculos públicos, (entiéndase toda función de esparcimiento teatral, cinematográfica, deportiva o de cualquier otra índole); sobre rifas, loterías, sorteos y toda clase de juegos permitidos; sobre anuncios, comerciales y propaganda (de igual forma se pueden establecer impuestos de otra naturaleza que no se opongan a las normas vigentes de coordinación fiscal).

Derechos; son derechos las contraprestaciones requeridas por el poder público, en pago de los servicios de carácter administrativo prestados por él.

Citamos algunos ejemplos de los derechos por los cuales un municipio obtiene ingresos, encontramos los siguientes:

- Empadronamiento y censo anual de toda actividad económica.
- Centros nocturnos de diversión con venta de bebidas alcohólicas.
- Hoteles y moteles.
- Hoteles de paso y establecimientos similares.
- Casas de huéspedes.
- Cantinas, bares, restaurantes-bares y establecimientos similares.
- Salones de baile.
- Discotheque.
- Pensiones o encierros para vehículos.
- Loncherías, tiendas, tenajones, misceláneas, estanquillos y similares.
- Agencias, depósitos, distribuidores y expendios de cerveza.
- Fábricas de vinos y licores a base de mezclas en frío.
- Peluquerías.
- Expedición y censo anual de licencias y funcionamiento de actividades laborales lucrativas.

Aprovechamientos; son aprovechamiento los demás ingresos ordinarios no clasificados como impuestos, derechos, productos y participaciones.

Se consideran como aprovechamientos: recargos, multas, gastos originados en el procedimiento administrativo de ejecución.

Recargos: son los ingresos que se cobran al contribuyente por la falta de pago oportuno de un crédito fiscal como indemnización al fisco municipal.

Multas: son sanciones pecunarias impuestas por cualquier contravención legal establecida en beneficio del municipio.

Gastos originados en el procedimiento administrativo de ejecución: se cobrarán a los contribuyentes afectados con carácter incondicional, según las tarifas que fijen las leyes en vigor.

Productos: son productos los ingresos provenientes del desarrollo de las actividades que no son propias del derecho público o por la explotación de sus bienes patrimoniales.

Como ejemplo de los productos tenemos: el arrendamiento y venta de inmuebles y muebles del municipio, el remate o venta de bienes muebles, etc.

Participaciones: son participaciones los ingresos que percibe el municipio por concepto de participación en la recaudación que realizan las autoridades fiscales federales o estatales con arreglo a los convenios, disposiciones y cuotas establecidas para tal fin, e ingresarán a la caja general de la Tesorería municipal.

La Federación obtiene en los Estados ingresos por acciones impositivas,

de los cuales los hace partícipes de un porcentaje; de igual manera los Estados los captan de los municipios y en forma similar participan a éstos una proporción de los mismos.

En algunos casos, dependiendo de la insuficiencia de capacidad monetaria de los municipios, las autoridades estatales pueden otorgarles una participación a efecto de que mejore su situación financiera. (Participaciones extraordinarias).

Por otro lado tenemos a los ingresos extraordinarios; que son aquellos cuya percepción se autoriza excepcionalmente para proveer el pago de gastos accidentales o extraordinarios, o cuando los ingresos ordinarios sean insuficientes para cubrir las necesidades del municipio.

Bajo este concepto se consideran en forma general los siguientes:

- Aquellos que con ese carácter y excepcionalmente decretan las autoridades competentes a propuesta del municipio para el pago de obras o servicios accidentales.

- Los que proceden de préstamos, financiamientos y obligaciones que adquiere el municipio para fines de interés público con autorización y aprobación de los ayuntamientos respectivos y conforme a lo que establezcan las leyes vigentes.

- Las aportaciones del Gobierno Federal.
- Las aportaciones del Gobierno del Estado.

Finalmente, los municipios pueden recurrir a las instituciones de crédito oficial y/o privadas con la finalidad de obtener empréstitos (previa aprobación de la legislatura local), cuyo destino en la generalidad

de los casos debe ser la realización de obras de beneficio comunitario y cuyo costo sea recuperable por sí solo; como ejemplos poderos citar la construcción de un mercado, sistemas de agua potable, rastro, etcétera.

c) Participación Tributaria con los Gobiernos Federal y Estatal.

La participación tributaria municipal, se da en un caso de colaboración mutua, tanto con la federación, cuanto con el gobierno del Estado al que pertenece un determinado municipio y cobra pleno desenvolvimiento legal mediante una figura que han dado en llamar "Coordinación Fiscal".

Las raíces del actual sistema de coordinación fiscal, nos dice Baragán, se encuentran en la doctrina, legislación y jurisprudencia argentina, ya que en éste país surgió la tesis de que para un sólo territorio debe existir un sólo impuesto (101).

En México, el Estado busca evitar la doble o múltiple tributación interior y a la vez, solucionar el problema de la falta de delimitación por el texto constitucional de los campos impositivos federales, estatales y municipales y para ello creó el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal mediante ley de 22 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 27 del mismo mes (102).

La finalidad del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal es la de coordinar el régimen fiscal de la Federación con los de los Estados, Municipios y Distrito Federal, establecer la participación que corresponda y fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales.

(101) Citado en Derecho Fiscal; por Raul Rodríguez Lobato. op. cit. págs. 129 a 131.

(102) Rodríguez Lobato, Raul. op. cit. pág. 130.

Finalmente, para complementar las disposiciones normativas fiscales en materia de coordinación; los Municipios están facultados expresamente por el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115, para celebrar convenios en materia de administración de contribuciones con los Estados.

De lo anterior se explica, que dicho precepto ordena en primer lugar la necesidad de los municipios de coordinarse con el Estado al que pertenecen en la administración de contribuciones; situación esta que diverge con nuestro criterio en virtud del estricto control político (en lo que se refiere al gasto) del Estado hacia los Municipios. En una segunda postura, nótase la contradicción de lo que establece el párrafo primero de la fracción IV de dicho artículo toda vez que aquí se ordena por el contrario que "los municipios administrarán libremente su hacienda..." de lo que se entiende que el Estado no tiene porque intervenir en esa fase de la potestad tributaria municipal, sino que únicamente debe coordinarse con sus municipios en el establecimiento de las contribuciones para encontrar fines comunes de la obligación ciudadana.

Es obvio que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la dependencia del Ejecutivo Federal, en cargada de hacer exigible el cumplimiento de las contribuciones y que en el campo de Coordinación Fiscal busque satisfacer con los gobiernos de los Estados tal tarea, también lo sería importante que se tomara en cuenta a los Municipios como gobierno directo a través del Cabildo para tales efectos, ya que, en la actualidad sólo se le incorporó al libre alvitrío de los gobernadores en los convenios de coordinación fiscal que éste firma con el Ejecutivo Federal, y se deja al traste cual tan importante actividad desarrollarían los tres niveles de gobierno.

## CAPITULO III

## DE LA ELECCION E INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

## III.1. EL AYUNTAMIENTO COMO ORGANICO COLEGIADO DE GOBIERNO MUNICIPAL.

La institución del gobierno municipal es una fórmula antiquísima que tiene sus orígenes en las asambleas deliberantes y que ha evolucionado hasta adoptar la representación popular en el cabildo.

Como todo gobierno local, el ayuntamiento ejerce una potestad política que lo faculta para regular, promover y orientar el desarrollo de sus comunidades dentro de un marco normativo que lo liga al Estado.

Ahora bien, de lo anterior se desprende que en nuestro actual sistema de gobierno municipal encontramos, que las principales características de los ayuntamientos son las siguientes:

- Es un órgano de gobierno colegiado compuesto por representantes populares.
- Funciona como asamblea deliberante.
- Es la máxima autoridad del municipio.
- Tiene personalidad jurídica propia.
- Está facultado para regular el ámbito local mediante la expedición de reglamentos.
- Tiene funciones políticas, financieras y administrativas.
- Ejerce sus potestades en el territorio municipal.
- Su actuación política, financiera y administrativa está avalada constitucionalmente; tanto por la Constitución Federal, como en la de los respectivos Estados.

a) Integración del ayuntamiento.

El ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal.

El presidente municipal es el "representante político y administrativo del ayuntamiento, encargado de la ejecución y despacho de los asuntos y decisiones que determine el gobierno deliberante" (103). Además, es el representante de mayor rango, más no de mayor jerarquía al interior del ayuntamiento.

El síndico procurador es la autoridad que tiene la representación jurídica del ayuntamiento en los actos legales en que forman parte del municipio. Asimismo es el mandatario legal y el responsable de la fiscalización respecto al manejo de la hacienda municipal y el interventor de los actos efectuados por instancias públicas y privadas que deba formalizar el ayuntamiento (104).

El regidor es el representante popular en el ayuntamiento que atiende las diferentes ramas de gobierno municipal, vigilando y procurando que su despacho sea el adecuado para la satisfacción de los requerimientos de la comunidad. Su participación en el ayuntamiento es fundamentalmente en el análisis, deliberación y toma de decisiones respecto a los asuntos que rigen el gobierno municipal.

---

(103) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Ed. INAP. México, 1985. pág. 177.

(104) Ider. pág. 179.

Esta es la integración básica del ayuntamiento en cuanto a sus autoridades superiores, pero dado su extensión territorial, al interior del propio ayuntamiento se practica un tipo de autoridad auxiliar que está a cargo de representantes populares de las distintas localidades y poblados municipales. Estos representantes populares reciben el nombre de autoridades auxiliares. Su elección en muchos casos es directa por parte del ayuntamiento, aunque en otros se recurre a la asamblea o plebiscito para su designación; como es el caso de los escribanos municipales. Estas autoridades no tienen las atribuciones del presidente municipal, síndico y regidor, pero sí contribuyen a canalizar ante el ayuntamiento todos los requerimientos sociales y administrativos de las localidades que representan, y sirven como un elemento de control descentrado del ayuntamiento hacia los centros de población.

b) Facultades y obligaciones a cargo de los órganos del ayuntamiento.

Del análisis de diversas leyes orgánicas municipales vigentes en el país se desprenden las facultades y obligaciones a cargo de los órganos del ayuntamiento que son más frecuentes y que no son comunes a todos los casos. Vamos a comenzar con el órgano administrativo que colegialmente representa al municipio propiamente dicho; el ayuntamiento tiene la facultad y obligación de:

- Expedir y publicar su reglamento interior y los de policía y buen gobierno y en general los reglamentos que requiera el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales o federales en materia municipal.
- Vivir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de organización municipal.
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y renovarlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa de ley de ingresos, remitiéndola al Congreso local para su aprobación.
- Formular anualmente el presupuesto de egresos.
- Administrar su hacienda en términos de la ley y controlar a través del presidente y el síndico o regidor correspondiente la aplicación correcta del presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.
- Rendir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.

- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.
- Conceder licencias y permisos.
- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.
- Procurar en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencias a sus miembros hasta por treinta días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Planear y ordenar los asentamientos humanos.
- Elaborar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales.
- Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.

- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutelados.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar del embellecimiento de los centros de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cura, guarderías infantiles, escuelas correccionales, y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.
- Enviar al Congreso Local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos, que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y la gendarmería y empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del Estado.
- Las demás que le encomienden las leyes y reglamentos vigentes.

Es importante señalar que la función del ayuntamiento se organiza mediante una estructura de comisiones a nivel de gobierno y en un apartado

administrativo para el desarrollo y gestión de sus decisiones, explicando - este señalamiento podemos afirmar que:

En el nivel de gobierno se establecen varias comisiones a cargo de las autoridades municipales (regidores, e incluso síndico y presidente municipal) que son instancias de vigilancia, seguimiento y procuración de los diferentes ramos que competen al municipio. Por lo que respecta al apartado administrativo éste a su vez, es la suma de órganos y unidades de gestión, que el aparato orgánico a cargo del Presidente Municipal, ejecuta y lleva a la concreción.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprender las facultades y obligaciones del Presidente Municipal que aquí presentamos y que varían según las leyes orgánicas de cada entidad federativa; son las siguientes:

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad, solamente en caso de empate.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación --

no sea privativa del ayuntamiento.

- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento, y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean estas federales, estatales y municipales.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento y disponer lo necesario para mejorar sus funciones.
- Calificar y sancionar a los infractores de reglamentos municipales.
- Informar al ayuntamiento, una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales.
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos, para el aprovechamiento de las vías públicas, los que, de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.

- Proponer al ayuntamiento los nombramientos del secretario, tesorero y representantes en las divisiones del territorio municipal.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos municipales se haga en estricto apego al presupuesto.
- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.
- Solicitar autorización del Ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.
- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones del Síndico que más frecuentemente se presentan en dichas leyes y que no son comunes en todos los casos.

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que este sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso Local la cuenta pública.
- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Funcionar como agentes del ministerio público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.
- Las cosas que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

Del análisis de las leyes orgánicas municipales se desprenden las facultades y obligaciones del Regidor que más frecuentemente se presentan sin ser comunes en todos los casos.

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que hayan sido electos.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los actos a que fueren citados por el presidente municipal.
- Las cosas que les otorgue la ley y sus reglamentos.

A manera de comentario, la modificación última del artículo 115 de la Constitución General de la República establece la obligatoriedad para que se incluya el sistema de diputados de minoría en las entidades federativas; tal disposición constitucional también preceptúa que en todos los municipios del país se introduzca el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, para el efecto de que exista pluralidad en tales cuerpos municipales y se escuchen y tomen en consideración las opiniones de las minorías políticas. Tal como se ha manifestado, las legislaciones estatales fueron modificadas para adecuarlas al nuevo contenido de la Constitución Federal. En lo que se refiere al principio de representación proporcional para los ayuntamientos, Jorge Ibarra (105) nos indica el resultado del análisis de las nuevas normas jurídicas relativas:

El ejercicio de revisión de la nueva normatividad de las entidades federativas muestran las siguientes características y tendencias:

- En todos los casos, las constituciones locales fueron reformadas para incorporar el principio de que todos los ayuntamientos se complementarían con municipales o concejiles de representación proporcional.
- Se mantuvo la decisión de que la representación proporcional sólo se aplicará para la elección de los regidores.
- Se definió que para los efectos de la elección se hiciera una distinción expresa entre los regidores de la mayoría y los regidores de representación proporcional.

---

(105) Ibarra, Jorge. La reforma municipal en la Constitución. Ed. Porrúa. México, 1986. pág. 113.

- El número de regidores de representación proporcional se estableció de acuerdo con el número de regidores de mayoría, o bien conforme a la población municipal.

### III.2. DE LOS REQUISITOS ELECTORALES PARA SER PRESIDENTE MUNICIPAL.

El fenómeno de la representación política y administrativa en los municipios es, sin duda, uno de los más importantes de todo régimen municipal. Desde luego, en principio es un fenómeno de carácter constitucional, en cuanto se vincula al sistema político del Estado al cual pertenece el municipio.

Autores como Rafael Bielsa (106) sostienen que la representación política no cabe en el concepto de régimen municipal, pues la del orden municipal, es a juicio de este autor, esencialmente administrativa. En nuestra legislación mexicana, y especialmente la municipal, encontramos presupuestos opuestos a la postura de Bielsa; ya que por un lado el presidente municipal lleva y ejerce actos meramente políticos y por el otro ejecuta y concreta actos sustancialmente administrativos, de tal manera que en nuestro estado de derecho los presidentes municipales ejercen dos potestades; la política y la administrativa.

Los requisitos más comunes que encontramos en casi todas las Constituciones locales y leyes orgánicas municipales son los siguientes:

---

(106) Bielsa, Rafael. Principios de Régimen Municipal. 3a. Ed. Abeledo-Perrot Editores, Buenos Aires, Argentina, 1962. pág. 80.

## a) Vecindad.

Ser originario del municipio o tener, por lo menos tres años de residencia anteriores a la fecha de la elección.

## b) Incompatibilidad de cargos.

No tener empleo, cargo o comisión de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, sesenta días (para algunos casos) o cuarenta y cinco (para otros casos) antes de la elección.

## c) Edad.

En las constituciones locales de los Estados, ni las leyes orgánicas municipales, establecen la edad como requisito para poder ser presidente municipal; por lo que nosotros consideramos partiendo de la edad mínima que la Constitución General establece en su artículo 55, para ser diputado federal, entre otros requisitos; la de 21 años cumplidos el día de la elección. Esto es, que tanto en las constituciones locales o bien en las leyes orgánicas municipales se establezca una edad mínima y una máxima, que bien podría elevarse a nivel nacional no sólo la edad que se requiera para poder ser presidente municipal, sino también, los otros requisitos antes descritos. Ejemplo:

Edad mínima abierta 21 años cumplidos el día de la elección.

Edad máxima cerrada hasta 50 años cumplidos el día de la elección.

## d) Ciudadanía.

Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus plenos derechos civiles y políticos.

e) Incapacidades.

No haber sido sentenciado, ni estar procesado por delito doloso que merezca pena corporal, y

No ser ministro de algún culto religioso.

Finalmente, el ciudadano nicaragüense que pretenda ser candidato a presidente municipal debe saber leer y escribir y no poseer más de quinientas hectáreas de cultivo en tierras fértiles.

### III.3. RECONCILIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLITICOS, COALICIONES, FRENTES Y FUSIONES.

Es obvio que al abordar este punto queremos converger relativamente con la participación en orden a las elecciones en los ayuntamientos, esto es en el orden local municipal.

Desde hace muchos años los partidos políticos confían en dirigentes cuya preocupación principal ha sido abrir espacios para poder hablar de pluripartidismo y de lucha electoral en donde se procure hacer participar a un mayor número de electores. Desgraciadamente algunos partidos se han preocupado más por lograr adeptos; lograr votos y de ese modo dedican su tiempo al arte de ganar elecciones, pero lo pierden enteramente en el arte de gobernar. En nuestro país, han sostenido a los partidos políticos de "oposición" a nivel de sobrevivencia sin capacidad para participar en una competencia equitativa con el partido en el poder.

De lo anterior se explica que aquellos que han querido hacer política y formar partido se hayan entregado a la jeragogía, que siempre ha sido un recurso de los absolutamente incapaces para gobernar, tanto en lo moral como en lo profesional.

Por otro lado, algunos partidos se han formado en los últimos años con perspectivas de desarrollo, pero la breve experiencia ha demostrado - que en los duros años de pruebas, en lugar de desaparecer, se han agrandado las viejas prácticas de colocar en primer lugar el procelitismo y lograr posiciones al frente de los partidos y en las representaciones bicameras o concejiles, en lugar de considerar seriamente los problemas del interés general.

En otro orden de ideas, algunas leyes electorales, como por ejemplo la del Estado de Guerrero, establece en su artículo 1º, que "El Estado de Guerrero reconoce a los partidos políticos como formas típicas de organización de interés público con sus propios principios y estatutos, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y - mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo" (107). Y así - otras leyes o códigos electorales locales.

Bajo ese contexto todo partido político nacional que haya obtenido registro definitivo por el Instituto Federal Electoral, deberán ser reconocidos como partidos políticos en las entidades federativas de la República Mexicana y para participar en los términos del artículo 41 de la Constitución Política General en las elecciones de ayuntamientos, tendrá éste la -

---

(107) Ley Electoral del Estado de Guerrero. N. 486. Publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el día 2 de septiembre de 1963. págs. 20 y 21.

obligación de sujetarse a la Constitución Local y leyes que de ella emanen y además debidamente acreditados ante la Secretaría de Gobierno del Estado donde vayan a realizarse las elecciones por lo menos 150 días naturales - antes de la elección, presentando documentación indispensable tal como:

- Certificado de registro expedido por el Instituto Federal Electoral;
- Declaración de principios;
- Programa de acción; y
- Los Estatutos que normen sus actividades.

De acuerdo con la reforma política, iniciada en 1977, se les ha dado una gran intervención a los partidos políticos, a los que se considera "organismos de interés público". Estos cambios constitucionales llevan un objeto, apoyar a los partidos políticos y promover el pluripartidismo en la Cámara de Diputados. Con ello se les otorga una relevancia que antes no tenían.

apunta Moreno Jíaz (108), que la finalidad de los partidos es si se atenuara el ejercicio democrático en la realidad y en la aplicación concreta de la reforma mexicana, "llevar a la práctica el difícil gobierno de la democracia".

En ese sentido, los partidos "son conductos de expresión popular, son un instrumento para educar e informar políticamente al pueblo y que, además, le permite a éste articular, comunicar y ejecutar las exigencias -

---

(108) Moreno Jíaz, Daniel: Partidos Políticos del México Contemporáneo, 1946-1985. Ed. Harla. 10a. Ed. 1985. pág. 443.

que se generan en su seno" (109). Asimismo, los partidos son el conducto para concretar ciertos principios básicos de la sociedad política, sufragio universal, democracia popular, etcétera. Además, "ciertamente el derecho de los ciudadanos para asociarse o reunirse para realizar actividades políticas es una garantía individual creada por nuestro orden jurídico, sin embargo, la constitucionalización de los partidos políticos no debe equiparse a una garantía individual, ya que también es un derecho de los ciudadanos mexicanos el afiliarse o no a un partido, por lo que el orden jurídico lo que tutela como garantía es el derecho subjetivo del ciudadano y no el de los órganos o instituciones" (110); en conclusión, la reforma de 1977 acertadamente le dió cauce constitucional en el capítulo intitulado "De la soberanía nacional y de la forma de gobierno".

a) Del registro definitivo de los partidos.

Únicamente nos referiremos al registro definitivo de las organizaciones políticas locales, no así, nacionales.

Según la Ley Electoral del Estado de Guerrero (111), para que una organización pueda constituirse como partido político estatal y obtener su registro definitivo, es necesario que satisfaga requisitos previos y definitivos:

---

(109) Rodríguez Lozano, op. cit.; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos -comentada- art. 41; Primera edición, 1985. IJ UNAM. México, 1985, pág. 109.

(110) Iden. pág. 109.

(111) Ley Electoral del Estado de Guerrero; op. cit. arts. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 y 27. págs. 21 a 27.

a.1. Requisitos previos.

- Contar con un mínimo de 500 afiliados;
- Haber celebrado, cuando menos en las dos terceras partes de los municipios del estado, una asamblea en presencia de un Notario Público;
- Haber celebrado una asamblea estatal constituida ante la presencia de un Notario Público;
- Los documentos en los que conste la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos;
- Las listas nominales de afiliados por municipios;
- Los certificados de las asambleas celebradas en los municipios, y las actas protocolizadas de las asambleas estatal y constitutiva.

a.2. Requisitos definitivos.

- La identidad y domicilio del mínimo de afiliados requeridos, con base en las listas nominales; y
- Que los afiliados vecinados en, cuando menos la mitad de las localidades del municipio de que se trate, sean un mínimo de diez personas por localidad.

Es pertinente señalar que la solicitud de registro definitivo debe presentarse ante la Secretaría de Gobierno del Estado, ésta a su vez, tendrá un plazo de 120 días naturales, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud de registro para resolver lo conducente. En su caso, dicha Secretaría expedirá certificado haciendo constar el registro.

En caso de negativa, fundamentará las causas que la motiven y la comunicará a los interesados.

El registro deberá solicitarse, por lo menos, con un año de anticipación al día de la elección y sólo se otorgará registro definitivo a un partido político estatal cuando en las últimas elecciones locales hubiere obtenido el 3% de la votación total válida en el Estado. En tanto no se obtenga dicho porcentaje, su registro se considerará condicionado y sus constituciones o representantes ante los organismos electorales únicamente tendrán voz.

Bajo ese contexto la Secretaría de Gobierno informará a la Comisión Electoral del Estado, a los Comités Distritales Electorales y a los Comités Municipales Electorales, cuáles son los partidos políticos legalmente registrados y acreditados, así como sus características especiales.

b) Modalidades legislativas de las coaliciones, frentes y frentes.

Casi todas las leyes electorales de los Estados contemplan estas modalidades legislativas, así, tenemos que la Ley Electoral del Estado de Guerrero (112), al referirse en su artículo 46 al derecho de formar coaliciones se está refiriendo única y exclusivamente a los partidos políticos y para fines electorales, postular candidatos en las elecciones estatales. Por su parte el art. 47 de dicha Ley Electoral señala que podrán celebrarse convenios de coalición entre dos o más partidos políticos para elecciones de Gobernador, Diputados, Ayuntamientos y Comisarios Municipales. Precisa este artículo que en todos los casos se presentará un sólo registro y emblemático.

En ese orden de ideas se precisa de conformidad con el art. 48 del ordenamiento legal en cuestión el contenido de los convenios de coalición, tales son:

---

(112) Ley Electoral del Estado de Guerrero. op. cit. arts. 46, 47, 48, 49, 50, 51. págs. 34 a 37.

- Elección que lo motive;
- Nombre, apellidos, edad, lugar de nacimiento y domicilio de los candidatos;
- Cargo para el que se los postula; y
- Forma en que convengan los integrantes de la coalición para ejercer en común sus prerrogativas, dentro de los señalamientos de la ley.

Finalmente, concretando el estudio de las coaliciones políticas, tanto el artículo 50 y 51 señalan por una parte que los partidos políticos no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de coalición de las que ellos formen parte y por la otra, refieren que concluido el proceso electoral, automáticamente termina la coalición.

Por lo que corresponde a la modalidad de las fusiones, los partidos políticos estatales tienen ese derecho para fusionarse entre sí y con ellos las asociaciones políticas estatales.

El objeto de una fusión entre partidos en términos del convenio que se celebre es la formación de un nuevo partido político estatal, en cuyo caso, se deberá solicitar de la Secretaría de Gobierno un nuevo registro.

El convenio de fusión entre partidos y asociaciones políticas estatales, podrá establecer entre otros puntos, que uno de los partidos políticos fusionados conservará su personalidad jurídica y la validez de su registro, acordándose la disolución del otro u otros partidos que participen en la fusión. Necesariamente el convenio deberá ser registrado en la Secretaría de Gobierno, la que resolverá lo conducente dentro de los 30 días siguientes al de su presentación para ese efecto. Y para fines electorales,

el citado convenio deberá registrarse ante la Comisión Electoral del Estado, por lo menos 150 días antes de la elección, la cual resolverá lo que proceda dentro del término de un mes (113).

Resulta, que en los ordenamientos electorales locales la figura legislativa de los frentes poco es observada y reglamentada, pero para llenar este vacío serenos un poco extensivos para señalar que esta posibilidad se encuentra abierta a nivel nacional tal y como lo dispone el artículo 56, - fracción 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 15 de agosto de 1990 (114). Que a la letra dice:

"Los partidos políticos nacionales podrán constituir frentes para -- alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos..."

De lo anterior se desprende que entre fusiones, coaliciones y frentes, realmente no encontramos mucha diferencia, ya que; tienen en común lo siguiente:

- Alcanzar objetivos políticos y sociales, mediante acciones y estrategias específicas y comunes;
- Presentar plataformas y postular el mismo candidato; y
- Construir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.

En consecuencia, ésta es una de las formas preferencial y fundamental de expresión política a la que han tendido que recurrir desde hace muchos

(113) Ley Electoral del Estado de Guerrero. op. cit. art. 26. pág. 27.

(114) Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; Secretaría de Gobernación: D.O.F. 15-VIII-1990. Art. 56. Fracción 1. pág. 16.

años algunos partidos, corrientes políticas democráticas, uniones cívicas, asociaciones políticas, etcétera, para mantenerse durante una temporada - larga en la constante disputa por el poder.

Finalmente, algunos autores han considerado con acopio de razones - y datos que la década de los setenta, es la que atestigüa el mayor desarrollo partidario en la historia de la sociedad mexicana. Esta evolución ha - provocado el crecimiento de los sectores nuevos, y según se llegó a decir que constitúan un tercio de la sociedad. La sociedad civil como tal se manifiesta en nuevos bríos y fuerzas inéditas, algunas de las cuales deciden organizarse en partidos. Esto no ocurrió solo entre grupos de izquierdas, sino entre grupos más conservadores, como es el caso de la Unión Nacional Sinarquista, que decidió lanzar al Partido Demócrata Mexicano (P.D.M.) (115).

c) De los derechos.

Con base en lo dispuesto por diversos ordenamientos legales de carácter electoral, tales como la ley Electoral del Estado de Guerrero (116), - expresan que los partidos políticos con registro definitivo tienen el derecho de integrarse a la Comisión Electoral del Estado y a los Comités Distritales y Municipales Electorales, mediante un comisionado con voz y voto; de manera tal, que los partidos políticos estatales tienen derecho a:

---

(115) Las elecciones en México, evolución y perspectivas;

Varios autores, coordinados por González Casanova Pablo. Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 1a. Ed. Coeditado con Ed. siglo XXI. México, 1985. pág. 332.

(116) Ley Electoral del Estado de Guerrero; op. cit. arts. 24 y 25. págs. 28 y 29.

- Postular candidatos en las elecciones estatales, distritales y municipales;
- Realizar ritines, reuniones públicas y actos de propaganda política en apoyo a sus candidatos;
- Nombrar representantes generales para cada Distrito o Municipio en que participen, según se trate de elecciones estatales o municipales, desde luego en el número que determine la Comisión Electoral del Estado y, de acuerdo a las peculiaridades de las circunscripciones de que se trate, y;
- Nombrar un representante en cada una de las mesas directivas de cédulas de los Distritos o Municipios en los que postulen candidatos.

Es muy común encontrar en las leyes electorales otros derechos que se le asignan a los partidos no en orden a un sólo rubro, sino en diversas actividades más que la propia ley les va otorgando; sería recomendable que se especificara en un sólo Título o Capítulo encontraríamos en conjunto todos los derechos de los que pueden hacer uso de los partidos políticos, obviamente, para fines democráticos esto es, no sólo en tiempos de elecciones sino que además de estas perduraran en el tiempo y en el espacio del espíritu de la propia ley.

#### d) De las obligaciones.

El tener de los partidos políticos estatales es sin duda alguna, el de cumplir con ciertos requisitos y estar pendientes de mantener su vigencia respecto de ellos. Así como gozan de los derechos, tienen que sujetarse a infinidad de obligaciones; un ejemplo de ellas son las siguientes (117):

(117) Ley Electoral del Estado de Guerrero. op. cit. art. 32. pág. 30.

- En primer orden: mantener el límite de afiliados que le requiere la Ley Electoral para su Constitución y registro;
  - Contentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados;
  - Registrar a sus candidatos ante los organismos electorales que proceda, conforme a la Ley Electoral.
  - En segundo término: encontraros que más que una obligación normativa, es un deber político hacia el avance de contienda electoral, así encontraros que:
    - Deberán conducir con las autoridades competentes para que se retire, dentro de los 30 días siguientes al día de la elección en que participen, la propaganda que en apoyo de sus candidatos hubieren fijado, pintado, instalado o emitido.
- Al respecto, consideramos que los 30 días deben ser antes del día de la elección para retirar la propaganda política, ya que, en ese sentido se le deja a la población votante una actitud de obligación no de compromiso.

- También deberán cumplir con los acuerdos que tomen los organismos electorales en los que participen o tengan representación.

Consciente esta obligación, resulta inconcuso e inverosímil que existan representantes de partidos, que en vez de hacer una información sintética sobre las resoluciones que se lleguen a determinar en el seno de tales organismos para sus partidarios, se dirijan a los mismos en forma equivocada.

Esto trae como consecuencia que los afiliados al partido en el momento de recibir una información equívoca a la conciencia del propio partido, pasen todo su tiempo descontentos y en protesta. Por obvio que

resulte, el desconcierto del orden provoca descompostura política al interior de un partido y en consecuencia pierde adeptos y simpatizantes por matar sus esperanzas de cambio.

Bajo este contexto sería recomendable que a lo largo de la ruta del pensamiento político se permitiera la participación directa de jóvenes designados al gobierno real, en la enseñanza y en el alcance de los pronunciamientos multitudinarios. Porque sólo así la política del arte de regir las cosas se transformará en arte de capacitarlas para el encauzamiento de un gobierno democrático y soberano.

Quiero finalizar con el estudio de este capítulo ofreciendo una información que consideramos bastante útil para el tema que hemos venido abordando, ya que se trata de las alcaldías que están en poder de la oposición, esto es las que han ganado en forma democrática los partidos de oposición que en suma son pocos. La cual se presenta en el siguiente cuadro.

Cabe aclarar que no se mencionan los nombres de los municipios, sino que tan sólo el nombre de cada uno de los Estados.

	PAN	PRI	PPS	PRD	PFCRN	PARM	PDM	PRT	OTROS	TOTAL
AGUASCALIENTES	-	9	-	-	-	-	-	-	-	9
BAJA CALIFORNIA	2	2	-	-	-	-	-	-	-	4
BAJA CALIFORNIA SUR	-	4	-	-	-	-	-	-	-	4
CAMPECHE	-	8	-	-	-	-	-	-	1*	9
CHIAPAS	-	109	-	-	-	-	-	-	-	111
CHIHUAHUA	-	67	-	-	-	-	-	-	-	67
COAHUILA	2	35	-	-	1	-	-	-	-	38
COLIMA	-	10	-	-	-	-	-	-	-	10
DURANGO	1	36	-	-	-	-	-	-	2	39
GUANAJUATO	1	41	-	-	1	1	-	-	2	46
GUERRERO	-	56	-	9	1	2	-	1	6	75
HIDALGO	1	76	-	-	1	3	-	-	3	84
JALISCO	3	117	-	-	1	1	-	-	2	124
MEXICO	2	117	-	2	-	-	-	-	-	121
MICHOACAN	3	57	-	52	-	1	-	-	-	113
MORELOS	-	31	-	1	-	-	-	-	1	33
NAYARIT	-	20	-	-	-	-	-	-	-	20
NUEVO LEON	2	48	-	1	-	-	-	-	-	51
OAXACA	6	536	1	16	3	7	-	-	1	570
PUEBLA	6	193	2	6	8	2	-	-	-	217
QUINTANA ROO	-	7	-	-	-	-	-	-	-	7
QUERETARO	-	18	-	-	-	-	-	-	-	18
SAN LUIS POTOSI	2	54	-	-	-	-	-	-	-	56
SINALOA	1	17	-	-	-	-	-	-	-	18
SONORA	-	70	-	-	-	-	-	-	-	70
TABASCO	-	17	-	-	-	-	-	-	-	17
TAMAULIPAS	1	40	-	-	-	2	-	-	-	43
TLAXCALA	1	41	-	2	-	-	-	-	-	44
VERACRUZ	1	189	4	3	5	1	-	-	4	207
YUCATAN	5	99	-	-	9	1	-	-	-	106
ZACATECAS	1	55	-	-	-	-	-	-	-	56
<b>TOTAL =</b>	<b>41</b>	<b>2179</b>	<b>7</b>	<b>92</b>	<b>22</b>	<b>21</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>24</b>	<b>2387</b>

\* El Municipio de Escárcega, en el Estado de Campeche, fue creado en junio de 1990 y empezó a funcionar con una Junta Provisional Administrativa en enero de 1991. Es el único de los Municipios de reciente creación que no ha tenido elecciones.

FUENTE: Dirección General de Gobierno.-Dirección de Coordinación con Partidos Políticos y Organismos Electorales.

Concentrado de posesión por partido de los Municipios.  
Actualizado hasta el 15 de mayo de 1991.

Explicando el contenido del cuadro que se presenta que en el rubro de "O.K.", y/o se refieren a los Consejos Municipales u otro partido local.

Por otro lado, vemos como el PKI, de los 2387 municipios existentes en el país, tiene atribuidos más del noventa por ciento; por lo que aquí - cubría hacernos una pregunta: ¿y qué progreso se ha realizado después en - nuestro país en esta rama del Derecho (Derecho Electoral), por sensible - que sea confesarlo, hemos de decir que ninguno.

## CAPITULO IV

### REALIDAD DE LA SITUACION MUNICIPAL ACTUAL.

Para efectuar el análisis de la situación que guarda el municipio mexicano en la actualidad, es indispensable que se retrase la panorámica que ofrece este trabajo y se plantee el estudio de los principales factores que presentan dificultades en el proceso.

#### IV.1. FACTORES DE LA PROBLEMÁTICA.

##### a) Humano

- Autoridad Municipal.

El perfil educativo global de las autoridades municipales en la mayor parte de los municipios del país, los ubica en una postura de desventaja para integrarse a la función pública con elementos y conocimientos previos en el orden jurídico y administrativo.

En términos generales, se presenta como una desventaja ya que en la mayor parte de su ejercicio constitucional realizan una doble tarea: aprender a gobernar y gobernar en el acto.

La función del gobierno no es solamente la asistencia al cabildo, sino la deliberación y toma de decisiones sobre diversos asuntos, en consecuencia la conducción del gobierno municipal conlleva conocimientos técnicos y administrativos que no siempre son accesibles a la autoridad municipal, derivándose de ello una simple adopción de modelos de otros ayuntamientos, que en muchas ocasiones resulta contraproducente aplicar; ya que provienen de otros ámbitos y la simple diferencia por su reglamentación implica un trastorno de la norma que se pretenda aplicar.

Generalmente, el Presidente Municipal es quien propone algunas iniciativas de reformas ó de soluciones, a través de programas de gobierno, para tratar de mantener el equilibrio de autonomía en sus tres aspectos (política; administrativa y financiera), y para aplicar con calidad y claridad el orden normativo de su circunscripción territorial, cuando así ocurre la fuente del proyecto es también un modelo mandado a hacer, o bien una adaptación aplicado en otro municipio u otros que se elaboraron en algún centro de apoyo municipal.

Aún en municipios urbanos y metropolitanos ocurre lo anterior, por lo que se aprecia una reducida creatividad o iniciativa para formar instrumentos propios desarrollados en el seno del ayuntamiento.

- Población Municipal.

Al igual que en el caso de las autoridades municipales la mayor parte de la población de nuestro país no ha tenido oportunidad de acrecentar su educación y mucho menos su instrucción y nivel cultural, situación que la limita en la comprensión de diversos aspectos políticos, administrativos, financieros y sociales que pronuncia el gobierno municipal. El fenómeno de la problemática regularmente queda inserto en ese ámbito de incomprensión.

La imagen que proyecta el régimen municipal entre la población es el de una barrera y obstáculo para el libre desarrollo de sus actividades, esto trae aparejada como consecuencia una apatía enteramente de desacreditación hacia los funcionarios municipales, sin embargo pese a ese fenómeno social, en la conciencia de millones de mexicanos que aún están haciendo uso de sus derechos constitucionales manifestándose y expresándose en las

plazas, en las calles, en los jardines, pareciera que en los ayuntamientos nada hubiera pasado; que fueran los mismos que entran, que han entrado y han salido por muchos años. Sucede que las autoridades aún no han tomado conciencia de ese impacto.

Así lo hemos visto, lo vivimos en las elecciones del año de 1968. Así lo resentimos al designarse y/o implantarse del centro del país, candidatos "oficiales" opuestos a los sentimientos de un pueblo; pese a la profusión del "discurso innovador" de las voces "oficiales" a través de los medios de difusión que se hace cada tres años, pretendiendo cambiar la realidad con la palabra al calor de un proceso electoral, comprobamos una vez más que no hay congruencia entre lo que se dice y lo que se hace.

Por ello, millones de ciudadanos mexicanos que viven en los 2,387 municipios del país, se han manifestado en que es importante que se tome conciencia de la necesidad de responder al reto que se nos plantea para una nueva era democrática; si es que la ha llegado a haber en este país.

No se puede seguir con actitudes políticas tradicionalistas, como si no hubiere sucedido nada en este siglo para la vida de nuestro país. No se puede tampoco aceptar las hermosas lecciones de derecho electoral que se plantean en las campañas políticas, incluso en las Cámaras de Diputados, en virtud de ser rituales de otras épocas; esas hermosas lecciones de derecho electoral no corresponden a la realidad que se vive en México; seguramente se refieren a otros países, pero no a lo nuestro.

Porfiria ser muy largo ; reiterativo, hacer una relación de todos los hechos vergonzosos que se han presentado durante una larga vida de promesas que no se cumplen; no es ese ya, en estos momentos nuestro propósito.

Para los ciudadanos que habitan en las localidades municipales, se hace necesario contribuir al compromiso y a la responsabilidad como verdaderos patriotas mexicanos (no patricios), independientemente de las posiciones políticas e ideológicas que guarden y/o se "atribuyan" de cualquier organización política; sólo así el factor humano, no seremos un problema; tampoco obrará antecediendo de que lo hemos sido y por muchos años.

b) Deficiencia en servicios públicos municipales.

En la época actual, en México, de los 2,387 municipios del país, sólo una parte reducida es considerada como municipio económicamente importante y claramente urbano. En un porcentaje considerable podemos localizar municipios que pudieran catalogarse con características tanto urbanas como rurales; y finalmente los municipios estrictamente rurales, que son la mayoría de México.

Juan M. Vázquez (118), uno de los primeros tratadistas de Derecho Constitucional que hizo alusión directa y extensa a los municipios, nos menciona que ya en el siglo pasado las funciones de los municipios eran determinadas previamente en quehaceres públicos y determinantes en el cuidado y conservación de los servicios públicos que prescribían la obligación de los ayuntamientos de prestarlos a la población.

En fecha anterior a 1962, la mayoría de los ayuntamientos no prestaban el servicio público de tránsito, el de agua potable y alcantarillado y otros que habían quedado a cargo de los gobiernos de los estados por -----

---

(118) Vázquez, Juan M., Curso de derecho público. Tipográfica Literaria de F. Mata, Veracruz, 1879. págs. 184-185.

diferentes razones particulares de cada entidad federativa, pero estimamos que básicamente por las carencias económicas.

A raíz de la última reforma al artículo 115 de la Constitución General de la República, y adoptando una posición optimista, los servicios públicos municipales quedan encaucados con toda claridad en la ley fundamental del país, sin embargo, no bastó dicha iniciativa para encauzar la reestructuración total. En virtud de que no todos los municipios son o presentan las mismas características y tal parece que dicha reforma pretendiera imponer solución a muchos problemas que aquejan a los municipios de México, pero resultó contraproducente.

La mayoría de las obras que se llevan a cabo para los municipios se han construido en las últimas décadas a base de créditos, y en tanto se paga el empréstito que fue necesario utilizar para la construcción de la obra, el sistema se administra por "juntas" de acuerdo al servicio para el que va a ser utilizada dicha obra; al terminar de pagar, de acuerdo con la nueva legislación, debe quedar a cargo del ayuntamiento respectivo.

Como comunidad imperfecta, el municipio satisface insuficientemente las necesidades de las familias y de los individuos que lo integran de suerte que se ve precisado a unirse con otros para, mediante ello, completar, suplir, sus naturales deficiencias, sin que por esa razón sufran menoscabo sus derechos, como no lo sufren los de la familia, que suple y complementa sus deficiencias a través del municipio. A través de estas uniones, de esas mancomunidades, aparece el Estado, comunidad política que lo abarca y comprende, aniquilando sus esencias. El municipio resulta así una extensión extemporánea de la familia. Por tanto, el municipio debe ser --

para la familia escudo protector, atmósfera de libertad y providencia coadyuvante.

La participación de los jefes de familia o en general, de los ciudadanos, en la gestión común de los problemas municipales y específicamente los de servicios públicos; evidentemente constituye una actividad política. No sólo implica vigilancia, encauzamiento y dirección de intereses públicos, sino que contiene una función específicamente política: la designación de mandatarios de la comunidad local y el ejercicio mismo de su autoridad para el bien común.

De lo anterior se explica que la actividad política es no sólo necesaria, sino obligatoria. El hombre no escapa nunca al imperio de las normas éticas y tiene, consiguientemente, deberes indudables respecto del municipio del que forma parte. Ha de esforzarse porque cumpla rectamente sus fines. Si lo abandona a la corrupción, al fraude, al abuso del poder, contribuye al entronizamiento inhumano de las fuerzas del mal y, por otra parte, resiente, en sí mismo y en su familia, más pronto o más tarde, los efectos de esta desviación antinatural. Así, la vida civil queda envenenada en sus fuentes.

Hay, pues, en la deficiencia de los servicios públicos municipales, una política municipal doblemente necesaria y obligatoria, de la que nadie puede honrradamente desertar. Esta es precisamente la política que no se hace en México.

En cambio, una odiosa explotación del municipio para finalidades políticas extrañas ahoga su vida, frustra su propia e insubstituible tarea local, roba a los habitantes tojos de nuestros pueblos y ciudades lo que sólo una auténtica gestión municipal puede darles.

Las fracciones monopolizadoras del poder, desde el centro del Estado Nacional, dominan los gobiernos municipales; lo que trae como consecuencia que los gobiernos municipales se preocupen más en quedar bien con el "Emperador" que con los "Plebeyos" en sus necesidades.

Estamos de acuerdo y sin discusión alguna que el gobierno municipal no puede satisfacer todas las necesidades de la vida local de sus habitantes; pero no completamente, en razón de que la administración municipal no informe en dónde quejan, y en qué se gastan las contribuciones que aportamos; hacia dónde se destinan y con qué propósito.

Recientemente lo que se ha puesto de moda en las localidades municipales por las autoridades del ayuntamiento es: "EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD" (PRONASOL), "fenómeno" creado por el gobierno federal desde inicios de este sexenio 1989-1994, concepto obviamente desprendido del art. 3o. de la Constitución General, en la parte que reza: ..."considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"... Pues resulta que el PRONASOL, ha venido cubriendo actividades que son propias del ayuntamiento, y nosotros consideramos que esto anula aún más a la administración municipal en la prestación y cumplimiento de sus propias funciones.

La naturaleza "jurídica" del PRONASOL, es la de construir obras en beneficio de la colectividad: hospitales, escuelas, red hidráulica, carreteras, mercados, etcétera. Pues bien, si se tiene esa finalidad, porqué no dejar hacerlo al municipio para que éste sea propiamente, a su vez, el conductor y operador especial de ese "beneficente colectivo" que todo individuo espera como respuesta a sus vejandas de necesidades imperantes, por -

parte de su gobierno municipal; pero desafortunadamente todo parece ser que al municipio le han dejado el ángulo de observar y no participar.

Proponemos como solución al problema que:

Para que no se siga degenerando la insuficiencia del municipio en la prestación de sus servicios públicos, es importante contar con una planeación por servicios, así como un control, todos propios. Una planificación que signifique, en esencia la sustitución del principio de la libre concurrencia y el de dirección política del Estado, por el de objetivos especiales concretos en programas parciales ; no globales, en virtud de que estos últimos representan un trastorno en la eficiencia y eficacia de los servicios públicos municipales.

Por lo que atañe al Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) deberá ser cuidadosamente encauzado, no como un planteamiento para abatir la extrema pobreza que vivimos millones de mexicanos, sino, como una alternativa de poder salir de ella, es decir, por ejemplo: en el ramo de la agroindustria formular programas a mediano plazo de selección de tierras, granos y semillas, que sean eficientemente cultivables en las mismas, y que se genere con el cultivo del producto especies de calidad en variación, que éstos mismos sean fácilmente comerciábiles con otros países que tengan la necesidad de consumirlos constantemente, sólo así el (PRONASOL) no será únicamente una realidad política sexenal, sino una realidad social.

c) Defensa del Municipio frente al Estado.

Lo que el municipio es una comunidad intermedia : territorial, desarrolla su vida en el seno de otra comunidad más amplia, que la limita y circunscribe y con la que tiene forzosamente, que entablar relaciones, a saber: el Estado.

Este problema de las relaciones entre el Municipio y el Estado, así como el de sobre qué bases deban establecerse, dice Sergio Francisco de la Garza, "es uno de los que deben quedar aclarados con más precisión, ya que de la solución que se le dé se desprenderán innumerables consecuencias que repercutirán inevitablemente, en la estructura y en la organización de la vida municipal" (119).

Como comunidad territorial, el municipio se encuentra, asimismo, insertado dentro del seno del Estado, con la necesidad de entenderse con éste, sin que dicha inserción signifique la anulación de su personalidad independiente y autónoma.

De ahí que las relaciones entre el Municipio y el Estado deban establecerse sobre la base de un respeto por parte de éste, de los derechos y de la existencia de aquél. De ahí que deba reconocerle derecho a su autonomía, a su autarquía, a su "self-government", (autogobierno) (120).

El problema de la delimitación de lo que es "propio" del Municipio, de lo que constituye su "esfera propia de acción", siempre ha sido considerado como uno de los de más difícil solución. Ello sin embargo, no parece tan inasequible si se medita en lo siguiente: la autarquía debe consistir únicamente en un gobierno de lo propio, en administrar libremente los asuntos municipales no tanto con independencia (lo que resultaría excesivo) sino sin dependencia respecto de la Autoridad central, que en este caso es el Ejecutivo Estatal, "subordinado al Federal". Como dice Posada,

---

(119) De la Garza, Sergio Francisco: El municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno. Ed. Jus. México, 1947. pág. 73.

(120) Idem. pág. 74.

la autarquía "rechaza la dependencia, pero no repugna la intervención. Con lo que no parece compatible es con el régimen de subordinación de municipios, que convierte a éstos en el grado de una jerarquía uniforme y reglamentada" (121).

Los problemas de los municipios son principalmente de índole político; económico. El problema político se resume en la constante e indebida intromisión de las autoridades locales en la integración y funcionamiento del municipio. El problema económico se finca en que los gobiernos locales recauden considerablemente los ingresos de los municipios (122).

Podemos entonces afirmar que los vicios que adolece el municipio en México desde la época colonial, nunca han sido totalmente erradicados de la vida municipal actual, desde las interferencias centralistas que caracterizan al municipio pos-villalar, hasta la venta en subasta de los cargos concejiles, modalidad imperante en la época colonial; ya que esta práctica negatoria de la democracia y de la libertad de los ciudadanos para la integración de la representación en los ayuntamientos se ha observado aún en la época pos-revolucionaria desde luego con el mismo carácter institucional como se practicaba en la colonia; pues no ha sido raro, en la época pos-revolucionaria, la venta de alcaldías y de otros cargos de los ayuntamientos.

Lo mismo podemos afirmar que las interferencias centralistas a nivel de ejecutivos estatales, hasta los no menos deprimentes de autoridades federales.

- 
- (121) Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna; Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, España, 1936. pág. 23.
- (122) Serra Rojas, Andrés; Derecho Administrativo. T. I. 5ta. Ed. Porrúa. México, 1972. pág. 591.

Para concluir este punto, consideramos importante dejar establecido claramente que es inocuo e incuestionable en principio que el municipio no funcionara en la medida en que sistemáticamente padece las interferencias centralistas que los dos otros niveles de gobierno ejercen sobre él y que el indefinido diseño de las relaciones financieras delineadas desde los debates del Congreso Constituyente de 1917, han servido de last y punto de partida para una indiscutida dominación y prepotencia sobre los ayuntamientos por parte de los otros niveles indicados.

La defensa del Municipio frente al Estado, debe darse en un cambio en un proceso espontáneo. Ese cambio debe ser consciente y controlado hacia la conducción, mediante el esfuerzo de todas las categorías progresistas y productivas. Para construir un nuevo municipio, es decir, novomunicipalizar a México. El Municipio Mexicano hoy, no representa los intereses de la mayoría nacional. Lo han usado como un instrumento de represión y de opresión al servicio de la oligarquía y de los extranjeros frente a los cuales deja a los productores nacionales desamparados. El objetivo es construir un municipio de participación de todos los que en una forma o en otra contribuyen con trabajo, es decir, a la formación de la riqueza nacional. "Este municipio de participación" será moderno, "científico"; los "técnicos" tendrán ahí un lugar de honor. Pero lo que importa subrayar es que al pretender asociar a todos los mexicanos que habitan en los 2,387 municipios del país, a la ejecución de un gran designio, se consideraría de inmediato; romper con el orden nacional, (sería como hacer del país la cosa de todos). Pues no se trata de eso, aquí lo que se pretende es romper con el orden "neg colonial mexicano" que trata con sus grupos de mantener aparte la masa de la población, en provecho de algunos. Allí está pues, este proyecto, político por excelencia, que podría ser el negocio de un partido, de emprender lo y llevarlo a buen fin.

## IV.2 ESTADÍSTICA POR ENTIDADES DE LOS MUNICIPIOS CON ACTIVIDADES:

ENTIDADES	No. MUNICIPIOS.	PRIMARIAS	INDUSTRIALES	TURISTICAS	FRONTERIZOS Y PORTUARIOS.	METROPOLITANOS Y CONFINADOS	EN FRONTERA (1988)
AGUASCALIENTES	9	8	1	1	-	-	TODOS
BAJA CALIFORNIA	4	2	3	2	3	-	3
BAJA CALIFORNIA SUR	4	-	1	-	TODOS	-	TODOS
CAMPES	9	4	1	4	4	-	6
CHIHUAHUA	111	105	1	10	17	-	37
CHILAHUA	67	57	11	24	7	-	-
COAHUILA	28	21	14	3	7	3	11
COLIMA	10	8	2	4	1	1	5
DURANGO	38	34	3	1	-	2	10
GUANAJUATO	46	36	10	3	-	4	6
GUERRERO	75	66	3	5	2	-	18
HIDALGO	84	79	5	6	-	-	23
JALISCO	124	114	7	11	1	5	13
EST. DE MEXICO	121	86	36	10	-	18	16
MICHOACAN	113	105	8	13	1	1	9
MORELOS	33	25	3	6	-	3	7
NAYARIT	20	18	-	3	1	3	16
NUevo LEON	51	39	17	13	1	8	16
OAXACA	586	583	4	9	1	4	88
PUEBLA	217	200	4	4	-	7	60
QUINTANA ROO	7	3	-	4	4	-	-
QUERETARO	18	13	5	3	-	3	8
SAN LUIS POTOSI	56	50	6	2	-	4	16
SINALOA	18	15	2	2	1	2	9
SONORA	70	56	13	5	12	-	8
TAMPICO	17	16	1	1	4	-	TODOS
TAMULIPAS	43	36	6	4	12	4	10
TLAXCALA	44	29	11	7	-	14	7
VERACRUZ	207	197	11	11	5	10	20
YUCATAN	106	104	2	9	4	-	8
ZACATECOS	56	54	1	3	-	-	7
TOTAL:	2307	2165	194	186	95	88	2040

FUENTE: CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL; ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA SECRETARIA DE GOBERNACION. MEXICO, D. F., JULIO DE 1991.

NOTA: LA REPRESENTACION NUMERICA DE LAS ACTIVIDADES PROPIAS DE LOS MUNICIPIOS, NO DEBE CONFUNDIRSE CON EL NUMERO DE MUNICIPIOS POR ENTIDADES; NI TAMPOCO LO ALTERA, EN VIRTUD DE QUE CASI TODOS LOS MUNICIPIOS DEL PAIS, AL MISMO TIEMPO QUE PRESENTAN POR UN LADO ACTIVIDADES PRIMARIAS Y POR EL OTRA; POR EJEMPLO INDUSTRIALES Y LAS CONSIGUIENTES. ESTO ES, QUE EN UN SOLO MUNICIPIO PUEBEN ENCONTRAR VARIEDAD EN SUS ACTIVIDADES.

Para el tratamiento y análisis del cuadro que se presenta en este trabajo, en relación a la estadística por entidades de los municipios con actividades: Primarias; Industriales; Turísticas; Fronterizas y Portuarias; Metropolitanos y Conurbados; y en el Programa Nacional de Solidaridad (1989). referiremos la explicación de la siguiente manera:

a) Se entienden por actividades primarias:

- La agricultura,
- La ganadería,
- La porcicultura ;,
- La apicultura.

b) Se entienden por actividades industriales:

- la industrialización del producto en fábricas.

c) Se entienden por actividades turísticas:

- La promoción ; conservación de atractivos naturales, culturales, etcétera.

d) Se entiende por actividades fronterizas y portuarias:

- Almacenes,
- Carga y descarga de embarcaciones comerciales marítimas,
- Almacenes generales de depósito,
- Astilleros, y
- Pesca.

e) Se entiende por actividades en los municipios metropolitanos y conurbados:

- Servicios,
- Comercio,

- Población,
- Comunicaciones y Transporte, ;
- Vivienda.

f) Se entiende por actividades de los municipios en el "Programa Nacional de Solidaridad":

- La construcción de pequeñas obras materiales:
  - Pavimentación de calles y avenidas.
  - Construcción y rehabilitación de aulas.
  - Construcción ; ampliación de sistemas de agua potable y alcantarillado, y
  - Ampliación de sistemas de electrificación.
- Otras obras.

Cabe señalar que más del ochenta por ciento de los municipios en México, se dedican como se puede observar en el cuadro antes referido a actividades primarias, ; apenas el ocho por ciento son metropolitanos y conurbados; esto trae como consecuencia que el "PRONASOL" como programa centralista invada las administraciones de los ayuntamientos, provocando que se siga generando la dirección desde el centro hacia los municipios. Lo que implica un estancamiento constante para el desarrollo municipal.

Por otro lado se observa que son pocos (194) los municipios con actividades industriales, lo que resulta que nuestra economía mexicana sea mixta y no equilibrada. La única forma de industrialización susceptible de activarse en México sufrirá siempre tres limitaciones: primero es una industria de colaboración que reposa sobre la explotación y la exportación de materias primas. En segundo lugar, es una industria que no puede contar más que con un mercado interior limitado. En tercer lugar, nuestro proceso

de industrialización no puede ser sino lento, porque la industria hace su aparición entre nosotros en una época en que la demanda de los productos manufacturados es estacionaria o decreciente. A la pregunta: ¿qué hacer? hay que responder pues: nada, o peralta. Tal respuesta es evidentemente inaceptable. Lo es a causa del carácter espontáneamente expansionista del imperialismo de los países desarrollados. Este trabajo que examino no manifiesta ningún resentimiento contra los "imperialistas". Después de todo, el imperialismo es un fenómeno natural, como la expansión del gas en el vacío. No hay que imputar pues la malicia o la perversión de los extranjeros. Hasta se puede rendir homenaje a sus intenciones. Esta imagen sobre los riesgos basta para advertirnos que la industrialización no se hará sola, y que no podría descargarse de este cuidado en los extranjeros. Pero esta respuesta negativa oculta una respuesta positiva. Si la industrialización no se hace por sí misma, a través de un proceso de industrialización maniobrado y dirigido por una afluencia de capital venido del exterior, es que la modernización es ante todo una tarea política previa.

Finalmente, es innegable que en algunos municipios (186), sostienen su situación financiera con actividades al cien por ciento turísticas; sobre el punto concreto: Acapulco, Cancun, Vallarta, Mazatlán, etcétera; que no dejan de ser en ese sentido, aprovechables para distribuir sus riquezas a otros municipios menos favorecidos; pero, desafortunadamente no lo hacen debidamente, en razón de su disparidad por situaciones meramente políticas.

También es innegable que las actividades que desarrollan los municipios fronterizos y portuarios, con todo, múltiples y minuciosas tengan aproximaciones financieras favorables. Sin embargo, ocurre, desde luego, que los Ejecutivos Estatales y Federal estén pendientes cada vez más en sus ingresos y dictando instrucciones inapelables sobre partidas financieras desviadas ó no justificadas, cuando a ellos no los favorecen.

Sólo restaría mencionar, que en la última década se han incrementado 11 municipios más, desde luego que ya están mencionados en números en el cuadro que antecede; por lo que aquí, anexamos en este pequeño cuadro los nombres de esos municipios de reciente creación.

MUNICIPIOS DE RECIENTE CREACION EN LA ULTIMA DECADA

NOMBRES	FECHA DE CREACION	SUPERFICIE	POBLACION
LOS CABOS, B.C.S.	08-ABRIL-1980	3,451.51 Km.	43,545
NAVOLATO, SINALOA	27-AGOSTO-1982	2,285.00 Km.	132,613
NVO. IDEAL, DURANGO	07-AGOSTO-1987	2,039.00 Km.	29,686
AGUA DULCE, VERACRUZ	25-NOVIEMBRE-1988	259.03 Km.	47,117
EL HIGO, VERACRUZ	25-NOVIEMBRE-1988	356.09 Km.	21,353
NANCHITAL, VERACRUZ	25-NOVIEMBRE-1988	63.99 Km.	26,540
TRES VALLES, VERACRUZ	25-NOVIEMBRE-1988	378.06 Km.	42,531
PLUTARCO F. CALLES, SONORA	21-JUNIO-1989	4,121.00 Km.	16,500
SAN JUAN CANCUI, CHIAPAS	17-AGOSTO-1989	163.01 Km.	21,209
BAHIA DE BANDERA, NAYARIT	13-DICIEMBRE-1989	773.34 Km.	40,788
ESCARSEGA, CAMPECHE	18-JULIO-1990	3,706.07 Km.	6,519

FUENTE: CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.  
(ORGANISMO DESCONCENTRADO DE LA S.G.)

#### IV.3. ALTERNATIVAS PARA EL DESARROLLO INTEGRAL DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

Tomando como base la premisa del fortalecimiento municipal, el impulso de acciones que coadyuvan al mejoramiento del ejercicio político, económico y social en los municipios del país es una labor de corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, es por eso que en este punto, de este modesto trabajo se ordenan las alternativas propuestas en tres ámbitos:

a) En el orden Federal.

Corresponde al Gobierno Federal la continuación de programas de asistencia técnica y apoyo a los municipios; en particular se sugiere que las participaciones federales a que está obligada la Federación en cubrir a los municipios no sean determinadas las bases, montos y plazos por la legislatura local a que se refiere el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General. Se precisa, que estas participaciones sean entregadas directamente a la hacienda municipal por el Fondo de Fomento Municipal a que alude el artículo 2o.A. de la Ley de Coordinación Fiscal.

Por otro lado, se plantea que las participaciones federales que reciben los municipios del Fondo General y Financiero complementario de participaciones que el Gobierno Federal otorga a las entidades federativas a través de convenios; se determine por una comisión especializada del Congreso Local el desglose de los porcentajes del total de las cantidades entregadas a los gobiernos locales en bases, montos y plazos para cubrirse a los municipios, con conocimiento general para la población municipal, y su reporte respectivo al mismo Congreso de que fueron recibidas.

Otras alternativas a nivel federal son: la capacitación y asistencia técnica para la reglamentación municipal interna, esto es, que se nombre en el Congreso de la Unión una comisión especializada que investigue y -- desarrolle una metodología práctica para la interpretación de leyes y para su derivación en disposiciones reglamentarias. Así mismo, la realización de un encuentro a nivel nacional de legislaturas locales para evaluar las experiencias adquiridas por los estados en la aplicación y cumplimiento de las bases normativas.

b) En el orden Estatal.

A nivel de los estados se recomienda que se evite en todo lo posible el desequilibrio regional en relación al número de sus municipios, es decir, que cada municipio cuente, cuando menos territorialmente hablando con longitudes iguales. Así mismo se recomienda que los organismos de apoyo municipal promuevan y desarrollen estudios e investigaciones sobre las necesidades más apremiantes de la población municipal en la entidad y planteen soluciones de colaboración.

Por lo que respecta a la legislatura local, se precisa que su asamblea constituyente promueva un estudio amplio y conciso que evalúe aquellas necesidades de la entidad con respecto a sus municipios, para la aplicación práctica de planes extraordinarios de desarrollo municipal generales independientemente de los que determinen los ayuntamientos para tal caso.

c) En el orden Municipal.

Por lo que respecta a los ayuntamientos, sería conveniente la promoción y ejecución de las siguientes alternativas:

que el municipio promueva su propio desarrollo, renunciándosele sus propias peculiaridades y desde luego, su adaptación conforme a las características de cada uno de ellos.

Para que los municipios puedan ejercer con realismo y eficacia las facultades y atribuciones que les confiere la Constitución Federal de la República, es necesario que se inicie un proceso dinámico y permanente de revisión y redistribución de competencias, facultades, funciones y responsabilidades entre los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Lograr que los 2,387 municipios del país sean generadores de su propio desarrollo, equivaldría a multiplicar la producción, la productividad y el bienestar de la sociedad mexicana. Para que se dé este proceso de orden y se cumpla esa perspectiva, es indispensable lo permisible en el desarrollo político, económico, social y cultural que se les guarde, a efecto de poder generar sus productos multiplicadores.

Así mismo, promover la participación comunitaria con grupos sociales y privados para alcanzar resultados positivos en los programas que emprendi el ayuntamiento;

Informar a la población local sobre las actividades del ayuntamiento y resultados;

Solicitar al Gobierno Federal el cumplimiento de apoyos financieros directos en importaciones y exportaciones, sin que tenga que intervenir el Gobierno del Estado, sobre proyectos productivos, desarrollo social e infraestructura básica de apoyo;

Promover y difundir el cumplimiento de la instrucción cívica municipal, sobre problemas que atañen al municipio y a la entidad y;

Finalmente, orientar a la población a través de técnicos especializados, sobre la figura del ejido en el municipio y su participación productiva ; no política.

## CONSIDERACIONES FINALES

Cabe señalar que, si bien esta parte constituye un reporte global de nuestra investigación, no se puede afirmar que haya llegado a su fin. Toda investigación que se lleva a cabo es un proceso continuo. Por ello y con base en todo lo anteriormente expuesto, es menester hacer patente en lo siguiente:

1.- ACERCA DE LA NATURALEZA DEL MUNICIPIO.

Un tema de antigua discusión en torno al municipio es el que se refiere a la naturaleza de éste. Acaso sea el debate más viejo que se conoce en relación con la institución municipal y (muy probablemente) el que menos claridad está.

Todo parece indicar que las diversas posiciones autorales con respecto a este punto se agrupan en dos grandes corrientes doctrinales que son, de una parte, la Teoría Sociológica o Jus-naturalista y, de otra, la Escuela Legalista.

Según la Teoría Sociológica o Jus-naturalista, la existencia del municipio se explica, conforme lo reseña Acosta Rosero, como una institución de derecho natural impuesto por necesidades urgentes de la vida humana de una sociedad, asentada en una localidad.

Quienes sostienen este punto de vista parten del reconocimiento del principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo como factor fundamental para el surgimiento del municipio.

Por su parte, la Escuela Legalista sostiene que el municipio es una

entidad creada por la ley; es decir, que debe a ésta su personalidad y sus características.

Según quienes sostienen esta posición, el municipio como institución pública, no existe sino hasta que la ley le otorga esta naturaleza con las características que le son consustanciales y antes de ello, si bien puede reconocerse la existencia de agrupaciones o formaciones sociales, carecen de la naturaleza municipal propiamente dicha.

En el fondo de la discusión subsiste la presencia antagónica de dos formas diversas de analizar al municipio: como fenómeno sociológico que existe per se y que el derecho positivo simplemente reconoce; o bien, como institución jurídica sometida a la regulación de un orden jurídico determinado que, pese a su indiscutido origen social, no existe como tal sino hasta que es legalmente regulado.

La dificultad de precisar la naturaleza municipal en gran parte obedece, como ha dicho Francisco Ruiz Massieu, a la envoltura emocional en la que se suele colocar al municipio, pues para nadie es desconocido que es la concepción municipal punto de partida para la fijación de posiciones ideológico-políticas.

Por cierto que es este autor quien ofrece, a nuestro parecer, la más acabada concepción municipal al establecer que el municipio no es una realidad social, extra-estatal y natural, sino una creación jurídica, una creación normativa; se trata de una persona moral con derecho público revestido de los atributos del poder público y no de una mera agregación de ciudadanos sobre un territorio organizado convencionalmente.

Coincidimos con la concepción de Ruiz Massieu con una salvedad. Ciertamente el municipio es una creación normativa como institución del derecho público, pero ésta debe partir siempre de la existencia de una realidad social, es decir de la presencia de una comunidad que es el elemento poblacional que antes hemos referido. Sostener lo contrario implicaría aceptar la posibilidad de crear municipios como meras circunscripciones territoriales; de crear autoridades sin pueblo, lo que equivaldría a desdecir el elemento democrático que es consustancial al régimen municipal.

Luego entonces, aunque aceptemos que el municipio es una institución jurídica y por ello, no es una entidad natural que exista y persista por fuera de la órbita del Estado; si creemos que requiere como un elemento mí nimum minimum de existencia el relativo a la población (aún cuando ésta por sí misma no constituya un municipio, sino hasta que se de el acto soberano de creación por parte del Estado), al que corresponde, por lo demás, la legitimación de los atributos del poder público municipal a que se refiere Ruiz Massieu.

Consecuentemente, a juicio particular, el municipio puede entenderse como la conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización y reconocimiento jurídico y territorial, que le asegure un gobierno propio con carácter representativo del interés colectivo y que es a la vez el medio de enlace directo con el Estado.

## 2.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO.

Como es conocido, el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es el fundamento legal primordial de la institución municipal mexicana.

Si bien es cierto, que el antecedente histórico inmediato del artículo 115 constitucional es la "Ley del Municipio Libre" expedida en el año de 1915, también lo es el hecho de que Carranza fue lo suficientemente -- inteligente como para incorporarla tan luego como advirtió que se trataba de un planteamiento generalizado en todos los grupos revolucionarios. Aunque en los 7 años de lucha nunca hubo un programa cabal de reforzamiento municipal, el primer jefe se ocupó de la cuestión en varias de las leyes preconstitucionales que meses más tarde aprobaría el Constituyente de Querétaro.

Estos antecedentes resultan de amplia importancia porque, equivalen a la cabeza de dicho precepto constitucional. Esta disociación jurídica desde su connotada aprobación en la Constitución de 1917, ha tenido variaciones en su redacción original, tal es el caso de las nueve reformas que se le han hecho, pero sin embargo, el espíritu del constituyente sigue siendo el mismo, en virtud de que en sólo cuatro reformas se ha visto el intento de dotar al municipio de verdaderas atribuciones para que sus autoridades pudiesen tener la base legal para impulsar el desarrollo de sus comunidades.

Este trabajo hizo referencia a las características generales que se presentaron en cada una de las reformas, así como sus comentarios respectivos y llamó la atención en lo que respecta a las preferencias manifestadas por la voluntad política de cada gobernante, sin embargo, más allá de las orientaciones ideológicas se percibe por desgracia que, se han multiplicado retrocesos relativos al principio de municipio libre que se consagrara en el artículo 109 de la Constitución de 1857 como manifestación de salvaguardar los intereses locales, pero al parecer todo ha sido en vano.

En este sentido, las referidas reformas que en un principio parecían bastante alegres, han quedado enterradas por siempre, en la cúspide del centralismo nacional que vivimos, aunque las pretensiones sean buenas debido al cumplimiento de hacerlas efectivas, las acciones son en lo absoluto egoístas. Esta incertidumbre de burla por autoridades menores ha provocado una notable preocupación en la ciudadanía municipal que cada día se manifiesta en las calles, carreteras y plazas demandando al igual que sus derechos subjetivos el respeto a su gobierno en los ayuntamientos.

### 3.- INSTITUCION MUNICIPAL.

El ejercicio del régimen municipal en México ha sido una de las prácticas jurídico-política que se ha mantenido vigente de explorada historia jurídica a lo largo y ancho de esta institución pública.

Tanto el régimen como la autonomía municipal en nuestro país, es la herencia que nos han dejado por un lado las instituciones del derecho romano y por el otro las ordenanzas y disposiciones gubernativas de los cuerpos edilicios de España.

A pesar de estas raíces, la institución municipal en México ha enfrentado un proceso de centralización local y nacional, de manera que se ha propiciado con ésto el anquilosamiento en la evolución de su gobierno y organización administrativa. Este proceso centralizador reporta significativas pérdidas para la capacidad autodeterminativa de los ayuntamientos, quienes se han visto obligados a ingresar en un esquema paternalista en sus relaciones con el gobierno estatal y federal. La pobreza y subdesarrollo de las áreas rurales e indígenas, la escasez de recursos propios del municipio, la falta de preparación técnica y administrativa de la

mayor parte de las autoridades municipales y el eminente control que se ejercen sobre ellas son algunas muestras de esta situación.

Las condiciones económicas, sociales y políticas de México se han visto influidas por una crisis económica que ha inducido a los gobiernos federal y estatal a vincularse mediante un sistema de descentralización gubernamental que consiste en la participación conjunta en obras, servicios, y asistencia técnica para tratar de revertir el proceso centralizador hacia una redistribución de competencias y recursos a nivel regional local y municipal.

En contra de lo anterior, la mera circunstancia del nacimiento o formación de la institución municipal, no permite en sí fondo dicho proceso descentralizador, en virtud de no significar nada por sí solo. En buena medida la "fórmula de la descentralización" debe ir acompañada por determinadas condiciones de capacidad económica que la inmensa mayoría de los ayuntamientos no reúnen, de tal suerte que la institución misma no se encuentre condicionada por la auto insuficiencia de aquellos servicios que no se encuentren debidamente complementados para satisfacer con plenitud las demandas requeridas por la población.

Es indudable que para ello se requiere de una creación normativa en la que se determinen con precisión los lineamientos sobre los cuales debe darse una descentralización, apejándose más a la realidad y especificando de ser necesario los rubros sociales de los que puedan partir las acciones de corresponsabilidad entre los tres niveles de gobierno, municipal, estatal y federal.

La posición anterior, parte de la concepción legalista o constitucional como pareciera ser más juicicso, con los perfiles que le son propios como institución pública, y con el reconocimiento del principio de su personalidad jurídica.

En otro orden de ideas, el desarrollo de la institución municipal actual, puede considerarse paradigmática en muchas partes de su contenido; tanto en la ley como en las propias acciones del gobierno del estado. Pese a esta situación creemos que la vida pública de México debe construirse de abajo hacia arriba como organización espontánea de la realidad social que vaya jerarquizando sus formas sucesivas para asegurar a todos el cumplimiento de sus propias funciones y al hombre bienestar, justicia y dignidad.

#### 4.- AUTONOMIA MUNICIPAL.

La pérdida de autonomía municipal se generó por la gestión de los proyectos nacionales de desarrollo que hicieron énfasis en la industrialización sin que mediara un equilibrio en el despegue de todas las regiones del país; debido a ello se ha manifestado entonces una distorsión del federalismo y se ha hecho patente el control político, económico y administrativo por parte del gobierno estatal y federal, hacia lo municipal.

Devolver a los ayuntamientos el poder que se les ha quitado es suprimir las prácticas centralistas y esto representaría en consecuencia reformar las constituciones de los estados. Para abrir paso a las relaciones directas entre el gobierno federal y los municipios. Sin embargo, la libertad municipal que queremos resultaría irrisoria si no se concediera a

los vecinos la debida participación en la solución y arriendo de los principales asuntos de la localidad.

En este sentido, quedó demostrado en el estudio del presente trabajo que la autonomía municipal gira en torno a su personalidad jurídica, sin embargo, queremos ser más explicativos abundando en lo siguiente:

- Autonomía política; que debe darse en un adecuado deslinde de distribución de competencias mediante un esquema jurídico que permita determinar las acciones y actos gubernativos de los otros dos gobiernos local y federal.

- Autonomía administrativa; se precisa la imposición de un orden bajo la jurisdicción exclusiva en la distribución de competencias de las dependencias municipales y en la estructura orgánica del ayuntamiento, sintetizando las gestiones de la administración municipal y estableciendo las condiciones del funcionamiento del gobierno en el municipio.

- Autonomía económica; en este aspecto es recomendable que las acciones de carácter fiscal del municipio, se establezcan mediante las condiciones y situaciones en que la población deberá aportar recursos monetarios o en especie a la hacienda municipal periódicamente. Previamente discutidas, debidamente establecidas y reglamentadas, por el cuerpo del cabildo del ayuntamiento sin intervención alguna de la legislatura local en su determinación o calificación, en virtud de tratarse de una acción estrictamente municipal y no estatal.

En este último punto de la autonomía municipal, conviene destacar que el municipio carece de poder tributario, tanto derivado como originario. Tomando en consideración que este no tiene un cuerpo legislativo en

estricto sentido constitucional, caso que el cabildo como órgano colegiado materialmente legislador se suscribe a la expedición de disposiciones reglamentarias. Esto determina que la legislatura del estado establezca las contribuciones que el municipio requiere para cubrir su gasto público. Situación que se convierte en un problema de vital importancia para el libre manejo de las finanzas públicas municipales y para practicar la autosuficiencia económica. De continuar esa laguna legal en la fracción IV del artículo 115 de la Constitución General de la República, la autonomía municipal seguirá siendo solo una paradoja.

Dada esta situación, la solución no es reforzar la mencionada fracción del citado precepto constitucional, sino que al señalar la escasa técnica legislativa de antemano, estamos proponiendo que la Legislatura Local no acepte esta situación de carácter superficial, ya que ello de ninguna manera, implica contravenir con el sentido y espíritu de la Constitución, debido a que la legislatura del Estado tiene la más amplia facultad de ofrecer otro criterio diferente de apreciación, es decir, convenir en el sentido, pero no en el fondo de la redacción.

Bajo este contexto, es obvio que, la solución al problema de autonomía municipal debe darse en el contenido de los ordenamientos legales del propio estado y no en la Constitución Federal, toda vez que la Ley Suprema establece de manera clara los lineamientos a seguir, más no como deben darse para este caso de los municipios.

Finalmente, cabe señalar por otro lado, que la visión de la autonomía municipal debe observarse con el respeto a la administración en los ayuntamientos, esto es que las participaciones federales que correspondan a los

municipios se hagan en forma directa, en virtud de tratarse de un acto eminentemente soberano y no de una acción política.

#### 5.- REGIMEN MUNICIPAL.

En este aspecto del Municipio, su gobierno se ejerce bajo la figura del presidencialismo en México y su práctica es eminentemente "unipersonal". Los principios de designación, función y ejecución del mando son los mismos, pero; con la salvedad de que la autoridad municipal se encuentra estrechamente más vinculada con la comunidad y este debe ser el verdadero crédito social que debemos darle a nuestra institución municipal durante una larga historia.

Bajo esta premisa, no es ninguna coincidencia de que aún persista la institución municipal en México, aunque sea como "un mecanismo de control político" nacional, ya que hasta ese grado hemos llegado invadiendo por completo la esfera de una parte del federalismo tal como lo es el municipio, porque así se concibió en el Congreso Constituyente de 1916-1917. Y porque así debemos emprender los cambios subsecuentes.

En virtud de que en el orden federal se ha visto el inútil esfuerzo de darle credibilidad social al artículo 115, por la diversidad de fuerzas que impiden otra reforma a dicho precepto constitucional, hemos considerado necesario proponer en el orden Local lo siguiente:

- La Legislatura Local debe solicitar a cada uno de los ayuntamientos del Estado información necesaria para el efecto de actualizar en forma efectiva el marco normativo de los municipios, eliminando de la legislación obsolescencias e incorporando nuevas atribuciones que agilicen y --

motiven la participación de las autoridades municipales en materias tan importantes como son la planeación del desarrollo o la protección ecológica de los recursos naturales de su jurisdicción.

- Se requiere que la reglamentación municipal sea apoyada con un proceso de investigación de los requerimientos de regulación de los principales aspectos de la vida municipal para evitar el riesgo de la "reglamentación como panacea"; identificándose en los ayuntamientos aquellas normas que sean suficientes y cuya expedición se justifique en la realidad y sea a la vez un medio de concertación del esfuerzo del ayuntamiento y la comunidad en acciones de interés general.

- Se precisa que se conceptualicen de manera extensa en los ámbitos social, político, administrativo y económico las facultades y atribuciones de los ayuntamientos. Este enfoque permitirá a los analistas del municipio proponer fórmulas reglamentarias de mayor apego a la realidad, perfeccionando sus contenidos con una adecuada inclusión de variables que distribuyan derechos, obligaciones y garantías con un sentido de equilibrio político y social.

- Finalmente, que bajo los principios de concertación y cooperación se continúe la participación de las instituciones de apoyo municipal, en todos y cada uno de los procesos de cambio de vida política y administrativa de los ayuntamientos.

- Bajo este orden de ideas, rehabilitar el poder municipal y hacer del municipio la piedra angular de la estructura política del país, es hacer el principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

## 6.- CUESTIONES POLITICO-ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS.

La población en la mayoría de los municipios se queja de las irregularidades que se suscitan en los procesos electorales, según las autoridades de los Ayuntamientos han declarado en una encuesta que el suscrito - llevó a cabo en forma unipersonal en un municipio del Estado de Guerrero, que "las irregularidades registradas, en su gran mayoría, se derivan de errores en la interpretación de las disposiciones legales de la nueva legislación electoral del Estado". Por nuestra parte consideramos que estos son más bien errores de procedimientos así como de cuestiones sustantivas que ponen en riesgo la elección y no de apreciación de interpretación, toda vez que el ochenta por ciento de los ciudadanos que acuden a las urnas a depositar el sufragio no son peritos en la materia y mucho menos tienen la preparación como para pensar en estar interpretando una Ley que ni las mismas autoridades entienden.

En este sentido me atrevo a pensar que todos los datos proporcionados por la Comisión Electoral del Estado, están jurídica y políticamente en tela de juicio. Y todo esto es el reflejo del "trabajo" fraudulento de partidos y no del trabajo colectivo de la comunidad.

La legitimidad y la legalidad de una elección dependen de que ésta transcurra con regularidad, con apego a las disposiciones legales y de conformidad con procedimientos previamente establecidos, que garanticen la libre emisión del sufragio y resultados transparentes.

Todos los elementos que incidan en transformar a una forma de gobierno, deben ser buscados en el proceso de democracia, en el que se introduce para hacerla más compatible la noción propiamente jurídica en su --

dimensión política y administrativa, es decir, para el caso de los municipios que la ciudadanía en vez de gritar a los cuatro vientos el fraude electoral de que si es o no legal, se preocupen por exigirle a la autoridad superior del ayuntamiento el cumplimiento del mandato constitucional de otorgarle instrucción cívica, donde se les da a saber la intervención de las autoridades en los asuntos concernientes a la organización y competencia de los órganos electorales y sus titulares. La forma de encontrar soluciones inteligentes a los problemas electorales debe darse bajo un solo elemento que no es otra cosa que la verdadera organización política de los partidos y sus agremiados. No puede hacerse política si un pueblo no tiene los nervios bien templados, como para depositar su confianza en un solo hombre.

Por otra parte, es obvio que no en todos los municipios se presentan peregrinaciones de odio por este aspecto social, toda vez que como ya ha quedado demostrado en una parte de este trabajo, las peculiaridades no son iguales, y los vicios de una u otra manera se entrelacionan con la complicidad entre "ciudadanos" y autoridad. Un ejemplo de esta postura es la sombra del narcotráfico.

Por último, es importante reiterar que, en los procesos electorales municipales para cambiar nueva administración, sólo se permita la participación de asociaciones políticas estrictamente municipales, ya que así se generaría el interés comunitario de organizarse activamente para fines comunes de fraternidad social.

## BIBLIOGRAFIA

## OBRAS

- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo; Primer curso. 9a. Ed. Ed. Porrúa. México, 1990.
- Arreola Ayala, Alvaro. "Elecciones Municipales"; en las Elecciones en México, evolución y perspectivas. 1a. Ed. Instituto de Investigaciones Sociales. UNAM. Coeditado con Ed. Siglo XXI. México, 1985.
- Bielsa, Rafael. Principios de Régimen Municipal; 3a. Ed. Abelardo Perrot Editores. Buenos Aires, Argentina, 1962.
- Burgos Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Sexta Ed. Ed. Porrúa. México, 1985.
- Calzada Padrón, Feliciano. "Municipio Libre"; Fortalecimiento del - Federalismo. Ed. UNAM. México, 1985.
- De la Garza, Sergio Francisco. "El Municipio"; Historia, Naturaleza y Gobierno. Ed. Jus. México, 1947.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. Elementos de Derecho Constitucional; Ed. Porrúa. México, 1982.
- Gámiz Parral, Máximo. Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas; 1a. Ed. Ed. UNAM. Mexico, 1990.
- González del Refugio, María. "Historia del Derecho Mexicano"; en - Introducción al Derecho Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo I. Ed. UNAM. México, 1981.
- Jiménez Ottalengo, Regina y Moreno Collado, Jorge. (compiladores); Los Municipios de México. Instituto de Investigaciones Socia-- les. Ed. UNAM. México, 1978.
- Madrazo, Jorge. La Reforma Municipal en la Constitución. Ed. Porrúa. México, 1986.
- Martínez Cabaña, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. Ed. INAF. México, 1985.
- Moreno Díaz, Daniel. "El Congreso Constituyente 1916-1917" Ed. UNAM. México, 1967.
- Moreno Díaz, Daniel. "Partidos Políticos del México Contemporáneo, 1916-1985". Ed. Pax. México, 1985.
- Ochoa Campos, Moisés. La Reforma Municipal; 3a. Ed. Ed. Porrúa. México, 1979.

- Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública - de México. Tomos I y II. Ed. INAP-CENAL. México, 1984.
- Posada, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Librería General de Victoriano Suárez. Madrid, España, 1936.
- Rendón Huerta Barrera, Teresita. Derecho Municipal. 1a. Ed. Ed. Porrúa, México, 1985.
- Ruiz Massieu, J. Francisco. Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios. Ed. Porrúa. México, 1986.
- Ruiz Massieu Mario. "Temas de Derecho Agrario Mexicano"; 2a. Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas: Serie G. Estudios Constitucionales, No. 46. Ed. UNAM. México, 1988.
- Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo; Tomo I. 5a. Ed. Ed. Porrúa. México, 1972.
- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes Fundamentales de México"; 1808-1989. 15a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1989.
- Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa. México, 1989.
- Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio; 1a. Edición. Ed. Porrúa. México, 1985.

#### MANUALES Y GUIAS TECNICAS.

- Manual de Administración Municipal. Presidencia de la República; Coordinación General de Estudios Administrativos. México, 1981.
- Manual de Administración Municipal. Ed. INAP-ENCBRS; México, 1987.
- Guía Técnica. Proyecto de Ley de Ingresos Municipales. Ed. INAP México, 1989. Series Guías Técnicas, No. 3.
- Guía Técnica. Elaboración y Ejercicio del Presupuesto de Egresos - Municipal. Ed. INAP. México, 1985. Serie Guías Técnicas No. 4.
- Guía Técnica. La Contabilidad y la cuenta pública municipal. Ed. INAP. México, 1985. Serie Guías Técnicas No. 5.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- Diccionario Latino Español. Edición 1873.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Ed. Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985. Tomos I a VIII.
- Enciclopedia de México. 3a. Ed. Tomo III. México, 1977.
- Piña de Vara, Rafael. Diccionario de derecho. 11a. Ed. Ed. Porrúa. México, 1983.
- Valdés, Mauricio. "El Municipio". En Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, S/A. Tomo II.

#### REVISTAS Y GACETAS

- ¿Cómo informar a la población sobre las acciones del ayuntamiento? en Revista: Colección Preguntas y Respuestas de los Municipios. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Sria. de Gobernación. Julio de 1991. No. 1.
- ¿Cómo promover la participación comunitaria en el Municipio? en Revista: Colección Preguntas y Respuestas de los Municipios. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Sria. de Gobernación. Julio de 1991. No. 2.
- ¿Cómo solicitar apoyos financieros para obras públicas municipales? en Revista: Colección Preguntas y Respuestas de los Municipios. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Sria. de Gobernación. Julio de 1991. No. 3.
- Camino Martínez, Angel. "El Municipio en México", su situación actual, en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ed. INAP. No. 3. México. Julio-septiembre de 1981.

#### CONSTITUCIONES POLITICAS DE MEXICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. "Comentada" (varios Autores); Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1985.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. México, 1991.
- Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. Mexicano: Esta es tu Constitución. Ed. LII Legislatura. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. México, 1987.

## CONSTITUCIONES POLITICAS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

- Constitución Política del Estado de Baja California Norte. Diario Oficial de julio 17 de 1986. Suplemento 2.
- Constitución Política del Estado de Baja California Sur. Diario Oficial de julio 18 de 1986. Suplemento 3.
- Constitución Política del Estado de Guanajuato. Diario Oficial de julio 29 de 1986. Suplemento 10.
- Constitución Política del Estado de Guerrero. Diario Oficial de julio 30 de 1986. Suplemento 11.
- Constitución Política del Estado de Hidalgo. Diario Oficial de julio 31 de 1986. Suplemento 12.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. Diario Oficial de la Federación de agosto 18 de 1986. Suplemento 24.
- Constitución Política del Estado de Yucatán. Diario Oficial de la Federación de agosto 26 de 1986. Suplemento 30.

## LEYES ORGANICAS MUNICIPALES

- Ley Orgánica Municipal del Estado de Aguascalientes. Periódico Oficial del Estado de diciembre 11 de 1977. Tomo XI. Suplemento al No. 50 y reformas.
- Ley Orgánica Municipal para el Estado de Guanajuato. Ed. LII Legislatura del II Congreso del Estado. Guanajuato, Gto. 1985.
- Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. Periódico Oficial del Estado de Guerrero, febrero 7 de 1984.
- Ley Orgánica de los Municipios en el Estado de Yucatán. Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán de noviembre 3 de 1964, y reformas de 1975.

## DECRETOS

- Decretos de reformas al artículo 115 constitucional. Diario Oficial de la Federación de febrero 3 de 1983.
- Decreto de creación del Centro Nacional de Estudios Municipales, Organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación de mayo 3 de 1984.
- Decreto que abroga el diverso por el que se creó el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Centro Nacional de Estudios Municipales que tiene como finalidad el cambio de denominación por el de Centro Nacional de Desarrollo Municipal y la reorientación de sus objetivos.

## FUENTES DIVERSAS

- H. Ayuntamiento de Atlamajalcingo del Monte, Estado de Guerrero. México, 1990; Práctica de Campo. Curso de Derecho Municipal. Facultad de Derecho UNAM.
- H. Ayuntamiento de Coyuca de Benitez, Estado de Guerrero. México, 1991.
- H. Ayuntamiento de la Vega de la Torre. Estado de Veracruz. México, 1990.
- INEGI. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. (Población total de la entidad y sus Municipios).
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sección de Compilación de Leyes. México, J. F. 1991.