

906  
2e1



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

El Desarrollo Democrático  
del Municipio

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

Licenciado en Derecho

P R E S E N T A :

Jesús Alexis Velázquez Moreno



MEXICO, D. F.

1994

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **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.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AVENIDA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

OF.SCA/058/93

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA  
ADMINISTRACION ESCOLAR DE  
LA U.N.A.M.

P R E S E N T E.

Muy Distinguido Señor Director:

El compañero VELAZQUEZ MORENO JESUS ALEXIS, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo ha elaborado su -- Tesis Profesional intitulada " EL DESARROLLO DEMOCRATICO DEL MUNI -- CIPIO", bajo la dirección del Lic. FELIPE ROSAS MARTINEZ para obte -- ner el grado de Licenciado en Derecho.

El lic. ROSAS MARTINEZ, en oficio de fecha 1° de abril del año en -- curso se manifestó haber aprobado la referida tesis; por lo que, con -- apoyo en el Reglamento de Exámenes Profesionales, suplico a Usted -- se sirva ordenar la realización de los trámites tendientes a la ce -- lebración de dicho Examen Profesional.

A T E N T A M E N T E.  
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, 4 de mayo de 1993  
EL DIRECTOR DEL SEMINARIO.

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO.

FVT/atv.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

Cd. Universitaria, D.F., Abril 1ro. de 1993.

SR. DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

P R E S E N T E

Distinguido Señor Director:

Por este conducto me permito hacer de su conocimiento que asesoré al señor VELAZQUEZ MORENO JESUS ALEXIS en la elaboración de su trabajo de tesis profesional intitulado "EL DESARROLLO DEMOCRATICO DEL MUNICIPIO"

La tesis mencionada cuenta con una buena redacción, una adecuada-investigación bibliográfica y es además un estudio serio y con -- importantes aportaciones en materia jurídica; por lo que se -- aprueba la misma y se somete a su consideración a efecto de que, -- de no existir inconveniente para ello, se le autorice la continuación de sus trámites tendientes a la celebración de su examen -- profesional.

Sin otro particular reciba las seguridades de mi consideración y respeto.

A T E N T A M E N T E

*Delipe Rosas Martinez*  
LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.  
Profesor Adscrito al Seminario de  
Derecho Constitucional y de Amparo.

'pao.

**A MI ALMA MATER:**

**LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

Gracias por permitirme la oportunidad de cursar la carrera de Licenciado en Derecho. Hago extensivo este reconocimiento a todos mis profesores.

**Para el Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo:**

Doctor en Derecho **FRANCISCO VENEGAS TREJO**, mi respeto, gratitud y reconocimiento por su vocación entregada a la enseñanza profesional en la ciencia del derecho y a quien le debo la orientación que me permitiera la realización de este trabajo.

**Para el Licenciado FELIPE ROSAS MARTINEZ:**

Mi agradecimiento por sus atinadas observaciones y sabia dirección que me permitieron la elaboración y culminación de esta tesis.

**A MI MADRE:**

Sra. OFELIA MORENO VELA, quien con su amor entregado a la familia, fué posible vivir en armonía mi niñez y adolescencia.

Para ella mi más eterna gratitud y cariño.

**A MI PADRE:**

Profesor JESUS HUMBERTO VELAZQUEZ DOMINGUEZ, a quien su ejemplo de honradez, virilidad y dignidad, me han enseñado a ser libre.

Para él mi eterna gratitud y respeto con la promesa de luchar siempre por estos valores.

**PARA MI HERMANA MARGARITA:**

+ Juventud malograda. Mis recuerdos, descanse en paz.

**A MIS HERMANOS:**

**VERONICA, CELIA, MIGUEL, LETICIA, JOSE MANUEL y JORGE ALBERTO.**

Mi gratitud y más grande amor, aunque la distancia y el tiempo nos separen, viven en mi corazón por siempre.

**A MIS HIJOS:**

Mi amor y cariño a veces atormentado por el destino, pero con el deseo firme de superar juntos el camino de la vida, buscando siempre los valores nobles que la engrandezcan.

## EL DESARROLLO DEMOCRATICO DEL MUNICIPIO

### INTRODUCCION

#### CAPITULO I

##### LA RAZON DE SER DEL MUNICIPIO

1. Necesidad de la vida Municipal.....	1
2. Características de los Municipios.....	12
3. Teorías justificativas del Municipio.....	15
4. La autoridad Municipal.....	23

#### CAPITULO II

##### EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO Y SU REALIDAD HISTORICA

1. El Municipio en la Constitución de Cadiz.....	36
2. El Municipio en la Constitución de Apatzingán..	42
3. El Municipio en la Constitución de 1824.....	47
4. El Municipio en la Constitución de Las Siete Leyes.....	50
5. El Municipio en la Constitución de 1843.....	54
6. El Municipio en la Constitución de 1857.....	55
7. El Municipio en la Constitución de 1917.....	60



## CAPITULO III

### LA REFORMA MUNICIPALISTA DE 1983

1.	La situación real de los Municipios de 1917 a 1982.....	84
2.	La iniciativa y proceso de reforma al artículo 115 constitucional.....	87
3.	La integración política de los Municipios.....	93
4.	La Hacienda Municipal.....	99
5.	Los convenios de colaboración y de coordinación de Municipios con Estados y con la Federación...	102

## CAPITULO IV

### EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LOS MUNICIPIOS DE MEXICO

1.	Origen y finalidad del (PRONASOL).....	105
2.	Realizaciones del PRONASOL en el ámbito de los Municipios.....	111
3.	Beneficios que pueden obtener los Municipios de PRONASOL.....	119
4.	Proyecciones y perspectivas del PRONASOL.....	124
	CONCLUSIONES.....	136
	BIBLIOGRAFIA.....	139

## INTRODUCCION

La culminación de una tarea o de una labor es siempre satisfactoria y agradable y así como hombres de empresa y en general todo aquél que de una u otra forma o se fija una meta u objetivo cuando está a punto de realizarla o alcanzarla se relaja y disfruta de los beneficios obtenidos, el estudiante en derecho, no podía ser la excepción, ya que si de por sí estudiar una carrera es difícil, terminarla es mucho más y sobre todo como en nuestro caso particular haber dejado transcurrir el tiempo por "x" o "z" motivo; por medio del presente trabajo pretendo obtener tan preciado título de Licenciado en Derecho para culminar felizmente la carrera emprendida hace algunos ayeres, razón por la cual en el presente trabajo recepcional intitulado El Desarrollo democrático del Municipio, el cual dividimos en cuatro capítulos, lo hemos redactado de acuerdo con los lineamientos generales establecidos en los capítulos I y II respectivamente, donde abordamos en primer término, la razón del ser del Municipio, la necesidad de la vida municipal, sus características y teorías justificativas del mismo, para posteriormente señalar y analizar su proceso histórico de transición.

El trabajo es una descripción general de lo que ha sido y es la institución municipal. Así mismo éste refleja un panorama lo suficientemente amplio, en donde se destacan los

aspectos más sobresalientes de la disciplina municipal mexicana.

Es de hacer notar que en el capítulo III no se pretende agotar o sugerir nuevas formas alternativas para el mejoramiento del Municipio, sino que hacemos una síntesis parcial de esta importante institución con las críticas reservadas y puestas en su oportunidad.

En el capítulo IV resaltamos la importancia solidaria del PRONASOL como tal, la ayuda brindada por éste a los municipios y sobre todo aquí si señalamos algunas medidas para su mejor funcionamiento y efectividad, resaltando el hecho que éste no debe ser manejado como un programa político o ganador de votos sino como un programa de ayuda y beneficio colectivo.

Ponemos a consideración de este H. Jurado el presente trabajo realizado con la mayor y mejor intención posible en el desarrollo de cada uno de los capítulos escritos.

EL SUSTENTANTE

## CAPITULO I

### LA RAZON DE SER DEL MUNICIPIO

El Municipio, considerado como una verdadera forma consubstancial de vida pública ha sido objeto de estudio desde diferentes puntos de vista; sociológico, filosófico y jurídico, convertido en nuestro tiempo en un problema socio-político concreto de suma importancia. Cabe establecer que al referirnos al Municipio aludimos en nuestro trabajo al Municipio político, es decir a la necesidad de la vida municipal, sus características, la autoridad de dicho Municipio y sus teorías justificativas del mismo.

#### 1.- Necesidad de la Vida Municipal

"El Municipio es un efecto de la sociabilidad, con tendencia ésta a institucionalizar las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio-política funcional, aglutinado en forma de asociación de vecindad, siendo por excelencia la forma de agrupación local, es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos". (1)

---

(1) OCHOA CAMPOS, Moisés. Análisis de un estado problema. Cuarta edición. Trillas. México. 1964. pag. 14.

Puede decirse que si el hombre mora en la Naturaleza, tiene semejanza con los otros seres de ella, y como esos seres orgánicos de vida vegetativa que nacen, viven y mueren pero sin facultad para trasladarse del sitio en que han nacido o arraigado, el hombre sigue el mismo proceso biológico y, como ellos, se origina, se desarrolla y tiene un fin; aunando la facultad sensitiva y el apetito propio del mundo animal, pero sobre todo ésto, al hombre le fué concedida una aptitud más; la de pensar, enorme diferencia entre él y los seres inferiores.

Este animal racional, como otros seres de la Creación obedece a una ley natural; el egoísmo -llamado por algunos autores autoafirmación o afirmación del yo- es una tendencia a dominar, a dirigir, a imponerse a desplegar ostentación de sí ante sus semejantes, es una resistencia que los demás seres por su parte también oponen pues es aquello que ofrece resistencia a nuestros impulsos lo que distinguimos primeramente como el no yo, y sin duda alguna la resistencia que ofrecen los otros yos, especialmente si se presenta diferenciada y graduada, sirve para que nos demos cuenta de nuestros propios deseos e impulsos, pero la naturaleza tanto animal como humana ha de cumplir con otra de las etapas del ciclo biológico, la de reproducción para perpetuar su especie y entonces, el interés propio se encuentra con la convivencia de progenitores y descendientes, mezclándose así los egoísmos para formar uno

colectivo y es esta coexistencia la que hace estrechar los lazos de la sangre y estrechándose los nexos entre padres e hijos -aunque se cree que es primero entre la madre y el crío que se constituye la primera sociedad, agrupaciones naturales que llevan al impulso social, son, pues el primer paso por el camino del altruismo.

Es así como podemos ver las colectividades animales como las hormigas, las abejas, castores y otros animales que en manadas o rebaños transcurre su existencia reportándoles esta forma una utilidad indudablemente que se requiere de la cooperación para mantener la seguridad dentro del grupo, que en ocasiones presenta una magnífica organización, como en los ejemplos anotados: de esta renuncia o restricción de sus tendencias primarias, el individuo llega a la sumisión, este fenómeno recíproco forma con la afirmación de sí mismo una dualidad; dos elementos opuestos que se presentan también en la naturaleza humana es lo que Kant expresó en la frase "la insocial sociabilidad humana, e igualmente pensaba que este antagonismo servía para despertar en el hombre la conciencia de sus capacidades, vencer su inercia, y en la lucha por el poder, ganarle su lugar entre sus semejantes con los cuales no puede vivir en paz, ni tampoco vivir sin ellos, el conflicto mutuo tiene pues, como estímulo de la evolución esa resistencia de que hablábamos al principio, que al ser frustrada se convierte fácilmente en agresividad; pues bien, tanto la agresión como la afirmación del yo son

elementos integrales de la naturaleza humana, pero confundidos en infinitas y sutiles formas con sus contrarios, el deseo de reciprocidad y la sumisión. Problemas éstos que no tienen nada de sencillos, si quiere analizárselos". (2)

Pero la sociedad para el hombre no es solamente vivir conjuntamente, no es un permanecer estable a través de los siglos como sucede con las sociedades animales. las relaciones entre los humanos son tan variadas y por tanto tan complicadas según sea el grupo y su desarrollo psíquico, dependen de diferentes factores emocionales y fenómenos de la voluntad, entrando en juego la inteligencia de que fue dotado el "más perfecto de los animales"; la sociedad humana no obedece sólo al instinto de defensa, más fácil de llevarse a cabo con los de su especie, pues es sabido que las luchas entre animales con iguales caracteres es bien rara, afirmando algún autor en este sentido que la guerra es una de las invenciones del hombre, las relaciones entre individuo y sociedad son mucho más íntimas, pues si bien es cierto que en ella el ser humano concurre en los aspectos apuntados. también en cierto sentido la sociedad es la condición misma de la posibilidad de fines para el individuo, ya que la vida social moldea todos sus ideales y

---

(2) KANT. cit. por MORRIS. Ginsberg. Manual de Sociología. Segunda edición. Losada. Madrid. 1969. p. 102

dá precisión y forma a todos los impulsos. Es decir el hombre sólo se hace hombre entre ellos mismos; y entre las características fundamentales que distinguen al hombre de los animales está su capacidad para aprender de otros y para estimularse recíprocamente y así el ser humano fabrica, inspirado en los órganos de los animales los primeros elementos que facilitarán su trabajo o sus armas para luchar, utilizando su inteligencia economizará material y procurará obtener el mayor provecho con el menor esfuerzo, desenvolviéndose en grupo cada vez más, sin poder precisar hasta donde llegue en su desarrollo, -característica eminentemente humana-.

El carácter colectivo no tiene nada de fijo, por el contrario está en constante transformación por la acción e interacción de innumerables fuerzas en contacto con un medio cambiante.

El Municipio.- Este es también una sociedad cuya formación obedece a necesidades reales de la vida que trascendiendo de las relaciones de parentesco o ascendencia y merced a la convivencia territorial como van concentrándose las comunidades serán unas veces -dice García Oviedo en su Tratado de Derecho Administrativo -"la fertilidad del suelo, otras la riqueza del subsuelo las condiciones climatéricas, riqueza costera lo que determina la expresada concentración. En otro tiempo han sido



condiciones naturales de defensa en un lugar contra agresiones extrañas, de todas maneras y según la expresión de Azcárate citado por el mismo autor no son los Municipios asociaciones que al conjuro de los individuos o de los gobiernos surge, sino personas sociales y necesarias cuya existencia tienen que reconocer los gobiernos e individuos". (3), dejemos citado pues, que el Municipio se debe al impulso de las circunstancias, el conjunto de las familias que lo componen, precisa una serie de esfuerzos para dar solución a actos imprescindibles de la vida y cumplir fines más elevados -que es a lo que tiende el hombre, a la perfección- porque no basta la simple asociación para que el hombre encuentre satisfecho su destino; su espíritu que le pedirá que realice nuevos actos creándose nuevos lazos entre los individuos, sentimientos que lo atarán al suelo en que nació como son -por ejemplo- los recuerdos de su niñez; esta solidaridad no tiene origen en ninguna ley porque su existencia es anterior a ella, y al surgir, no puede dejársele al margen lo que ya es un ente social capaz de ambiciones, intereses, motivos y finalidades.

La sociedad primaria del núcleo familiar es una unidad espontánea, íntegra, autónoma; es el grupo más completo en

---

(3) GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I Cuarta edición. EISA. Madrid. 1959. p. 533

el que la autoridad, la justicia y la división del trabajo son elementos de coordinación en el grupo y a medida que la pequeña sociedad se va multiplicando van siendo aplicados para beneficio de la misma: porque es innegable que las necesidades al aumentar el número de miembros también se complica demandando una satisfacción pronta, y así, al mismo tiempo que se satisface el interés particular queda cubierto uno de los fines de la colectividad.

De estas comunidades naturales en las que el hombre instintivamente se asocia con los de su especie, como "un ser que subsiste y vive por sí, con propia espontaneidad y energía causa interna y radical de sus hechos que se producen por él mismo, no por impulso ajeno, según lo expresa Don Adolfo Posada, que continúa diciendo que este ser dotado de racionalidad, o sea del poder de darse cuenta del valor ético de las cosas, de elaborar una conducta, de referirse a conceptos e ideas, los actos" (4), esta persona que tiene por motor íntimo la conciencia y su voluntad, al relacionarse con sus semejantes y lograr así los fines que aislado nunca llevaría a cabo cumpliendo conscientemente su destino, al agruparse, decimos, casi siempre es con un propósito de permanencia, de esta suerte se origina la familia, que resultándole después reducida formará la

---

(4) POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Sexta edición. Losada. Madrid. 1935. p. 73

tribu, la gens, el Municipio... Agrupaciones todas espontáneas, como ya dijimos pero de relaciones condicionadas puesto que es solamente reglamentando su conducta como el hombre asegura el éxito de la comunidad "la voluntad -afirma don Adolfo Posada- puede ser la forma mediante la cual llegan a constituirse, pero se supone ya el reconocimiento de su necesidad y utilidad. Por ésto no son creación arbitraria, sino creación condicionada, reflexiva a veces, en razón del fin que mediante ellas puede cumplirse". (5)

En las agrupaciones naturales como la familia, el ser humano está comprendido íntegramente, de tal modo, que todas sus actividades quedan contenidas en ellas, de ahí que se les haya dado el nombre de "totales", porque es en esa forma como el hombre concurre a su formación, en contraposición a las sociedades que por voluntad del hombre tienen vida, esto es, cuando se unen únicamente para determinado fin, comprende solamente cierta actividad humana, aquella para la que se han agrupado, de aquí, también la denominación de "especiales", y que tiene éstas su razón de ser suficiente en la naturaleza humana que requiere como condición necesaria para la plena realización de su destino racional toda una riquísima variedad de formas de sociabilidad.

---

(5) POSADA, Adolfo. El régimen Municipal de la Ciudad Moderna. Segunda edición. Losada. Madrid. 1938. p. 8

Hemos hecho esta referencia, porque dentro de las sociedades que han recibido el nombre de naturales pero que abrazan toda la vida del individuo se admite una clasificación más. atendiendo a que no obstante tener el mismo origen, no todas presentan los mismo aspectos, así por ejemplo, unas contarán con mayor número de miembros, ocupando por lo tanto mayor extensión del territorio donde tengan su asiento: resultando que unas regiones sean más pobladas que otras, como es el caso de los Municipios, llamados por José Antonio Ubierna y Eusa "corporaciones territoriales" (6)

Apuntados algunos de los lineamientos del Municipio, podemos decir que es una extensión de la sociedad familiar, natural, primaria, orgánica, perfecta pero no completa, sin naturaleza política con un gobierno indispensable para su existencia y cumplimiento de sus fines, dicha comunidad coexiste en una determinada extensión territorial, "como elemento constitutivo -dice don Adolfo Posada- "de las agrupaciones humanas más esenciales desde la familia hasta la Nación" (7) elementos que concurren para formar esa Institución que es anterior a la estructura del Estado, y éste tiene que reconocer y defender, porque tanto la familia

- 
- (6) UBIERNA Y FUSA, José Antonio. Vida Automática de los Organismos Municipales. Segunda edición. Botas. Madrid
- (7) POSADA. Adolfo. El Régimen Municipal. op. cit. p. 12

como el Municipio son organizaciones de existencia real, le corresponde pues, velar por su bienestar ya que su organización interna repercute forzosamente en la vida estatal. De esta suerte, la personalidad del Municipio es reconocido por el Estado, en las formas que regulan su existencia que aunque no le fuera reconocida, el Municipio continuaría su vida independientemente de su aceptación.

Veremos finalmente lo que algunos autores opinan del Municipio, tomaremos en primer término a Ahrens quien lo llama "comunidad natural de familia, segundo grado de las sociedades fundamentales (nombre que también se les da a las totales) que abarcan todos los aspectos de la vida humana" (8)

Herrera por su parte dice que "el Municipio es de formación espontánea. Su existencia social ha precedido a su reconocimiento jurídico. El se impone como una etapa necesaria de la evolución política que conduce a la constitución de las nacionalidades. Esta necesidad persiste a través de los estadios ulteriores. El Estado Nacional no suprime el Municipio, cuya situación y esfera de acción se mantienen y desenvuelven paralelamente a él". (9)

---

(8) Ibidem. p. 13

(9) AHRENS, R. Derecho Natural. Segunda edición. Botas. España. 1873. p. 507

Por su parte el tratadista García Oviedo resume de manera completa las ideas apuntadas en el capítulo relativo al concepto y origen del Municipio diciendo: "de todos los organismos infra-estatales, es el Municipio el más interesante. Constituye una comunidad de personas, -preferentemente de familias- situadas en un mismo territorio para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad y a continuación se ocupa de los elementos del mismo diciendo que consta de tres elementos: a) el personal, constituido por los habitantes, agrupados corrientemente en familias; b) el territorial, formado por una parte del territorio nacional - término municipal- que constituye su espacio jurisdiccional, y c) el de finalidad o teleológico, el Municipio es una asociación de carácter total" (10)

Queda visto que el Municipio es una realidad, porque reales son las familias que lo integran, tiene funciones que no puede descuidar porque todas son para mejoramiento de la sociedad ellas son, las económicas, higiénicas, morales, educativas, industriales, artísticas, etc. cuestiones todas ellas interesantes y que veremos más adelante.

---

(10) GARCIA OVIEDO. op. cit. p. 554

## 2) Características de los Municipios

El Gobierno Municipal en México, como lo dicta el artículo 115 constitucional, reside en una administración autónoma; esta autonomía básicamente considerada con relación a los Estados y a la Federación.

Dentro de la administración autónoma pueden surgir diversas variantes en el gobierno municipal, pueden ser:

Unipersonal	Colegiado, o a través de otras formas que se adecuen al principio de autonomía.
-------------	---

Las características del municipio de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 de la Constitución Federal Mexicana, son las siguientes:

A) El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados.

B) El Municipio está previsto, y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución y en las constituciones locales y también ésta señala las bases de su régimen, además reconoce que es sujeto activo del crédito fiscal municipal, en el artículo 31, fracción IV, del Código

Político (lo que en nuestra opinión, apoya el criterio de que el Municipio no es un organismo descentralizado dependiente del Ejecutivo, aparte de los otros razonamientos ya expuestos anteriormente).

C) Tiene patrimonio.

D) El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no hay autoridad intermedia entre éste y el Gobernador del Estado. Impera también el principio de no reelección inmediata.

E) Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades (Art. 115, fracc. II, de la Constitución Política.

Como característica del Municipio se señala su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como de la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la Administración Central Federal, ni con el gobierno del Estado, entidad federativa.

Sobre el significado de la autonomía municipal, tratadistas de autoridad reconocida han sustentado la tesis de que en un país de régimen federal, como el nuestro, no



pueden coexistir dos órganos con autonomía, o sea, las entidades federativas y el municipio, y consideran, en consecuencia, que los municipios son entidades autárquicas territoriales o descentralizadas por región; sin embargo, consideramos que nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía municipal se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas, pero no por ello dejará de ser autonomía.

La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la Constitución y las leyes locales.

Anteriormente los ingresos que correspondían a los Municipios no estaban precisados en la Constitución General, dejándose a las Legislaturas de los Estados el determinar cuáles eran esos ingresos. Afortunadamente, las recientes reformas al Art. 115 constitucional de 3 de febrero de 1983 que recogen inquietudes académicas y políticas muy antiguas, constituyen un verdadero avance, puesto que por virtud de ellas se establece claramente fracc. IV cuáles son los bienes, contribuciones y otros ingresos que constituyen la hacienda municipal.

Estas reformas, a nuestro juicio, tienden a garantizar la autonomía financiera del Municipio, que es indispensable para el desarrollo nacional.

### 3) Teorías Justificativas del Municipio

Se ha discutido qué fue primero, si el Municipio o el Estado y se dice que primero fue el Municipio. Esto no es cierto, por razón lógica jurídica, primero tuvo que haber el Estado, aunque en forma de germen y cubriendo necesidades municipales.

Hans Kelsen, el autor de la teoría pura del derecho, resuelve el caso diciendo: "Si la comunidad parcial hoy existente como Municipio, hubiera precedido al Estado, es que el Estado habría coincidido con el Municipio". (11)

El Municipio es un límite o valladar a un desbordamiento del poder central. Y así como la división de los poderes del gobierno del Estado, mantiene el equilibrio entre éstos y evita el despotismo; también el Municipio es un muro de contención a la centralización política y de ahí que la subordinación municipal deba ser mínima.

---

(11) KELSEN, Hans . Teoría General del Derecho y del Estado. Harla. Barcelona. 1968. p. 375

En la Enciclopedia Jurídica Omeba se habla del origen del Municipio en los siguientes términos: "Mucho se ha discutido acerca del origen del Municipio, dos tendencias opuestas se han perfilado, la psicológica o jusnaturalista y la legista, con puntos de vista contrapuestos, que han gozado alternativamente de favor en el campo doctrinario.

La Escuela Sicológica o Jusnaturalistas, concibe al Municipio como una institución de derecho natural, impuesta por exigencias ineludibles de la vida humana, que nace espontáneamente de la continuidad de las familias, y que no es, por lo tanto, creado por el Estado sino sólomente reconocido en su existencia". (12)

En este sentido, escribe Posada: "Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes y construye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causas, más que del parentesco, de la proximidad o contigüidad especial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones

---

(12) ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. T. XIX. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1964. p. 961.

generadoras de servicios comunes, que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida común-territorial y especial, se convertirá en régimen de policía y por fin, en régimen local o municipal". (13)

Esta escuela gozó de gran predicamento en nuestro continente como consecuencia de la difusión de la obra de Tocqueville "La Democracia en América, donde se decía, al estudiar las instituciones municipales de Norteamérica a principios del siglo pasado: Esta (la comuna) es la única asociación que existe también en la naturaleza, que donde quiera que se encuentren hombres reunidos se forma por sí misma una comuna y agregaba condensando el concepto El hombre forma los reinos y establece las repúblicas; la comuna parece surgir de Dios". (14)

En el otro extremo, se halla la escuela legislativa, para quien el Municipio es una entidad territorial creada por la ley, con atribuciones delegadas por el Estado, las que pueden serle ampliadas, reducidas y aún suprimidas. En esta concepción, el comienzo y el fin de la existencia del

---

(13) POSADA, Adolfo. El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna. op. cit. p. 72

(14) TOCQUEVILLE, Alexis. La Democracia en América. Cuarta edición. Jus. Madrid. 1970. p. 148

Municipio se encuentra solamente en la ley, con prescindencia de los factores geográficos y sociológicos, que podrán o no, ser considerados por el Legislador.

Con esta concepción puramente formal del Municipio, puede ocurrir y ha ocurrido, que una porción de territorio reciba la denominación legal de Municipio, como privilegio otorgado por la Legislatura, sin que tenga el elemento fundamental que lo caracteriza como tal, que es la densidad de población, o también, y ésto es más frecuente, que obtenida la categoría legal del Municipio, con las atribuciones que le sean inherentes, disminuya luego su población de tal modo que pierda sus características esenciales de Municipio, aunque conserve su calificación legal.

Ambas concepciones deben complementarse para obtener el concepto del Municipio, al que integran dos elementos distintos que el Jusnaturalismo no diferenció: La agrupación humana -hecho social- y el Municipio propiamente dicho - institución jurídica-. Los hombres constituyen grupos sociales con localizaciones geográficas distintas, pero sólo el Estado puede acordar la personería y revestir el carácter de Municipio a cada uno de esos grupos sociales.

En nuestro mundo occidental, el Municipio parece haber nacido como consecuencia de la expansión de Roma. Las

ciudades conquistadas se incorporaban al Estado Romano, pero sus habitantes carecían de derechos políticos (civitas sine suffragio), aunque debían pagar un tributo que recibían el nombre de Municipia, de manus (carga). La ciudad constituía un Minicipium, que era un sujeto de derecho privado, origen de la persona jurídica con facultad de adquirir bienes y contraer obligaciones.

Roma otorgó luego otros derechos a los habitantes de las ciudades conquistadas, llegando a caracterizarse el Municipio Romano por la calidad de ciudadanos romanos, reconocida a sus habitantes, y por la autonomía administrativa local, con la acción de un gran poder de dominación, el Imperio Romano.

En México, ya lo dijimos, cada Municipio tiene un territorio, de extensión reducida, si lo comparamos con el territorio estatal o el territorio nacional. Dentro de ese territorio, pueden haber una o más ciudades, aldeas, pueblos, rancherías, etc.

Cada uno de esos centros de población tiene sus propias necesidades.

Por ejemplo: El Municipio del Centro, tiene la Ciudad de Villahermosa y sus colonias, pero también tiene poblados, como Las Gaviotas y rancherías de importancia y en cada uno de esos centros de población, sus vecinos viven en estrecha relación dentro de sus territorios, cada vez más reducidos.

Se dice que a cada ciudad debería corresponder un Municipio, pero ésto no es necesariamente así, porque se multiplicarían en tal forma los municipios, que en vez de facilitar, entorpecería la satisfacción de las necesidades comunales. Por ejemplo, hay Estados de la República que tienen demasiados municipios, algunos de ellos tan pobres, que no alcanzan a cubrir con lo exiguo de sus contribuciones, las necesidades de la comunidad y de ello tenemos ejemplos en el Estado de Oaxaca. Con 570 municipios. En Tabasco, durante mucho tiempo el municipio de Nacajuca tuvo que ser subvencionado por el gobierno del Estado para poder satisfacer sus necesidades más apremiantes.

Claro está que en países tan desarrollados como los Estados Unidos de Norteamérica, podría darse el caso de que cada ciudad tuviera un municipio para que la administrase. El caso sería por ejemplo: la Ciudad de Nueva York que tiene la fabulosa población de diez millones de habitantes y cuyo alcalde que la gobierna, tiene un relieve político tan grande casi como el del Presidente de la República, pero, entre nosotros, estamos todavía muy alejados de esa situación.

Ya dijimos que la Ciudad es una aglomeración de gentes que viven en estrecha vecindad dentro de un territorio; pero no toda aglomeración de gentes constituye una Ciudad. Tenemos el caso de las aldeas, de los poblados y de las rancharías.

Distinguimos entre el urbano y lo rural y entre nosotros estimamos urbano una aglomeración de gentes, que pase de mil habitantes, menor cantidad es rural.

Pero el criterio puramente legalista, es formal y debe recurrirse a otro y diferenciar la ciudad de la aldea y de la ranchería, tomando en consideración las casas, calles, servicios de alumbrado, de agua potable, de policía, parques y jardines, escuelas, etc. y no solamente el número de habitantes, así como también la actividad a que se dedican los pobladores, no agrícola. Y a los núcleos de población que reúnan esas características se les debe considerar rurales. En la zona urbana están los comercios, los bancos, los hoteles, las terminales de los transportes viales. Claro está que hay comercio en las aldeas, puede haber hoteles, pero en una porción sumamente insignificante y de inferior categoría, sobre todo, la aldea conserva características que vinculan con el campo que la rodea y sus habitantes dependen principalmente de las tareas agrícolas y ganaderas.

En nuestro siglo hay monstruosas ciudades. La Ciudad de México, con sus 18 millones de habitantes como son; las Ciudades de París y la Ciudad de Nueva York; Hong-Kong en China, Calcuta en la India, etc.

Son muchas las opiniones que se han expresado acerca del origen del municipio; sin embargo, de entre ellas



podemos señalar que hay dos tendencias dominantes sobre el particular. La teoría sociológica o jusnaturalista, que explica la existencia del municipio como una institución de Derecho Natural, impuesta por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Se dice que es el reconocer un principio de solidaridad humana para la seguridad y el bienestar del grupo; según Varèilles Sommières, "los vínculos que unen a los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar" (15). El Municipio, pues, nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia. Esta teoría se aprecia en Alexis de Tocqueville (La Democracia en América) y Adolfo

Posada (El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna). Por el contrario, la Escuela Legalista afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley.

En nuestra opinión, el Municipio es una realidad social

---

(15) VAREILLES, Sommieres. cit. por ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima edición. México. 1986. p. 325

regulada por el Derecho a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, según veremos en la evolución histórica de esta Institución.

#### 4. La autoridad Municipal

De la exposición y explicación del artículo 115 constitucional podemos señalar quien es la autoridad municipal.

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está fundamentado el régimen jurídico del Municipio; en el que se expresa que 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:

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 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 si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;

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

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.

De este artículo se desprenden los siguientes principios:

A.- El ayuntamiento es la autoridad y el órgano administrador del Municipio.

B.- Los Ayuntamientos son designados por elección popular directa.

C.- No puede existir autoridad intermedia entre los Municipios y el Estado.

D.- Como consecuencia los Ayuntamientos deben tratar directamente sus asuntos con las autoridades estatales.

E.- Integran los Ayuntamientos los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos.

F.- Los miembros del Ayuntamiento no pueden ser reelectos para el periodo constitucional inmediato.

G.- Sin embargo los Suplentes sí pueden ser electos como Propietarios cuando no hayan estado en ejercicio.

H.- Los Ayuntamientos administran libremente la hacienda de sus respectivos Municipios.

I.- La hacienda municipal se forma con las contribuciones que demandan las Legislaturas de los Estados.

J.- Estas serán suficientes para atender a las necesidades municipales.

K.- Los Municipios tienen personalidad jurídica; por lo tanto son sujetos de derechos y obligaciones.

L. La Policía Municipal depende de los Ayuntamientos pero los Municipios en los que reside eventual o transitoriamente el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estado éstos tendrán el mando de ella.

Además del artículo 115, otros artículos constitucionales hacen referencia a la Institución Municipal: Como son, el 3, 5, 31, 36, 73 y 130.

No queremos terminar este capítulo sin antes mencionar todos y cada uno de los órganos que integran el Municipio.

a) El Ayuntamiento

Es un cuerpo colegiado de elección popular directa, de acuerdo con lo que dispone el artículo 115 constitucional. A él corresponde el ejecutar todas las atribuciones inherentes al municipio. La palabra Ayuntamiento viene de júnguere, junctum, que significa juntar, unir; es la unión de dos o más individuos para formar un grupo.

El Ayuntamiento como cuerpo colegiado está formado por regidores, síndicos, municipales o ediles, que de todas estas formas se les designa. El Presidente Municipal, llamado

también Alcalde, forma parte de este cuerpo. El número de ellos es muy variable, pues depende de la importancia del municipio. Serán pocos en los pueblos y numerosos en las grandes ciudades.

Existen varios sistemas para determinar los cargos que dentro del Ayuntamiento desempeñarán sus miembros; pueden elegirse como regidores de un ramo determinado (mercados, rastros, espectáculos, tesorería, secretaría, presidencia municipal), o bien, su elección se hace en grupo y una vez electos se distribuyen entre ellos las diferentes ramas de la administración municipal.

El Ayuntamiento, como cuerpo colegiado, celebra sus sesiones periódicamente; sus decisiones o resoluciones se denominan resoluciones de cabildo y se da constancia de ellas en un libro que se llama libro de cabildo, que contiene las actas de cabildo, cuya redacción y certificación corresponde al Secretario del Ayuntamiento.

#### b) Presidente Municipal

El Presidente Municipal forma parte del Ayuntamiento y en teoría es el funcionario encargado de cumplir y ejecutar las resoluciones de cabildo, así como llevar a cabo la administración del municipio.

La organización interna de la administración municipal depende también de la importancia económico-social del

municipio, su densidad demográfica y la extensión de su territorio. Estructuralmente los municipios tienen diversas ramas administrativas; en ellas encontramos la tesorería municipal y una serie de dependencias o departamentos por materia o ramas, como son policía, tránsito y bomberos, mercados, rastros, agua potable, saneamiento, alumbrado, parques y jardines, obras públicas, etc.

Es muy variable la administración municipal. En algunas ocasiones al frente de cada una de esas dependencias está un regidor y son administrados directamente por el Ayuntamiento.

Territorialmente los municipios pueden dividirse en delegaciones o comisarías, cuyo delegado o comisario puede ser electo, o bien, nombrado por el Ayuntamiento o por el Presidente Municipal.

Cabe aclarar que dentro del municipio pueden darse también las formas de organización administrativa centralizada, desconcentrada, descentralizada y de sociedades mercantiles municipales, sobre todo en municipios de gran importancia, como las capitales de las entidades federativas.

La estructura orgánica municipal, que hemos descrito líneas arriba, en nuestra opinión, tipifica la

centralización administrativa y también existen organismos descentralizados o empresas públicas municipales, sobre todo aquellas que prestan servicios públicos (transporte municipal, mercados, rastros, agua potable, etc.). En la práctica administrativa mexicana, existen organismos públicos descentralizados del municipio que están encargados de la administración de servicios públicos, principalmente mercados, rastros y sistemas de agua potable, construidos con créditos otorgados por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A., cuya Ley Orgánica exige la creación de ese tipo de organismos, que administren el servicio, paguen el crédito y, al extinguirse éste, entreguen la instalación al municipio (Art. 49, fracción II, inciso e, de la ley citada).

La estructura municipal para el desempeño de las funciones que le competen a la Presidencia Municipal, tendrá la siguiente organización:

Tomamos como ejemplo el Reglamento de Comisiones y Departamentos del Municipio de Ocoyoacac, Estado de México, que nos parece uno de los más sistemáticos y modernos.

Se compone de: un Ayuntamiento Municipal, integrado por un Presidente Municipal, un Síndico Municipal, tres Regidores, un Secretario Municipal, un Tesorero, 23 Departamentos dentro de los que sobresalen los de Ingeniería



de Tránsito, Aguas y Saneamiento, Gobierno, Registro Civil, Reclusorio, Calificador de Infracciones, el Técnico Jurídico, de Policía y el de Prensa y Relaciones Públicas, una Comisión de Planificación y Desarrollo, varios Delegados Municipales, Consejeros de Colaboración Municipal y Jefe de Sectores o de Manzanas:

#### El Ayuntamiento

"Como órgano jerárquico superior en el Municipio, tiene funciones de las que sobresalen: la de legislar sobre el bando municipal y reglamentos internos de mercados, comercio, panteones, de policía municipal, espectáculos, etc., debe aprobar las especificaciones, normas y lineamientos a que debe sujetarse la dotación, suministro y uso de servicios de agua, alcantarillado y drenaje, alumbrado público, bomberos, rastros, mercados, plazas públicas, limpieza y demás servicios a cargo del municipio, debe acordar la convocatoria para sesiones de Cabildo, municipalizar los servicios públicos, cuando están a cargo de particulares y otras más.

#### El Presidente Municipal

Estará al frente del municipio y tendrá funciones como las de dirigir y supervisar el buen desarrollo de las dependencias de la Presidencia Municipal, dictar las normas

generales de la Presidencia Municipal que no se opongan a los reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; promulgar y publicar el bando municipal, dar publicidad a las normas de carácter general y reglamentos aprobados por el Ayuntamiento; dentro de su competencia (ejecutiva), cumplir y hacer cumplir las disposiciones contenidas en las leyes y reglamentos federales, estatales y municipales, asimismo, aplicar, en su caso, las infracciones y sanciones correspondientes a los violadores de dichas normas, así como convocar a sesiones de Cabildo extraordinarias a los integrantes del Ayuntamiento, vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda municipal, autorizar las órdenes de pago a la Tesorería Municipal, que sean conforme al Presupuesto firmado en unión de los regidores del ramo respectivo, del Secretario y del Síndico.

Informar el día 27 de diciembre de cada año, en sesión solemne de Cabildo, al Ayuntamiento, el estado que guarda la administración municipal y las labores realizadas durante el año, colaborar con los demás municipios, con las Agencias del Ministerio Público y con los juzgados que ejercen jurisdicción en el municipio, así como guardar relaciones de coordinación con los patronatos de vecinos, proporcionándoles todas las facilidades para el ejercicio de sus funciones, debe cuidar, bajo su más estricta responsabilidad, que ninguna pieza arqueológica se saque fuera del edificio, legalizar y certificar, en los términos

de las leyes, las firmas y documentos que correspondan a asuntos de competencia municipal, etc.

El Síndico del latín *syndicu*, es el funcionario responsable de los asuntos jurídicos y del control de la hacienda pública municipal y que es electo de manera directa.

Los Regidores rigen o gobiernan, y son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio siendo elegidos, de manera popular y directa.

Tiene funciones específicas cada uno: El Primer Regidor, suplirá al Presidente Municipal en su ausencia y tendrá a su cargo el Departamento de Licencias de Construcción, el de Supervisor de Obras, Departamento de Diseño, de Planificación, de Ingeniería de Tránsito y el de Aguas y Saneamiento. El Segundo Regidor vigilará los Departamentos de Gobierno, Servicios Sociales, Colonias Populares, del Registro Civil, de Reglamentos y Espectáculos, de Reclusorios, el Departamento Calificador de Infracciones, de Licencias de Reglamentos y Espectáculos, el Departamento Técnico Jurídico y el de Turismo. El Tercer Regidor vigilará los Departamentos Municipales toda la información que requieran para el mejor cumplimiento de sus funciones, llevar el registro de vacantes, nombramientos de personal y asistencia, como sujeción a lo que dispongan las leyes y reglamentos respectivos, recibir y ordenar que se distribuya la correspondencia municipal, entre otras.

El Tesorero Municipal es el que guarda o cuida los tesoros y no es electo de manera directa.

Tendrá a su cargo el Departamento de Compras y la Caja de la Tesorería.

Los Departamentos

Ejemplificativamente relataremos las funciones de...tres.

El Departamento de Gobierno

Debe expedir certificados de residencia a personas que tengan su domicilio dentro de la jurisdicción del municipio, además de legalizar y certificar, en los términos de las leyes o reglamentos aplicables, firmas y documentos que correspondan a asuntos de la competencia municipal, etc.

El Departamento del Registro Civil

Que está dependiendo del Segundo Regidor, tendrá un Jefe que deberá prestar los servicios de Registro Civil conforme a las disposiciones de la ley y reglamento correspondiente por conducto de la Oficialía del Registro Civil, así como promover la regulación de las uniones libres, mediante la celebración de los matrimonios correspondientes.

## Departamento de Policía

Que depende del Tercer Regidor; sus funciones son hacer cumplir las leyes, bandos y reglamentos en el ámbito municipal, mantener el orden en los lugares públicos, vigilar los lugares en donde se realicen juegos y espectáculos públicos permitidos por la ley y reprimir los prohibidos, inspeccionar y vigilar el funcionamiento de ventas ambulantes, controlar el orden en la cárcel municipal y hacer que se cumplan las normas disciplinarias, poner a disposición de la Comisaría a los infractores y custodiar permanentemente a los presos, etc.". (16)

De lo citado y expuesto anteriormente en una apreciación personal consideramos que no todos los municipios del país cuentan con una organización interna como la anterior, por lo que proponemos que el Municipio como institución jurídica esté mejor reglamentado y sobre todo se le respete su autonomía y sea verdaderamente democrático para tomar sus propias decisiones para un mejor desarrollo de éste y del país.

---

(16) Reglamento Interno de Comisiones y Departamentos del Municipio de Ocoyoacan. Edo. de Méx. 1990. pp. 5,6,7

## CAPITULO II

EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO  
Y SU REALIDAD HISTORICA

Históricamente el Municipio ha jugado un papel de abanderado natural de la libertad y de los más preciados anhelos de autonomía, adentrándose para ello en una lucha por la democracia, en ocasiones en una denodada contienda frente a un estado opresor y tirano, sin embargo es necesario en el desglose de este capítulo ahondar en la historia y antecedentes del tratamiento del Municipio a través de sus constituciones, este análisis conlleva necesariamente un inicio a partir del incipiente México independiente a la Constitución que hoy rige los destinos de este país.

La Institución Municipal surge en México cuando Hernán Cortéz funda en un acto de astucia política inegable la Villa Rica de la Veracruz el 22 de abril de 1519. A la caída de Tenochtitlan, Cortéz fundó el 13 de agosto de 1521 en Coyoacán el segundo ayuntamiento que fue a su vez el primero metropolitano .

"Durante la dominación española en México, los Ayuntamientos representaron una muestra del Gobierno de los Pueblos" (17); considerándose que la participación de los

---

(17). Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. T. XIII, XLVI. Legislatura local, México. 1958. p. 19

gobernantes fue en verdad muy reducida. Por otra parte los Ayuntamientos fueron el primer gobierno del País, teniendo suma importancia durante la etapa colonial; sus ordenanzas fueron las primeras leyes que rigieron la vida mexicana.

Durante el virreinato, el Municipio tuvo importancia en lo referente al campo administrativo y político pero su actuar fue más restringido que en España; en términos generales poco cambió el Régimen Municipal durante los tres siglos de esta etapa, pues estuvo inspirado siempre por el régimen peninsular en sus rasgos fundamentales y sufrió las mismas influencias de creciente centralización que éste.

Se considera que la organización Municipal regulada por Las Ordenanzas de Cortéz, del Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, Las Ordenanzas de Intendentes y las Leyes de Recopilación de Indias, existió hasta la proclamación de la Independencia.

#### 1. El Municipio en la Constitución de Cádiz

Desde 1810 a 1821 la situación de los municipios en México fue incierta debido a dos circunstancias; por una parte a las disposiciones que pretendían dictar los insurgentes, y por otra a las que emanaban del gobierno español. En estas condiciones, debemos tener en cuenta, ante todo, que las proclamas de los diversos caudillos

insurgentes que hemos podido tener a la vista no se refieren a la organización municipal sino más bien a los anhelos de libertad en los que se basaba la lucha por la Independencia.

"En cuanto a Morelos, desde luego procuró la organización de la Junta Suprema de Gobierno y se empeñó en hacer a un lado el nombre de Fernando VII que hasta esos momentos habían invocado los insurgentes y aun la misma Junta, a lo cual se opuso Morelos al contestar la carta que con fecha 4 de septiembre de 1811 le escribió don Ignacio López Rayón. Más aun, el mismo Morelos encomendó a Rayón que formulase un proyecto de Constitución que éste le remitió y al que no puedo referirme porque solamente se conoce una breve opinión de Morelos sobre dicho proyecto, y en esa opinión para nada se menciona la organización municipal". (18)

Entretanto, por lo que se refiere al campo realista, "el 30 de septiembre de 1811, al abandonar José Bonaparte a España, se instaló en Aranjuez la Junta Central Gubernativa del Reino que se transformó en el Supremo Consejo de la Regencia instalado en Cádiz en enero de 1812, y después de muchas dificultades que no es necesario referir, ese Consejo convocó a las Cortes Generales del Reino que deberían instalarse el 10 de marzo y que fueron las que expidieron la

---

(18) AZUELA, Salvador. Derecho Constitucional. Tercera edición. Porrúa. México. 1979. p. 375



Constitución de Cádiz de 1812, promulgada en México el 30 de septiembre del mismo año". (19). En esa Constitución sí se trata de los ayuntamientos refiriéndose a ellos el Título VI que se ocupa del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos.

En el artículo 309 se establece que para el Gobierno interior de los pueblos habrá ayuntamientos compuestos del Alcalde o Alcaldes, de los Regidores y el Procurador Síndico, presidido por el Jefe Político donde lo hubiere.

En el 310, que se pondrán ayuntamientos en los pueblos que no los tengan, y en los que convenga que los haya, no pudiendo dejar de haberlos en los que por sí o por su comarca llegue a 1,000 almas y que también se les señalaría el término correspondiente.

El 311 deja a las leyes secundarias el determinar el número de individuos de cada clase de que han de componerse los ayuntamientos.

En el 312 se establece que los alcaldes, regidores y procuradores síndicos se nombren por elección popular cesando los regidores que sirvan oficios perpetuos en los ayuntamientos, cualquiera que sea su título o denominación.

---

(19) CASTORENA, J. Jesús. El Problema Municipal Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1978. p. 128

El 313 señala el mes de diciembre para la elección.

El 314 establece que los alcaldes, regidores, procurador o procuradores síndicos, entren a ejercer sus cargos el 19 de enero del año siguiente.

El 315 y el 316 son precursores del principio de no reelección en materia municipal.

El 317 establece los requisitos indispensables para ser alcalde, regidor o procurador síndico, y el 318 crea algunos impedimentos.

El 319 dispone que todos los empleos municipales sean cargo concejil del que nadie podrá excusarse por causa legal.

El 320 crea los secretarios de los ayuntamientos con el carácter de remunerados.

El 321 enumera las atribuciones de los ayuntamientos.

El 322 prevé el caso de que haya necesidad de ejecutar obras urgentes.

El 323 coloca a los ayuntamientos bajo la inspección de la diputación provincial a la que deben rendir cuentas justificadas de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Al establecer en México la Constitución de Cádiz, el Virrey Venegas la declaró suspensa en materia de libertad de imprenta y, como de acuerdo con dicha Constitución era urgente resolver antes de que comenzara el año siguiente, el problema de permitir que los electores nombrasen el nuevo ayuntamiento, o bien declarar suspensa la Constitución en esta materia, el Virrey Venegas se decidió por esto último, resolviendo que continuase hasta nueva orden, en sus funciones, el antiguo Ayuntamiento de la Ciudad de México, "y aun cuando hubo varias representaciones en contra, hechas ante el Consejo de Estado de España, éste opinó que no podía emitir juicio alguno respecto a la responsabilidad del Virrey y de la Audiencia en esta materia, hasta que se recibiesen nuevos datos; sin embargo el asunto pasó a una Comisión de las Cortes cuya mayoría opinó en el mismo sentido que el Consejo, esto es, que en México no podría haber elecciones mientras durase la revolución, sino únicamente un régimen militar". (20)

"Posteriormente Calleja fue nombrado Virrey y él estaba empeñado en plantear el régimen constitucional, según la Constitución de Cádiz, por lo que dictó sus órdenes para que se procediese a la elección de Diputados a las Cortes Ordinarias que debían suceder a las Constituyentes, habiendo

---

(20) LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera edición. Herrero. México. 1970. p. 120

resultado que ni en las elecciones de los ayuntamientos ni en las de Diputados tuviese éxito el Partido Españolista, ya que la mayor parte de los electos fueron criollos, por lo que el Gobierno Virreinal, pretextando las circunstancias afflictivas del Erario, negó a los diputados electos los viáticos y dietas necesarias para el viaje a España, debiendo emprender éste a sus propias expensas, debido a lo cual solamente se trasladaron a la metrópoli el canónigo Alcalá, el abogado Cortazar y el cura de Irapuato". (21)

Lo anterior basta para demostrar la actitud del gobierno español sobre este particular, actitud que se robusteció con el regreso de Fernando VII a España. La disolución de las Cortes y el restablecimiento del gobierno absoluto, o lo que es lo mismo, que quedó sin vigencia la Constitución de Cádiz de 1812.

Mientras esto sucedía en el campo realista, los insurgentes que habían instalado la Junta de Zitácuaro, con la proposición y apoyo de Morelos, habían logrado reunir el Congreso de Chilpancingo que trasladado después a Apatzingán expidió la Constitución de 22 de octubre de 1814. Ella estaba dividida en dos partes: principios o elementos constitucionales y forma de gobierno. Esta Constitución, cuyo nombre oficial es el de "Decreto Constitucional para la

---

(21) CARPIZO, Jorge. Derecho Constitucional Comentarios. Cuarta edición. UNAM. México. 1980. p. 132

libertad de la América Mexicana", no se ocupó expresamente de las funciones de la autoridad municipal, ni era posible que lo hiciese, toda vez que en esos momentos las tres cuartas partes del país estaban en poder de los españoles y, además, ese Decreto Constitucional, más que una Constitución, propiamente dicha, es una exposición de principios generales, siendo de advertir que el artículo 162 da al Supremo Congreso. Todo ello nos hace inferir que trataba de establecer un régimen centralista dejando a leyes secundarias el determinar la forma de gobierno local de las ciudades y los pueblos.

## 2. El Municipio en el Constitución de Apatzingán

En la ciudad de México se procedió desde luego a llevar a cabo las elecciones, cada partido -europeos y americanos- repartió sus listas de los que querían sacar por electores; la votación se hizo en el mayor desorden, sin cerciorarse de la calidad de ciudadano del votante o si los individuos concurrían más de una vez a expresar su voluntad, éstos por su parte asistían a este acto sin conocer siquiera los nombres de las papeletas que habían recibido. El resultado fue que los criollos vencieron, no encontrándose ni un solo elector europeo, pero son suspendidas por el Virrey Venegas, haciendo salir para España, al alcalde de Corte Villaurrutia, ya que la ciudad estaba bajo la inspección de estos funcionarios, así como del corregidor y los alcaldes

ordinarios, el caso es que quedaba sin efecto lo dispuesto por la Constitución y siguió el ayuntamiento anterior en sus funciones, hasta nueva orden.

Mientras tanto, Don José María Morelos en el sur, continuaba la lucha y convocaba un congreso en Chilpancingo, el cual realizó sus trabajos en constante emigración perseguido por las tropas realistas, concluyó la Constitución provisional que había ofrecido, con proclama en Apatzingán el 15 de junio de 1814 y el 22 de octubre del mismo año, mandó publicarse para fijar la forma de gobierno que se adoptaba. Esta Constitución que venía a ser la española de 1812 acomodada a la forma republicana; dividida en dos partes, declarábase en el capítulo segundo, cuales eran las autoridades supremas; tres fueron los poderes, de los cuales el primero era "el Cuerpo representativo de la soberanía del pueblo y llevaba el nombre de "Supremo Congreso Mexicano", los otros dos se denominaban Supremo Gobierno y Supremo Tribunal de Justicia, estos tres poderes debían residir en un mismo lugar, determinado por el congreso, cada uno debía tener su palacio y su guardia de honor particular". (22)

También señalaba esta Constitución cuales eran las provincias que componían la América Mexicana, pero por lo

---

(22) Derechos del Pueblo Mexicano. T. 8. op. cit. p. 20

que se refiere al municipio, no se incluyó modificación alguna en las bases de la organización colonial declarándose que seguían existiendo los ayuntamientos, en tanto no se adaptare otro sistema, excepto las modificaciones que el propio congreso introdujera para beneficio de los ciudadanos.

En varios años no vuelven a darse otras normas al país, fija como estaba la atención en los hechos sucesivos de la guerra. Es hasta 1821, cuando el movimiento de insurrección estaba por finalizar, que los españoles ven la conveniencia de la emancipación, y poder eludir la aplicación de la constitución de Cádiz que, como consecuencia del movimiento de Riego en España, había vuelto a entrar en vigor, por esta razón se acuerda en la conspiración de la Profesa, que sea el oficial criollo Don Agustín de Iturbide quien dé por terminada esta lucha intestina; firmándose al efecto un Plan en Iguala el 24 de febrero, donde Iturbide "formuló su programa y proponía como forma de gobierno la monarquía moderada constitucional, depositada en Fernando VII y en defecto de éste en varios príncipes que enumeraba, u otro individuo de casa reinante que estime por conveniente el Congreso". (23)

"En agosto de 1821, cuando en todo el país se habla

---

(23) Ibidem. p. 22

pronunciado por el Plan de Iguala, arribó el último virrey Don Juan O'Donojú, designado por las Cortes españolas Capitán General de la Nueva España y celebró con Iturbide el Tratado de Córdoba, en el cual reconocía la independencia e introducía una modificación en el Plan anterior, al determinar que a falta de Fernando VII u otro príncipe, sería emperador de México el que las Cortes del Imperio designaran, de esta manera, al suprimir el requisito de que fuera el soberano español o un miembro de la familia reinante, Iturbide se abrió en Córdoba el camino al trono que se había cerrado en Iguala" (24) -dice Don Felipe Tena Ramírez- , pero en estos dos documentos nada se establece acerca del municipio, quedando los ayuntamientos en igual forma, siendo removidos solamente, los que se opusieran a dicho Plan y ocupando su lugar los que se destaquen claramente partidarios de él.

De esta manera entran los ayuntamientos a la vida independiente, sin sufrir grandes modificaciones, concediéndoseles más tarde hacerse cargo de las cárceles y hospitales, administrando sus bienes y rentas.

El 24 de febrero de 1822, empieza a sesionar el Primer Constituyente que sustituyera a la Junta Provisional de

---

(24) TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Vigésima segunda edición. Porrúa, México. 1987. p. 152



Gobierno en la capital, que trabajó con un intervalo de cuatro meses, al cabo de los cuales se dedica a su tarea propiamente legislatora, pero es disuelto por Iturbide el mismo año, es a su vez reemplazado por la Junta Instituyente, que redacta el Reglamento Político para el Imperio Mexicano, que es una verdadera constitución, pero en la cual, el asunto municipal no se trató.

"En marzo del año 1823, tiene lugar la reunión del Segundo Constituyente que desde luego procede a la expedición de un proyecto, para dar solución al problema que significaban la amenaza de las provincias de separarse si no se adoptaba el sistema federal; fue el Plan de la Constitución de la Nación Mexicana, que contiene disposiciones respecto del municipio que no se encuentran después en la Constitución de 24, se estableció que los ciudadanos estaban en libertad de elegir los integrantes del consejo municipal, en proporción al número de habitantes de cada lugar, debiendo existir en los que tuvieran una población de menos de dos mil habitantes, un alcalde, dos regidores y un síndico; y en aquellas cuya población excediera de sesenta mil almas, se admitieran cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, finalmente, en lo relativo a los arbitrios, debían ser aprobados por los Congresos Provisionales".(25)

---

(25) Ibidem. p. 153

De lo anteriormente expuesto consideramos que la Constitución de Apatzingán en términos generales dejó vigente el cuerpo de leyes que emanaban de la Constitución de Cádiz.

### 3. El Municipio en la Constitución de 1824

El ordenamiento jurídico del municipio fue motivo de preocupación de la Constitución de Cádiz en 1812 por el desconocimiento de la situación que prevalecía en las provincias y que denunciaba Miguel Ramos Arizpe cuando presentaba ante las cortes los siguientes argumentos:

"El poco interés o abandono con que los gobiernos pasados han visto por siglos enteros aquellas vastas provincias, hace que vuestra Majestad carezca de una idea exacta de su calidad, extensión, clima, producciones naturales, población, agricultura, artes, comercio y administración, sin haberse cuidado hasta ahora en lo político sino demandar a cada una de ellas un jefe militar con el nombre de gobernador que sin saber más otra cosa que la ordenanza del ejército gobierne con mando militar su provincia y dirija despóticamente todos los ramos de la administración pública". (26)

---

(26). MARTINEZ ASSAD, Carlos y ZICARDI, Alicia. Política y gestión municipal en México. Segunda edición. UNAM. México. 1989. pp. 1 y 2.

Pocos años después de ese informe tan realista, audaz y vigente por más de un siglo, Morelos insistió en instaurar el municipio como institución de gobierno. Mismo que fue discutido en el congreso de 1824 y que fue definido en la Constitución de 1857. No obstante, las constituciones liberales no le otorgaron la importancia que merecía porque su competencia quedó restringida al ámbito local.

La preocupación en ese sentido tuvo mayor peso entre los conservadores. En la historia de México sus propuestas se mezclan con las de los liberales, triunfando al final éstos. Fray Servando Teresa de Mier aludía con sutileza a esa situación: "Se nos ha censurado de que proponíamos un gobierno federal en el nombre, y central en la realidad". (27) Cuando el padre Mier expresó esas ideas en 1823 prevalecía en el ambiente la discusión política e intelectual que desembocaría en la primera constitución liberal: de ahí los temores por una federación que desde su perspectiva restaba soberanía a los estados ya que imitarlos acarrearía serias dificultades.

El 4 de octubre de 1824 se expidió nuestra primera Constitución y en ella nada se dice respecto a la organización municipal que quedó sujeta a lo que resolvieran las autoridades de los Estados, ya que en dicha Constitución

---

(27) Ibidem. p. 3

se adoptó la forma federal de gobierno en el artículo 49, en el 161 fracción I se considera como obligación de los Estados organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a esta Constitución ni al Acta Constitutiva, y en el 162 se consignan las únicas restricciones que tenían los gobiernos de los Estados. Por tanto, ellos quedaron libres para expedir sus propias Constituciones y se habló de los ayuntamientos en las que se dieron los Estados de Jalisco, Zacatecas, Nuevo León, Tabasco, Oaxaca, Guanajuato, Tamaulipas, Michoacán, Querétaro, Sonora, Sinaloa, Puebla, Chiapas, San Luis Potosí y Coahuila.

Debe tenerse en cuenta que la Constitución Federal de 1824 debió su existencia en gran parte al influjo que tuvieron las instituciones nortamericanas en el ánimo de muchos de los constituyentes de esa época, ya que según lo expuesto por el señor licenciado don Jorge Gaxiola, en una erudita conferencia sustentada en nuestra Facultad el año de 1952.

En esta Constitución se creó también, una entidad cuya influencia debía ser poderosa andando el tiempo, fue el Distrito Federal, residencia de los poderes nacionales. El intendente de la ciudad, fue sustituido por el Gobernador del Distrito, superior inmediato del ayuntamiento, pero como el documento no hablaba de estas autoridades, no se variaron

las bases de su organización, rigiéndose por las antiguas disposiciones, enteramente coloniales en un sistema de gobierno totalmente nuevo, el trastorno no se hizo esperar y fue completo en el gobierno interior de las provincias, de modo que, en esta época de intensa actividad política, los ayuntamientos tuvieron que atender además de sus funciones -no bien delimitadas- las políticas siguiendo la suerte de los partidos que se renovaban a cada cambio de gobierno general.

De su situación económica, no hay ni que hablar, quebrantada como estaba puesto que los fondos existentes en las cajas de la comunidad habían sido tomados para cubrir los gastos de la guerra.

Esta Constitución rige hasta 1836, restablecida en 46 entra en vigor con ligeras modificaciones en 47.

#### 4. El Municipio en la Constitución de las siete leyes

En el año de 1836 fue que empezó a surgir por estos tiempos la figura de un hombre que desgraciadamente para el pueblo mexicano, había de ocupar varias veces la presidencia de la República, nos referimos a Don Antonio López de Santa Ana, al servicio de cada partido según las circunstancias. Este señor, disuelve el congreso convocando a uno nuevo en 35 el que se declaró con facultades de Constituyente y expide la Constitución centralista de 36. conocida también

con el nombre de las "Siete Leyes", es la Sexta de estas Leyes Constitucionales, que trata del territorio de la República y del Gobierno interior de sus pueblos, donde se encuentran consagradas como constitucionales las instituciones municipales.

Otra de las inovaciones de estas leyes "es el cambio de nombre de Estados por el de Departamentos, divididos en distritos y partidos, a cargo de un Prefecto y un Subprefecto respectivamente, nombrados por los Gobernadores -designados, a su vez, por el Ejecutivo, a propuestas de las Juntas Departamentales- cuando debían ser elegidos por los ciudadanos. Las Juntas sí eran elegidas popularmente y en unión del Gobernador, resolvían los asuntos de mayor interés; contando con facultades económicas, electorales y legislativas en el propio municipio.

También disponían las Leyes que los Consejos municipales fueran de elección popular y que los hubiera en todas las capitales de Departamento, así como en los lugares donde existían en 1808, en los puertos que tuvieran cuatro mil habitantes, por lo menos, y en las ciudades que tuvieran una población de ocho mil almas". (28)

---

(28) DE LA GARZA, Sergio Francisco. El Municipio. Segunda edición. Jus. México. 1978. p. 140

El número de alcaldes, regidores y síndicos debía ser fijado por los Gobernadores, pero sin exceder de seis, dos y dos respectivamente. Los alcaldes ejercían las funciones de jueces conciliadores; conocían de los asuntos verbales, dictaban providencias urgentes en materia civil, y en lo penal, practicaban las primeras diligencias cuidando, además, de la tranquilidad y el orden permitiéndoseles, como antaño, presidir los cabildos.

En esta ocasión, quedan fijadas las atribuciones de los ayuntamientos quedando en sus manos los "ramos de policía, sanidad, y comunidad: las cárceles, hospitales públicos, casas de beneficencia que no fueran de fundación particular, escuelas primarias, caminos y calzadas, puentes, etc., teniendo derecho a coleccionar e invertir las rentas e impuestos". (29)

La ley del 20 de marzo de 1837, reglamenta los ayuntamientos, ésta regula sus funciones por medio de los prefectos y subprefectos, aunque estas desde luego dependían directamente de los gobernadores departamentales, se determinó que la renovación de los alcaldes fuera cada año y los regidores a los dos años. La seguridad y el orden fue función propia de los alcaldes, al depender de estos la policía en general. Siendo gestión de los regidores los

---

(29) Ibidem. p. 142

demás ramos. A los ayuntamientos se les confirió quedar encargados como agentes administrativos, para atender las necesidades de la localidad, a su vez también podrían cuidar de la disposición de los fondos, sujetos a la revisión del superior, tales medidas como objetivo fundamental tendían, - la de llevar la acción gubernamental a los lugares más apartados del centro "esta organización centralista no tuvo tiempo de desarrollarse, sin embargo, es digno de tomarse en cuenta puesto que el movimiento constituyó uno de los más serios esfuerzos para establecer una verdadera organización municipal". (30)

Las atribuciones de las municipalidades expedidas por la juntas, eran dadas a conocer por medio de bandos, los cuales se encuentran recopilados en las ordenanzas de 1840, siendo el primero de fecha 12 de marzo de este año, y el último, del 19 de agosto de 1841, debido a los cambios del gobierno la situación de los ayuntamientos se veía perturbada constantemente y por consiguiente estas tendencias forzosamente se reflejaban en las localidades; por otra parte, los gobernantes de esta época tenían su atención fija en otros problemas y se ocupaban muy poco de los consejos municipales.

---

(30) HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Segunda edición. México 1991. p. 51.



## 5. El Municipio en la Constitución de 1843

Muchos acontecimientos tenemos que pasar por alto en este periodo, sólo diremos que la situación anómala de la Nación, pronto requiere la reunión de otro Congreso Constituyente. Después de un pronunciamiento en contra del presidente Bustamante, son firmadas en Tacubaya las bases de ese nombre, designándose un gobierno provisional que debía convocar a un nuevo Constituyente, que se instaló el 10 de junio de 42.

Pero como no fuera del agrado del presidente Santa Anna, por su rectitud, fue disuelto por él, no sin antes haber trabajado el Congreso, dejando aprobadas bastantes artículos, en solo un mes de labores. En su lugar, Santa Anna nombró la Junta Nacional Legislativa que expidió las Bases Orgánicas el 12 de junio de 1843, "de tendencias centralistas que favorecerán grandemente al presidente de la República. Por lo que toca al municipio, se concretó este documento, a reconocer facultades a las Asambleas Departamentales -las Juntas, de la Constitución anterior- para que ellas sean las que establezcan corporaciones y funcionarios municipales, expidan sus ordenanzas y dictar medidas sobre policía rural y urbana, quedaron pues, en pie los ayuntamientos, pero como las Asambleas Departamentales no se ocuparan de organizar su administración, sirviéndose de las antiguas reglas que bajo distinto régimen se habían

dictado, interviniendo el gobierno central cada vez más en la vida de los municipios". (31)

## 6. El Municipio en la Constitución de 1857

Al triunfo de la revolución, se instala el séptimo Constituyente el 18 de febrero de 1856, y dictó el Estatuto Orgánico de la República Mexicana en tanto se promulga la Constitución de 5 de febrero de 1857. Pero antes de pasar a ésta, diremos que en dicho estatuto los ayuntamientos no son mencionados. Las leyes de desamortización de 1856, afectaron grandemente la vida económica de los municipios, viéndose en la necesidad de deshacerse de los bienes raíces que no se dedicaban en forma directa al servicio público y los privó también de una gran parte de sus terrenos, así como de algunos edificios y aun de la parte de los palacios municipales o casas de cabildo que tenían arrendadas y sobre todo fueron objeto de denuncias y de adjudicaciones perdiendo de esta manera numerosos y extensos terrenos que eran necesarios para el ensanche de las poblaciones, y que más tarde se han visto obligados a readquirir a precios superiores a los que ellos recibieron para alinear y regularizar sus calles.

---

(31) TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. 1800-1976. Séptima edición. Porrúa. México. 1976. pp. 638 y 667.

En este documento, quedaron consignados los principios siguientes "desde luego quedan suprimidos los fueros eclesiásticos y la prohibición expresa de que las sociedades civiles o vinculadas con la Iglesia tuvieran capacidad para adquirir; en cuanto a la organización de los poderes, se adoptó el sistema que las constituciones de otros países habían establecido, sin preocuparse de que la situación nacional requería especial atención, así por ejemplo, queda instituida la capacidad de todos para votar. En cuanto a las relaciones de los Poderes, la Constitución entregó al ejecutivo en manos del legislativo, por temor a la dictadura. Del voto viciado tendrfa que nacer el fraude electoral y la revolución como su correctivo" (32).

Por lo que se refiere a la cuestión municipal, propuso la existencia de estos cuerpos, en algunos de sus artículos y ordenó la elección popular de los mismos pero no se introdujeron mayores cambios a este respecto y los municipios seguían el vaivén de la política nacional, pues no obstante que las Legislaturas de los Estados reglamentaban el gobierno de las provincias, continuaba sometido a los Gobernadores de modo que todavía no gozaban de autonomía. Pero el país que por tres siglos había estado sumido en una aparente tranquilidad, despertaba y se agitaba constantemente. la Constitución promulgada el 5 de febrero

---

(32) Ibidem. p. 697

de 1857, pronto había de ser derogada por el presidente don Ignacio Comonfort, para gobernar sin trabas, ya que los principios reformistas de la Ley Fundamental hacían imposible la paz y por otro lado, la división de los poderes dificultaba la acción del gobierno.

A fines del año, Zuluoaga proclama el Plan en Tacubaya, por el cual queda suspendida la vigencia de dicha Constitución, convocando a un nuevo Constituyente, dicho Plan es aceptado por el presidente, pero el Congreso no llega a laborar, pues tan luego como protestó se disolvió. Poco después Comonfort deja el poder en virtud del pronunciamiento de Zuluoaga, subiendo entonces el presidente de la Suprema Corte, Don Benito Juárez, según disposición constitucional.

La Guerra de Tres Años fue para las comunas un descanso, restableciéndose un tanto el orden municipal. En la Intervención (de 1864 a 1867), se dictan disposiciones sobre el particular, el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano ordenaba que cada población tuviera su Ayuntamiento en proporción a la población, y cuyos alcaldes debían ser remunerados y nombrados todavía por el Gobernador, excepto el de la capital que era nombrado por el Emperador, tenían estos funcionarios a su cargo la administración de la comunidad y la ejecución de las decisiones de los Ayuntamientos, que se convierten simplemente en cuerpos de

liberación e inspección, especificándose que no tenían funciones políticas. La ciudad de México, estaba gobernada por un Ayuntamiento de elección popular, con poder de legislación y por un Alcalde o Ejecutivo de la ciudad, con amplias facultades administrativas, pero siendo a la vez, responsable de ellas. Esta reglamentación fue beneficiosa para los Consejos, pues en poco tiempo de establecido, los ingresos aumentaron considerablemente y también se atiende a la organización de los servicios municipales. siendo de notarse que para esta fecha los cargos principales estaban ocupados por mexicanos". (33)

Pero el intento de un Imperio en México, fracasó, imponiéndose el régimen republicano, sólo que el voto popular que debió dar excelentes resultados en la importante función electoral, ya que debían ser los municipios los que tuvieran en sus manos todo el sistema democrático, dió margen a múltiples abusos, aliándose al partido que llegaba al poder y llevando a cabo maniobras que estaban muy lejos de ser edificantes. Los frecuentes choques políticos tenían al país completamente debilitado, llegando los Ayuntamientos a la nueva época "con la tradición de cuerpos administrativos desorganizados, sin elementos para atender a los servicios y satisfacer las necesidades públicas, pero no

---

(33) CARPIZO, Jorge. Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1971. p. 43.

obstante pudieron conservarse en este difícil periodo en nuestra historia" (34)

Constituida definitivamente la República en 1867, la Constitución de 57, vuelve a ser la Ley Fundamental y la calma también retorna poco a poco, hasta el triunfo del Plan de Tuxtepec, que condujo al General Porfirio Díaz en 1876 a la presidencia de la República. Durante este larguísimo periodo -dice el Ingeniero Rolland- "en que gobernó el General Díaz, la Nación gozó de paz material, la cual trajo como consecuencia la reorganización de todos los servicios, gozando desde luego de esas franquicias los municipios, que rápidamente normaron sus funciones, y aunque en el orden político constituyeron el engranaje de una perfecta dictadura, en el orden material se adaptaron mejor a las necesidades del país y desarrollaron actividades más eficientes para el bienestar del pueblo" (35). En era de paz, principalmente la de la ciudad de México, y algunas del interior, se transformaron con la apertura de nuevas calles, y construcción de edificios dedicados a oficinas públicas, extendiéndose la población a las colonias; fueron abolidas las alcabalas que un autor calificó de Aduanas Interiores a las puertas de la ciudad, que eran un obstáculo para el comercio y la industria, aumentando consiguientemente las

---

(34) ALAMAN, Lucas. Historia de México. Cuarta edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1962. p. 192

(35) Ibidem. p.202

entradas de los municipios, aunque el gobierno seguía interviniendo en sus menores actos, pero no los dejaba a su propia suerte, sino que eran controlados por el gobierno central para garantizar su mejor administración.

Estas ventajas que quedan señaladas no beneficiaron a todas las comunas, particularmente fueron las capitales de los Estados y algunos puertos que si bien es cierto habían mejorado materialmente, continuaban las mismas autoridades del tiempo de la colonia, era el mismo Ayuntamiento al frente del cual se encontraba el alcalde llamado ahora, Prefecto o Jefe Político, que tenía sobre sí la ingerencia de las autoridades superiores, dependiendo unas de otras como ya vimos en otra etapa de la vida de estas Instituciones.

En los primeros años del presente siglo, la dictadura del General Díaz, toca a su fin, y en noviembre de 1910 el país va a conmoverse con otro movimiento armado, que daría por resultado de una nueva Constitución en el año de 1917 -que con múltiples reformas sigue en vigor- quedando consignada en su artículo 115, la Institución municipal, asunto que veremos más adelante.

#### 7. El Municipio en la Constitución de 1917

Vista la parte histórica del régimen que nos ocupa, pasaremos a estudiarlo en la organización estatal, la

situación que guarda en el sistema adoptado por nuestra Ley Fundamental es cuestión que veremos en seguida.

En los primeros apartados de estos apuntes, dejamos asentado que el municipio en su origen, es una asociación de individuos, que tienden a satisfacer sus necesidades conjuntamente, por ser más fácil. Cuando el grupo familiar se encuentra formado, el progreso de la humanidad se ha iniciado, porque surgen en él los derechos y deberes de sus miembros, base de las posteriores organizaciones en las que concurre el hombre; pero en esta organización no quedan satisfechas todas las exigencias del individuo ya que es en la más grande agrupación -la Sociedad- donde el hombre encuentra la satisfacción de sus destinos, la realización de los fines que son la suprema razón de su existencia. Pero esta vida común, tiene un imperativo; la ordenación u organización indispensable para la permanencia de la colectividad; la observación de un orden, tiene un papel decisivo para asegurar la actividad y continuidad del grupo, todas las sociedades requieren en su desenvolvimiento un mínimo de condiciones de seguridad exterior; este mínimo de condiciones implica la existencia del principio de la autoridad, pues sin responsabilidad, sin prestigio, sin crédito no se concibe su existencia que precisa tanto de esa fuerza, como de la física.

Ahora bien, debiendo colocarnos dentro del Estado, y siendo éste "históricamente considerado -a decir de Oskar



Gerog Fisbach- el resultado de una milenaria evolución de la coexistencia humana" (36), no intentamos, ni siquiera concretando, conseguirlo en su desenvolvimiento, sino que lo aceptamos ya formado y poder así continuar con nuestro propósito. Diremos entonces que, cuando se ha logrado el principio de la autoridad se realice suele excederse en su aplicación, así, es frecuente que los detentadores del poder, abusen de su autoridad y caer en el despotismo, en la arbitrariedad, de suerte que. para evitar estos excesos, surge al mismo tiempo que el mencionado principio, otro igualmente importante: el de libertad, como limitativo del poder, que también tiene sus inconvenientes, ésto es, cuando se convierte en libertinaje, en licencia.

"El orden jurídico tiende a establecer la armonía, la coordinación entre ambos, para no declinar en uno y otro, siendo el Estado constitucional precisamente el resultado del ajustamiento, de la debida combinación del principio de autoridad y el de libertad. Si todas las formas de coexistencia humana tienen una constitución, ofreciendo sus elementos una ordenación especial, el Estado no puede permanecer ajeno, ya que es la unidad máxima que ha formado el hombre, dotada de la capacidad de autoorganizarse y de determinarse así mismo; dicha ordenación la realiza el derecho, siendo la Constitución, el ordenamiento jurídico

---

(36) FISBACH, Gerog Oskar. Teoría General del Estado. Labor. Buenos Aires. 1934. p. 17

fundamental en la vida del Estado". (37)

No entraremos tampoco a estudiar los orígenes y tipos de las Constituciones -cuestión ésta, que sin carecer de importancia, nos conduciría muy lejos de nuestro objeto- así pues, sólo veremos las partes de que consta, tratándose de situar en alguna de ellas, la organización municipal.

"La estructura de nuestra Constitución, como todas las de su tipo, señala el tratadista Don Felipe Tena Ramírez se funda en dos principios centrales: primero, la libertad del individuo es ilimitada por regla general en tanto que la facultad del Estado para restringirla es limitada en principio; segundo, como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencia". (38)

El primero se refiere a los derechos de la persona, a la soberanía del pueblo; es decir, sobre la manera de limitar cualquier abuso de la autoridad. El Estado está subordinado a los derechos que, según los tratadistas de esta materia, constituyen atribuciones inseparables de la personalidad humana. Esta parte recibe el nombre de

---

(37) CAMPILLO, Aurelio. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera edición. Siglo XX. México. 1983. p. 138

(38) TENA RAMIREZ, Felipe. Leves Fundamentales de México. op. cit. p. 236

Dogmática. Por lo que respecta a la segundo principio, Don Felipe Tena Ramírez afirma que es complemento del primero, pues "para realizar el principio de la libertad individual no basta con limitar en el exterior el poder del Estado, mediante la garantía de los derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior, por medio de un sistema de competencias. La garantía orgánica contra el abuso del poder, está en la división de Poderes" (39), en esta segunda parte de la Constitución, un propósito es manifiesto: establece la supremacía del derecho sobre el Estado, en una palabra limitar al Estado en forma jurídica; en esta segunda parte que tiene por objeto organizar el poder público, encontrándose en ella su funcionamiento, así como las relaciones que entre sí tienen los poderes, recibe el nombre de Orgánica, y ahí es donde queda comprendido el artículo 115 que establece el régimen municipal. Pero antes de estudiar sus fracciones veremos ligeramente algunos mandatos constitucionales que habrán de conducirnos al punto de interés para este trabajo.

Inicialmente hablaremos del artículo 39, con el que da comienzo el Título II, Capítulo I de la Ley Fundamental que trata de la Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno. El artículo citado se pronuncia favorablemente a la doctrina

---

(39) Ibidem. p. 286

de la Soberanía -cuestión ésta, de las más debatidas que de ahondar en ella, nos llevaría por distintos planteamientos, alejándonos de nuestro tema- es la Soberanía, la facultad del Estado de resolver la última instancia de los problemas de la colectividad y privados, implica pues un poder supremo ilimitado. Su etimología significa super, sobre, por encima de, o lo que es lo mismo, no hay más allá de quien ejerce la soberanía ninguna otra autoridad.

La soberanía, en el interior del Estado implica la supremacía, no hay por encima de la población ninguna otra fuerza de aquella en quien radica el poder supremo. Por lo que respecta a las relaciones interestatales, la soberanía, encierra la idea de independencia, es decir, no sujeción o poder alguno.

Renombrados juristas han fijado a la Soberanía sus notas características afirmando que son una, indivisible e inalienable. Una, porque no admite ninguna otra autoridad por encima del rey (en el régimen monárquico); indivisible porque no permite fragmentarla, y la condición de inalienable, es sólo una consecuencia de la indivisibilidad, porque no puede transferirse, es inseparable de aquel en quien radica.

Muchas son las críticas que se han hecho a la doctrina de la Soberanía, elaborando sus defensores otra idea: la

Autolimitación, o sea la voluntaria aceptación de normas de derecho para regular la actividad del Estado; contradicción visible respecto del criterio de poder supremo e ilimitado que defendía la doctrina de la Soberanía. Entre las críticas más apasionadas, puede citarse la que niega la existencia de la voluntad general, del yo común, para lo cual basta referirse a los hechos siguientes: el Federalismo, el advenimiento de los Estados de carácter Federal ha suscitado esta discusión: ¿A quién corresponde el poder supremo de ser uno, indivisible e inalienable? ¿A los Estados miembros? ¿A la Unión Federal?. El régimen federal, implica un desplazamiento, un fraccionamiento de la autoridad, hay entonces la imposibilidad de mantener la tesis de la soberanía de ser una, indivisible e inalienable.

El Sindicalismo por su parte, ha aportado una serie de fuerzas de carácter social, y que se enlazan todas en contra del dogma de la soberanía.

Por último, la descentralización de la Administración, que trae consigo la necesidad de hacer ciertas reformas a las instituciones de manifestación de la vida pública tan importantes como el Municipio.

Antes de seguir adelante y poner fin a los puntos de vista expuestos, diremos que de aceptarse el Estado que los autores han denominado de Derecho, -producto típico del constitucionalismo-, que tiende a organizarse, a funcionar y

limitarse desde el punto de vista jurídico; basado en dos principios: de Organización y de Distribución, estableciendo, el uno, la separación de poderes, y el otro, una delimitación de zonas, correspondientes al Estado y el otro, una delimitación de zonas, correspondientes al Estado y a las personas, influencia del Derecho natural, que pretende por encima del Estado, la existencia de derecho previos y anteriores al mismo que deben ser respetados. Puede concluirse que, el Estado de Derecho tiende pues, a conciliar el interés individual y el social por medio de la Ley, y así, a la vez que otorga derechos, de los que el Estado obtiene facultad para moverse en tal o cual sentido, se impone deberes, teniendo en cuenta que las instituciones públicas, como los hombres, también tienen pasiones, ambiciones y apetitos, siendo necesario limitar su acción frenar el desenvolvimiento anárquico del propio Estado; por otra parte, el Estado, no puede regir de manera integral la vida social, tiene que excluirse ciertos aspectos de la vida del individuo a donde no puede penetrar, y que por lo tanto quedan fuera de su control, reglamentando la conducta externa de los mismos siéndole completamente ajena, la interna.

Ahora bien, concluyendo tenemos que, según el Licenciado Tena Ramírez, se llama Soberanía, "a la facultad de autodeterminarse que tiene una Nación" (40) y que a

---

(40) Ibidem. p. 289

decir de algunas teorías de derecho político, corresponde al pueblo, de quien se supone, emanan todos los poderes del Estado; de suerte que los tres poderes del pueblo, en la imposibilidad de que éste lo ejerza en forma directa, así pues, el Poder Público existe y se constituye para beneficio del pueblo, basado este principio de representación, en un régimen democrático, mismo que se encuentra consignado en el artículo 40 constitucional que después veremos.

De lo expuesto en los últimos párrafos, es más o menos el contenido del artículo que nos propusimos tratar y que dice: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Análisis del artículo 40 constitucional.- Este precepto se refiere a los aspectos sustanciales de nuestra organización política, al estimar que por voluntad del pueblo mexicano, se organiza en República Democrática, Representativa y Federal. Todos estos conceptos, son de suma importancia, por lo que nos ocuparemos de ellos superficialmente, claro está, ya que sobre cada uno podrían hacerse extensos trabajos, y nosotros sólo procuramos explicar mejor el nuestro.

Comenzaremos por decir, que cuando nos referimos a la doctrina de la soberanía, el criterio de la voluntad general o popular ha sido criticado, sosteniéndose por otros autores que es un concepto indemostrado e indemostrable, aunque esto no se niega el pueblo como una realidad que tiene este presupuesto: la unidad política. Ahora bien, el pueblo tiene tres acepciones: a) como población del Estado, b) como nacionales del Estado, c) como ciudadanía del mismo; ésta última implica el ejercicio de derechos políticos en consecuencia; constitucionalmente hablando, el concepto de pueblo se contrae al grupo de ciudadanos, de individuos en goce de tales derechos. Es el consentimiento de esta comunidad ciudadana, la base de las instituciones públicas, pero dicha manifestación de voluntad, es necesario que se haga libremente, que su opinión no esté coartada, que pueda pensarse de tal o cual manera, por eso el pueblo para los demócratas tiene un poder inmenso, es un valor de significado ilimitado, es nada menos que una de las fuerzas motrices de la Democracia.

Este tema es de los más discutidos en los últimos tiempos, aunque tiene remotos antecedentes, pues desde la antigüedad clásica se encuentran sistemas democráticos más o menos perfectos, sosteniendo algunos escritores, que la Democracia se asienta en el imperio de las leyes, por una parte, y por la otra, en la igualdad, es decir, independientemente de consideraciones de supremacía por



raza, sangre o dinero. Estas ideas apenas admiten reforma actualmente.

La palabra misma lleva en sus raíces toda su significación, demos-pueblo y cratos-poder o gobierno, es decir, gobierno del pueblo; al referirnos al precepto constitucional que consigna el régimen municipal veremos la realidad de este concepto.

Gobierno Representativo.- Además de la forma democrática, nuestro Código Máximo instituye la forma representativa. La representación es una idea que partiendo del derecho privado, se ha desplazado hacia el derecho público, donde es de gran importancia, pues ante la imposibilidad de realizar el gobierno directo, con la participación constante de los ciudadanos en el ejercicio de sus deberes políticos, el gobierno representativo o semidirecto presupone que el desempeño de las funciones públicas, está a cargo de un grupo de personas designadas, regularmente, por los representados, siendo, en consecuencia, la elección como condición determinante de este régimen. El gobierno directo exige pequeñas comunidades humanas, pero cuando la población es densa, no puede llevarse a cabo, por la complejidad de tareas y servicios así como responsabilidades que competen al moderno Estado.

La representación trae aparejados diversos problemas, y ha dado lugar a que aparezcan las instituciones de la iniciativa, el voto popular, y el referendum, que no se encuentran en la práctica de nuestro medio.

El Federalismo.- Esta forma de gobierno se presenta vigorosa en la Unión Americana, teniendo como antecedente la Confederación, en la que los Estados miembros conservan su poder soberano, delegándolo solamente frente a los peligros internacionales, previa consulta a los gobiernos de cada entidad.

En el régimen federal, se observa la coexistencia de dos esferas gubernamentales, en el mismo Estado; cada Estado, cede una parte de su soberanía en favor de todos, dando a la vez, fuerza al gobierno del centro, de manera que el poder supremo, no reside en los Estados, sino en la Unión. Aunque algunos autores dicen que no debe hablarse de división de la soberanía, sino de distribución de competencias, es decir, de un orden jurídico correspondiente a los Estados y otro a la Federación.

En la Unión Americana, la Federación tiene éxito, porque un desarrollo secular, hace que cada Colonia - convertida después en Estado, en el régimen confederado- con un gobierno propio, sea ambiente adecuado para que al tomar el carácter de Estados miembros de la Federación, casi no

haya problema, y pueda ser posible la dualidad de gobiernos. Por lo que respecta a nuestro medio, no encontramos un régimen federal con las características del norteamericano, no tenemos más antecedentes que las provincias de la época colonial, más tarde convertidas en Intendencias, para administrar mejor el extenso territorio de la Nueva España, con un gobierno constantemente tutelado por las autoridades del centro. Pero no obstante ser las condiciones distintas y poco propicias, este sistema ha arraigado en nuestro país.

Supremacía Constitucional en el Sistema Federal.- La suprema ley de Estado es la Constitución, razón por la cual recibe también los nombres de Super Ley, Norma Fundamental, Máximo Código, etc., pero cualquiera que esa la denominación, sólo denota su carácter de principal, suponiendo, en consecuencia, un ordenamiento, una jerarquización en las leyes, las constitucionales, con valor preferente y básico para todas las demás formas de derecho. Siendo pues la Constitución, la Ley Fundamental, es ella la que crea los órganos del Estado y les marca sus atribuciones, su competencia, que no puede delegarse en ningún otro órgano, a menos que la propia Constitución lo autorice, expresa o tácitamente. Los Estados miembros, aceptan el propio criterio de la Supremacía constitucional, con el objeto de regular facultades y competencia en la forma que permita el mantenimiento del equilibrio constitucional; señalándose, al efecto cinco órdenes de

facultades: a) los que corresponden a la Federación; b) facultades correspondientes a los Estados; c) facultades en que la Federación y los Estados colaboran; d) facultades prohibidas a la Federación y e) facultades prohibidas a los Estados, y todo aquello que de manera expresa no han sido facultades de la Federación, se entiende que corresponden a los Estados. Concretando el Licenciado Tena Ramírez dice: "suelen las Constituciones del tipo federal intervenir mediante algunos de sus mandamientos y en mayor o menor grado, en la organización constitucional de los Estados-miembros. Nuestra Constitución contiene preceptos de esa índole, que vienen a ser las normaciones complementarias del sistema federal" (41) ¿Cuáles son dichas normaciones y hasta dónde conservan ellas vivo y existente el sistema que nos rige?.

Por una parte la Constitución federal impone a los Estados dos clases de obligaciones: positivas, que consisten en consagrar cierta situación jurídica en la legislación local, y obligaciones prohibitivas, que implican abstención de realizar los actos prohibidos, ya sea en forma absoluta o relativa. La primera y fundamental obligación positiva que la Constitución impone a los Estados, es la de darse su Constitución local, obligación que consigna el artículo 41, y que es indispensable para que exista el sistema federal.

---

(41) TENA RAMIREZ. Leyes Fundamentales de México. op. cit. p. 348.

Dicho sistema -continúa el mismo autor- está en el punto intermedio entre la confederación y el centralismo. Para que no haya confederación, los Estados-miembros mutilan su soberanía, abdicando del derecho de secesión, el cual representa el derecho supremo de decidir de su propia existencia política; la pérdida de tal derecho se traduce en la pérdida de la soberanía. Y en el extremo opuesto, a fin de eludir el centralismo los Estados-miembros conservan su autonomía, que consiste en darse una Constitución para crear y organizar los Poderes locales en todo aquello que la Constitución federal no ha reservado a los Poderes de la Unión.

Antes de finalizar queremos referirnos a la forma republicana que también consagra el artículo 40 constitucional, y que aunque debería ir al principio, hemos querido ocuparnos de ella en último término, cuando más o menos estuvieran explicadas las otras formas, ya que ésta se concreta al Jefe del Estado.

Esta cuestión también fue tratada por lo griegos, así por ejemplo, Platón "sostiene que son cuatro las formas de gobierno: el Monárquico o gobierno de uno; Aristocracia o gobierno de una minoría selecta; Democracia o sea el gobierno del pueblo y Oligarquía o gobierno de los ricos". (42)

---

(42). PLATON, cit. por Enciclopedia Jurídica Española. Artículo Centralización y Descentralización. Colaborador Luis Gerto y Acosta. Harla. Buenos Aires. 1970. p. 570

Por su parte Aristóteles también se ocupa de este problema y dividía las formas de gobierno en puras e impuras, las primeras son las que funcionan con un criterio supeditado a la supremacía de la ley y del interés general; las segundas hacen a un lado tal supremacía y no tienen en cuenta el interés común. Así tenemos que son formas puras de gobierno la Monarquía o gobierno de uno, la Aristocracia o gobierno de varios, y la Democracia o gobierno del pueblo. Las formas impuras son la Tiranía o degeneración de la monarquía, la Oligarquía o degeneración de la aristocracia y la Demagogia o degeneración de la Democracia.

Montesquiu "considera que son cuatro las formas fundamentales, la Monarquía, que se apoya en la obediencia; la República o democracia, que tiene su apoyo en la virtud; la Aristocracia fundada en el honor y por último, el Despotismo que se apoya en el temor." (43)

En resumen, todas estas exposiciones coinciden enfrentándose siempre las formas fundamentales: la Monarquía y República refiriéndose a su representante, en la monarquía, el Jefe del Estado dura toda la vida, en la República, sólo dura determinado periodo, y en tanto que las monarquías son hereditarias. -aunque puede haberlas elegidas o designadas por una Dieta o Congreso- las repúblicas se

---

(43) Ibidem. p. 572

eligen siempre y están sujetas a una periodicidad limitada.

Sin detenernos en los problemas que alrededor de estos tópicos se han suscitado, sólo diremos que no puede sentarse un principio definitivo, recomendable a todos, puesto que deben tenerse en cuenta las circunstancias y el carácter colectivo de los pueblos, elementos esencialmente variables, debiendo servir de guía, el aspecto histórico de los mismos para orientar su conducta y así las prácticas sociales se resolverán dándoles variantes.

Cuando hablamos de la doctrina de la soberanía, vimos que tres hechos la ponen en bancarrota, son ellos: el federalismo, el sindicalismo, que no es del caso tratar, y la descentralización de la administración, de la cual nos ocuparemos en seguida y estudiar, finalmente el régimen municipal con apoyo en las ideas que dejamos apuntadas.

Descentralización de la Administración.- Veremos en primer lugar qué se entiende por centralización para llegar al concepto que nos interesa en la Administración. Centralizar, es la reunión de varias cosas en un centro común, o hacerlas depender de un poder central, y aunque signifique vulgarmente hablando la unión de un centro, de cosas que están en la periferia de cualquier organismo viviente, se aplica también, empleando la metáfora, esta palabra al derecho político y administrativo, como acción de

reunir a un centro, personas, cosas o servicios, para sujetarlas a una dirección común e imprimirles unidad según el criterio de la suprema autoridad, trasladado pues, este concepto al derecho administrativo, es una de las modalidades de la organización administrativa, en la que como explica el Licenciado Gabino Fraga, "los tipos a que puede reducirse dicha organización son fundamentalmente dos: el régimen de centralización, y el régimen de descentralización, y según ese mismo tratadista, existe el primero cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre todos ellos existen un vínculo que, partiendo del órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría, a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades" (44).

Como puede apreciarse, el centro tiene un completo control de todas las funciones del Estado, y por lo que se refiere a las comunidades territoriales quedan sometidas al poder central o a los delegados que éste designe, interviniendo así en todas las facultades de los organismos subordinados.

Puede decirse que si administrar es aplicar medio de

---

(44) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Décima primera edición. Porrúa. México. 1987. p. 262



índole real o personal a conseguir u obtener fines; cada persona colectiva dueña de aquellos medios y necesitada de alcanzar sus fines propios, tiene el perfecto derecho de aplicar lo referidos medios a la realización de sus fines, o lo que es lo mismo, tiene el derecho de propia administración en la esfera de sus peculiares intereses y fines, entonces el Poder central, al controlar todas las funciones que por derecho le corresponden a la entidad supeditada, está invadiendo la esfera, el campo de acción de las propias entidades, y el poder central se arroga facultades que no le corresponden directamente, dejando incapacitado al poder subordinado para gobernarse.

Entre las críticas que se han hecho a este régimen, está precisamente esa atribución de facultades, de derechos al poder central, constituye una invasión que sólo es tolerante por un poco de tiempo, y que él mismo debe hacer cesar, intruyendo al organismo menor para realizar más o menos pronto su gobierno, si es que necesita que el poder central le ayude.

Por otra parte esa política de absorción, de eterna tutela perjudica grandemente a las sociedades menores, porque hace que los ciudadanos se olviden de sus deberes cívicos, y vean con indiferencia la cosa pública; por otra parte, la satisfacción de las necesidades locales se dificulta, pues nadie puede conocerlas tan bien como

aquellos que las ven y sienten de cerca, resulta, por tanto, imposible que sean las autoridades centrales quienes atiendan con toda eficacia lo que les es desconocido.

Descentralización.- Tiene por objeto, en materia administrativa, descargar, descongestionar a las autoridades centrales de determinadas funciones, poniéndolas en manos de los individuos para que ellos mismos las atiendan. De esta manera se logra dar satisfacción a las necesidades locales y que los servicios públicos sean eficaces, y son los vecinos de un lugar los que pueden gestionar mejor su administración, permitiendo a las autoridades centrales atender otros problemas con mayor facilidad y prontitud. En nuestro país, es un problema lo extenso del territorio nacional, que no cuenta con vías de comunicación suficientes que faciliten la administración de las regiones apartadas. se impone, por tanto, que cada entidad federativa resuelva sus cuestiones internas y particulares, dado que existe variedad de climas, en tan vasto territorio, forzosamente son diversas exigencias, costumbres y actividades, que no pueden aplicarse disposiciones generales, porque no se ajustan a las múltiples necesidades de todas las regiones. Por estas razones, la Administración, además de las autoridades y sus agentes auxiliares, permite que otras instituciones inferiores colaboren con ella.

Dadas las distintas finalidades que el régimen de

descentralización, ha de realizar, ha adoptado tres modalidades diferentes, a saber; a) descentralización por colaboración y que el Licenciado Gabino Fraga explica de esta manera: "sucede en algunos casos que el Estado, para poder dar satisfacción a las ideas democráticas y para hacer más eficaz la realización de sus atribuciones, permite que se constituyan autoridades administrativas designadas por los mismos individuos cuyos intereses van a verse comprometidos con el funcionamiento de dichas autoridades. Es esta la primera modalidad y es la organización municipal el tipo correspondiente.

En otros casos -continúa diciendo- la naturaleza técnica al sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan la preparación suficiente a fin de que puedan atenderlos. Razones que motivan la existencia de otro tipo de descentralización que es llamada por servicio, teniendo como representante la Universidad Autónoma de México. Por último -sigue explicando el autor- ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de decisión en unos casos, de ejecución en otros y de consulta en los demás, a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte del personal de la misma Administración. Como ejemplo de la descentralización denominada por colaboración, el propio tratadista cita los siguientes:

Cámaras Nacionales de Comercio e Industria, Asociaciones Agrícolas, Escuelas particulares incorporadas.

Los caracteres generales de este régimen, no son tan precisos como el de centralización porque son diferentes los propósitos, pues la descentralización sólo tiende a mantener una situación compatible entre el Estado de completa centralización y el caso que organizaciones menores tomen a su cargo servicios que corresponden a aquél, invadiendo su campo de acción.

En el régimen descentralizado, los funcionarios no están sujetos a la relación de jerarquía, como acontece en el primero, sino que gozan de determinada independencia que resulta necesaria para poder cumplir con su cometido. En el caso de la organización municipal en que las autoridades son nombradas por los mismos administrados, dan la oportunidad de que todos participen en los puestos, y al propio tiempo, los representados significan un freno para los gobernantes, ejercitado por medio de la opinión pública.

Pero no solamente gozan estas organizaciones de la cierta independencia; hemos visto al principio de estos apuntes que las personas físicas precisan de medios apropiados para realizar sus fines y de igual manera las agrupaciones humanas necesitan de medios esenciales para su existencia, será pues, un patrimonio el que asegure su vida.

que es a la vez, la forma de obtener la independencia mencionada.

Entre las desventajas que presenta el régimen de descentralización se cita la posibilidad de que dado el margen de actuación permitido a estas instituciones inferiores, invadan la órbita de las funciones del poder central, que mirando menoscabadas sus facultades, le impida en determinado momento atender las exigencias de la comunidad, por impedirsele las entidades descentralizadas, rota como se encuentra la continuidad de la autoridad central. Por otra parte gozando de su autonomía, se sentirán celosas de ella y no permitirán la intervención del centro, conduciéndolas a una rebeldía, puesto que pueden gobernarse a sí mismas, fomentándose ideas separatistas; pero lo cierto es que a estas sociedades descentralizadas, aunque no están abosolutamente sujetas a las autoridades centrales, permanecen también controladas a fin de evitar el peligro de que surgieran instituciones poderosas que amenacen la estabilidad del Estado, además, no pueden concebirse actuando todas según su parecer, sino en colaboración, para formar un todo armónico.

No queremos concluir este capítulo sin antes mencionar que en la sesión realizada en ciudad de Querétaro el 24 de enero de 1917, el diputado Heriberto Jara declaró que la comisión encargada estaba consciente de la necesidad de dar

a los municipios su libertad de acuerdo con el programa revolucionario asegurando en su intervención lo siguiente "Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados; las contribuciones han sido impuestas por los estados; la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los estados, por lo gobiernos de los respectivos estados. En una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; una libertad que no puede tenerse como tal porque sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía, y podemos decir que no ha habido un libre funcionamiento de una entidad en pequeño que esté constituida por sus tres poderes". (45)

De lo expuesto concluimos que la organización municipal queda comprendida en el régimen de descentralización en la modalidad denominada por región y que consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial, resultando patente el régimen federal que se propone la adecuación, armoniosa de la unión con la autonomía local, es decir, en el régimen federal, hay la tendencia de mantener la autonomía local, pero sin detrimento de la unión nacional.

---

(45) MARTINEZ ASSAD y ZICCARD, Alicia. op. cit. p. 3

## CAPITULO III

## LA REFORMA MUNICIPALISTA DE 1983

La importancia actual que ha adquirido el Municipio en México ha sido trascendental ya que el gobierno federal tiene la intención de dar al mismo más autonomía a través de las reformas que se han realizado como la acontecida en 1983 bajo el mandato presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, es nuestra intención en este trabajo acentuar lo que en nuestra opinión es lo más destacable de esta reforma respecto al Municipio y para ello va a ser necesario bosquejar al Municipio dentro de la constitución que el día de hoy rige los destinos de nuestro país o sea la constitución de 1917.

1. La situación real de los Municipios de 1917 a 1982.

Como resultado del movimiento revolucionario de 1910, un nuevo Congreso Constituyente se reúne en Querétaro a fines de 1916, para elaborar la Constitución que se promulga el 5 de febrero del año siguiente. En ella se trataron asuntos nuevos como el de la libertad municipal, que fue objeto de largas discusiones en el seno del Congreso, hasta quedar, finalmente, consagrada en el artículo 115 de dicha Constitución.

Del Municipio se preocuparon los constituyentes de 17 por trazarle un camino diverso del que hasta entonces habia seguido, dada la importancia que tiene, ya que siendo un legado del primer gobierno de la colonia, y los cambios ocurridos en nuestra política interior, se conserva todavía.

Ahora bien resulta necesario conocer a fondo como se generó éste tan mencionado precepto que regula la existencia del Municipio en la Constitución vigente y podemos colegir.

De la simple lectura de las Constituciones de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857, se observa que el municipio no habia tenido la suficiente atención por parte del Estado mexicano, en el siglo pasado.

No es sino hasta el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 cuando se elaboró el artículo 115 de la Constitución, el cual aborda la organización de los estados y de los municipios.

Es así como en el mensaje de Venustiano Carranza se habla de la enorme importancia del Municipio al decir que "es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de



todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han mostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".(46)

Así la diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto a la Constitución de 1857, era la relativa al establecimiento del municipio libre como la base de la administración política y municipal de los estados del país.

Sin embargo la situación real del Municipio hasta 1983 no había tenido grandes cambios al menos en su estructura medular era necesario implementar una verdadera reforma que integrara al cambio que un país como el nuestro tenía a cada momento era necesario adaptar el Municipio al desarrollo político, económico y social que la nación estaba teniendo y que el Municipio no estaba conservando las viejas estructuras sobre las cuales se había conformado es por eso que nosotros consideramos que la situación del Municipio era del 1917 al 1982, de estancamiento del cual era imprescindible sacarlo para integrarlo al cambio hacerlo partícipe para que también creciera.

---

(46) HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano. op. cit.. p. 45

2. La iniciativa y proceso de reforma al artículo 115 Constitucional.

El mencionado artículo 115 Constitucional que fue aprobado por el constituyente de 1917 fue 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 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.

El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelegidos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitutos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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 y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección". (47)

Sin embargo el mencionado artículo ha tenido varias reformas que deseamos enunciar antes de abordar la de 1983 motivo de este capítulo y tenemos que la primera reforma se realizó el 20 de agosto de 1928. En esta reforma se reducía el número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: siete diputados para estados con una población

---

(47). ACOSTA ROMERO, Miguel. Relaciones entre el Municipio la Federación y las entidades federativas, Los Municipios en México. UNAM, México. 1978. p. 136.

menor de 400,000 habitantes y nueve diputados para los estados que excedieren de 800,000 habitantes. Es de hacer notar que esta reforma no se refería a los municipios.

#### La segunda reforma

Se dio el 29 de abril de 1933. Aquí se estableció la elección directa de los gobernadores de los estados, y de las legislaturas de los estados. En este punto tampoco se habla de municipios.

#### La tercera reforma

Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943, y se refería a que los gobernadores de la República durarían en su cargo seis años. En esta reforma no se hace alusión al municipio.

#### La cuarta reforma

Se dio el 12 de febrero de 1947. En este punto el presidente Alemán apuntaba que era necesario la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento, tanto para elegir a los munícipes o regidores como para ser nombrada para estos cargos.

#### La quinta reforma

Ocurrió el 17 de octubre de 1953. Por medio de esta reforma se derogó lo relativo al voto activo y pasivo a la mujer para las elecciones municipales. El motivo de esta reforma era que se incorporaba al artículo 34 constitucional la plena capacidad ciudadana a la mujer, para que participara en las actividades político-electorales del país.

Es conveniente señalar que las legislaturas de los estados se habían negado a incorporar en la Constitución local y leyes electorales de los estados el precepto que diera eficacia a la fracción I del artículo 115 constitucional, en lo relativo al voto de la mujer en las elecciones municipales.

#### **La sexta reforma**

De 6 de febrero de 1976, tuvo como propósito establecer las normas para la planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación, para que éstos, a través de la acción concertada de la Federación y de los estados, pudieran integrarse a un desarrollo socioeconómico armónico del país y pueda atacarse la insuficiencia de servicios en el ámbito de sus competencias, a través de acuerdos con la Federación.

#### **La séptima reforma**

Esta se dio el 6 de diciembre de 1977, y consistió en introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios que tuvieran una población de trescientos mil o más habitantes.

#### La octava reforma

Esta reforma tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, y trató de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

En la exposición de motivos el Ejecutivo Federal reconocía la tendencia centralizadora por parte de la Federación y los estados hacia el municipio, privándolo de la capacidad y recursos para desarrollarse en todos sus sentidos, por lo que había llegado el momento de revertir la tendencia a concentrar todo.

El Ejecutivo Federal argumentaba: "Estamos conscientes que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica". (48)

---

(48) Ibidem. p. 140

La reforma trató de que los municipios pudieran establecer las bases sobre las cuales pudieran integrar su patrimonio y poder conseguir la independencia económica.

La hacienda municipal consagrada en su nueva fracción IV fue la aspiración de los constituyentes de 1917; con esta reforma se pensó dar un avance financiero a los municipios.

La reforma sienta las bases para una transformación y fortalecimiento de la vida municipal.

No deseamos dejar concluido este punto sin mencionar que se dió otra reforma aunque ésta no alteró la esencia del artículo 115 constitucional ya que en la iniciativa presidencial enviada al constituyente Permanente en diciembre de 1986, se planteó una reforma al artículo 115 constitucional con objeto de perfeccionar el orden jurídico.

La propuesta consistía en una reubicación de los artículos 46, 115 y 116 de la Constitución.

Por un lado, el artículo 46 se refería a los estados que tuviesen pendientes cuestiones de límites; y por el otro lado, el artículo 116 contenía la sanción que el Congreso de la Unión debía dar a los convenios amistosos a través de los cuales los estados arreglarían entre sí conflictos de límites.

Al ser coincidentes, la iniciativa planteó que el artículo 116 pasara a unirse al 46 constitucional.

Para el artículo 115 se proponía que se establecieran únicamente las bases generales de organización municipal.

Mientras que para el artículo 116 se planteaba por la iniciativa que recogiera las normas generales de organización de las entidades federativas.

Por lo anterior, fue necesario derogar las fracciones IX y X del artículo 115 de nuestra Constitución Política.

Sin embargo, se estimó conveniente modificar la fracción VIII, para insertar que las leyes de los estados instaurarán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Asimismo, se pensó que se debería unir a esta fracción VIII lo referente a la cuestión de las relaciones de trabajo entre los municipios y los 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. Hasta ese momento se contemplaba en la fracción IX.

### 3. La integración política de los Municipios



El artículo 115 en su fracción I, nos dice cuales son los órganos representativos del municipio al mencionar que será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa; y que no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

El Ayuntamiento es el órgano que administra al municipio, con objeto de lograr un desarrollo integral equilibrado que permita a sus habitantes gozar una mejor forma de vida.

El ayuntamiento es designado en su encargo cada tres años en una elección popular directa, conforme a lo dispuesto en el artículo 115 constitucional.

El ayuntamiento está formado por el presidente municipal o alcalde, el síndico y los regidores. Además, forman parte del ayuntamiento: el secretario, el tesorero, el encargado de la oficialía mayor, el encargado del desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública y los funcionarios y personal técnico y administrativo que requiera el municipio.

La Constitución Política de cada uno de los estados y las leyes respectivas municipales señalan los requisitos para ser miembro del ayuntamiento. Un requisito que se contempla en todas las Constituciones locales es el de la

residencia en el territorio municipal. El propósito de este punto de vecindad es que el candidato conozca la problemática del municipio.

Es sin embargo importante señalar que los periodos de gobierno de los ayuntamientos no los señala la Constitución política del país, sino que se señala en las propias Constituciones locales. Un aspecto importante es el que las elecciones de ayuntamiento no se realizan simultáneamente en toda la República; cada uno de los estados fija la fecha de acuerdo con lo indicado en su legislación local.

Y es cada tres años que se renuevan las autoridades municipales, en elección popular y directa.

Dentro de la integración política de los municipios jerárquicamente continua el Presidente Municipal que es el encargado de dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio; como órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

Estos son electos directamente por el pueblo, y no pueden de ninguna forma ser reelectos para el periodo inmediato. Así lo prevé el párrafo segundo de la fracción I del artículo 115 constitucional.

Se establece en este precepto que la persona que por elección indirecta o por nombramiento, o bien por

designación de alguna autoridad desempeñe cualquier cargo de los del ayuntamiento, no podrá de ninguna manera ser considerado para el periodo inmediato; sin embargo, la misma Constitución establece que la persona que tenga el carácter de suplente sí podrá ser electa para el periodo inmediato como propietario, siempre y cuando no haya estado en ejercicio.

Cabe hacer hincapié que una de las facultades de los estados es la de establecer los requisitos que se deben llenar para ser parte del ayuntamiento; la mayoría de las Constituciones locales señalan como requisitos primordiales: ser ciudadano mexicano, ser nativo del estado o bien tener una residencia afectiva por algún tiempo determinado en el municipio, tener una edad mínima entre veintiuno y veinticinco años, no pertenecer a ningún estado eclesiástico, y no ser ministro de culto religioso. En algunos estados se apunta además la necesidad de haber terminado la escuela primaria.

Y continuando hablaremos ahora del Síndico Municipal, pero es necesario explicar la palabra síndico que proviene del latín *syndicu*, que a su vez viene del griego *syndikás*, que significa abogado o representante de la ciudad.

El síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídicos y del control de la

hacienda pública municipal. El síndico municipal ha sido una figura de una gran tradición en la historia de México.

El síndico municipal es electo popularmente por el término de tres años, sin que tenga posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato. Así lo establece el artículo 115 constitucional.

En las leyes orgánicas municipales no existe semejanza en los requisitos de elegibilidad de los síndicos; por el contrario, existe una gran diversidad de disposiciones, dentro de las que sobresalen; ser mexicanos por nacimiento; ser originarios del estado o tener una residencia de más de seis meses; además, ciertas leyes señalan que se debe saber leer y escribir.

Ahora sigue el Regidor Municipal del cual el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua nos señala que "el regidor rige o gobierna". (49)

Los regidores suelen vincularse con los intereses nacionales de la jurisdicción, por lo que representan en la forma de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado mexicano.

---

(49) Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua Editorial. Espasa-Calpe. México. 1991. p. 332.

Los regidores son órganos del gobierno municipal que administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del presidente municipal pueden realizar las suplencia.

Es de hacer notar que el número de regidores varía por la importancia del municipio, o por sus características económicas y urbanas, o por el número de habitantes: por lo que cada municipio cuenta con un número de regidores de acuerdo con sus necesidades, pero siempre con base en lo que determine la ley orgánica municipal del estado.

Y para finalizar esta integración política de los municipios nos resta hablar de los Servidores Públicos Superiores Municipales, estos funcionarios son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal; estos servidores públicos que ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal.

Es de hacer notar que estos funcionarios no son electos directamente por el pueblo; además, sí pueden continuar en su puesto, siempre y cuando el presidente municipal que inicia su periodo los proponga al nuevo ayuntamiento.

Estos funcionarios superiores del ayuntamiento son: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el

encargado de oficialía mayor, el encargado de desarrollo urbano y ecología, el encargado de la seguridad pública.

#### 4. La Hacienda Municipal

En este punto hemos querido analizar los principales problemas que a nuestro juicio existían dentro de la Hacienda Municipal y que con la reforma de 1983 fue ostensiblemente mejorada, pero que es necesario saber los antecedentes para entender mejor los efectos de esta mencionada reforma y así tenemos que esencialmente el problema económico del Municipio surge por la redacción deficiente que el Legislador realizó del artículo 115 constitucional en lo relativo al aspecto financiero del régimen municipal que hasta antes de la reforma del 83 decía en la fracción II del mencionado artículo 115 constitucional. 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.

Esto era muy ambiguo ya que el Municipio es el órgano con mayor vinculación a la comunidad, quien conoce las primordiales necesidades del pueblo y a quien más cerca se tiene para exigir servicios, obras y ayuda en general. Por otra parte si bien es cierto que el Artículo 115 establecía

que las contribuciones municipales deberían ser suficientes para atender las necesidades del Municipio.

Ni siquiera se definieron las necesidades municipales que de hecho todos conocían y que requerían de bases más precisas y de reglamentación bastante para que las Legislaturas locales no las olvidasen.

El Municipio indudablemente que ha sido olvidado en todos sus renglones, pero en lo económico no sólo no le había permitido subsistir dignamente, sino que lo habían orillado a hacer depender su existencia de la favorable o no posición que en política en un momento dado tenía el Presidente Municipal en turno.

Ya que al Municipio correspondían y siguen correspondiendo los servicios públicos casi todos onerosos como mercados, bibliotecas, vigilancia, institutos de prevención social, alcantarillado, caminos municipales, urbanización, a veces tan amplios que casi siempre las autoridades municipales no pueden planear dentro de sus programas de gobierno obras a realizarse, porque no debemos dejar de considerar que lo impide entre otras cosas el crecimiento demográfico el que ocasiona que las necesidades municipales aumenten alarmantemente. Pero el Municipio tiene además que llevar sobre sus espaldas la grave responsabilidad de mantener en servicio las obras que los

gobiernos del Estado y Federal realizan, las que son entregadas para ser administradas por los Ayuntamientos.

Fue por todo lo mencionado anteriormente que se hizo indispensable y necesaria la reforma que el legislador de 1983 hizo a la constitución pasando de la II Fracción a la IV y quedando de la siguiente manera:

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

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

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

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



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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

En términos generales podemos concluir que aunque la reforma no es la panacea sí existen argumentos que nos hacen pensar en una independencia más valedera del municipio al dejar de ser tan dependiente económicamente del gobierno de la Federación que es al final de cuentas lo que se persigue a través del llamado municipio libre.

5. Los convenios de colaboración y de coordinación de Municipios con estados y con la Federación.

El fenómeno de la explosión demográfica en nuestro país más la inmigración hacia las grandes urbes de la gente del campo ha traído como consecuencias que estas ciudades crezcan enormemente dando origen a que se de la conurbación que no es otra cosa que la unión de dos o más centros de población que tienden a formar una unidad geográfica, económica y social que debe ser regulada constitucionalmente para evitar controversias y enfrentamientos inútiles. La fracción VI del artículo 115 nos dice:

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.

Indudablemente que esta fracción trata de resolver los graves problemas de concurrencia que se dan cuando se conurban las ciudades en dos o más municipios.

Es muy importante mencionar que no se deja en manos de uno de los niveles de gobierno la problemática urbana, sino que tanto la Federación como los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos intervienen en la posibilidad de un crecimiento urbano.

Con tristeza se puede ver que esta fracción VI no se aplica en la práctica, como fue el anhelo del legislador para la celebración de convenios intermunicipales, pues de ponerse en práctica, estos convenios traerán grandes beneficios a los municipios, pues podría existir una mejor optimización de recursos humanos y financieros en la planeación, gestión y administración del desarrollo urbano; además, ayudaría al desarrollo de grupos étnicos asentados en los municipios, y finalmente serviría para conservar los recursos naturales comunes a los municipios conurbados.

Así como consideramos que la coordinación y asociación de los municipios, la celebración de convenios de colaboración en la prestación de servicios públicos sería de gran utilidad en virtud de que algunos municipios por sí mismos no cuentan con los recursos humanos, materiales o económicos para prestar el servicio y este se podría realizar debido a la similitud de condiciones entre ellos y la proximidad geográfica en que se encuentran.

## CAPITULO IV

EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD Y LOS MUNICIPIOS DE  
MEXICO

En los últimos años México como país ha vivido una crisis sin paralelo. El contexto nacional se tornó en extremo muy desfavorable mostrando y agudizando de pronto las deficiencias estructurales del municipio, porque es en donde se ha impuesto una muy severa escasez de recursos, fue en el municipio donde tuvo un impacto abrumador. Así, el estado mexicano que forjó la revolución reclamaba justicia como un imperativo social, y así surge el "PRONASOL" Programa Nacional de Solidaridad como instrumento de paz social en México.

## 1. Origen y finalidad del (PRONASOL)

A lo largo de la historia el pueblo mexicano ha luchado por la igualdad, por moderar las diferencias inequitativas en el acceso a las oportunidades de progreso y por el justo reconocimiento al trabajo realizado.

Así surge la solidaridad en México que se encuentra en las tradiciones que nos dan identidad nacional y las comunidades la ejercen en su vida cotidiana. Así como en

los "Sentimientos de la nación de Morelos se expresa al principio de soberanía y representación popular inherentes a la democracia, la justicia social y la importancia del régimen de derecho para consolidar institucionalmente las acciones en favor del bienestar social. El movimiento de Reforma encabezado por Juárez representó un momento decisivo en nuestra lucha por la libertad, la soberanía y la justicia. Con la gesta de los liberales que culminó con el fortalecimiento de la República y, lo persistente de su esfuerzo, nos permite entender porqué la solidaridad es un elemento fundamental para mantener la soberanía y la independencia". (50)

Además, por su parte la Revolución Mexicana estableció un orden jurídico e institucional que armoniza las garantías individuales con los derechos sociales. Por ello, en la obra de gobierno es necesario que esté vivo y actuante el espíritu de justicia social y democracia que impulsó al movimiento revolucionario.

Ahora bien para desarrollar lo antes mencionado sería necesario definir qué es la solidaridad y así Ely Chinoy define a la solidaridad "como una modalidad de una

---

(50) COSIO VILLEGAS. Daniel. Historia Mínima de México. Primera edición. Colegio de México, México. 1974. p.91

obligación en común de intereses y responsabilidades". (51)

Mucho se ha dicho que donde encontramos a una grupo de hombres estaremos en presencia de un caso de solidaridad, pero quienes tal cosa afirman se apartan de la realidad y sólo emiten un pensamiento que los hechos se encargan de desmentir. pues la asociación no basta para establecer tal afirmación, sino que en ella debe haber cierta posición que sea la determinante; es decir, que forme el lazo que vincule fuertemente a quienes la integran. Pero puede existir el nexo sin que para ello se requiera la existencia de elementos ajenos. que en forma nada imperativa traten de acercar a los hombres. Así mismo sabemos que el hombre es un ser social por naturaleza, que se sabe incompleto para realizar, aislado, todas las tareas que implican la vida en sociedad y que demandan sus necesidades físicas y espirituales. El ser humano representa grandes posibilidades y perspectivas para transformar el mundo y acelerar el desarrollo y la evolución. El hombre lo puede todo, pero no solo, sino en unión de los demás. Tenemos una evolución personal, pero también evolucionamos en conjunto. Esa interdependencia que existe entre los hombres en sociedad: la interrelación cotidiana en la que nos necesitamos unos a

---

(51) CHINOY. Ely. La sociedad. Una introducción a la Sociología. Versión española de Francisco López Cámara. Fondo de Cultura Económica, Sexta edición. México. 1983. p. 142.

otros no puede mantenerse y justificarse si no es a base de obligarnos los unos a los otros, en beneficio recíproco.

Estas ideas seguramente manejaba Duguit, cuando expresó que los hombres no tienen más que deberes frente a la comunidad y llevados a la práctica por el derecho y tal vez no quiso decir que hay derechos sin un deber correlativo, sino más bien quiso subrayar la mayor importancia de lo social frente a lo individual. Tal vez quiso decir también "que las conductas objeto de un deber frente a la comunidad organizada políticamente valen porque los fines sociales que se buscan, en sus beneficios, a la vez repercuten en favor de cada uno de los integrantes de esa comunidad".(52)

"Coincidiendo con León Duguit, encontramos en la Declaración Universal de Derechos del Hombre aprobada y proclamada por la Organización de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, un apartado en el que se indica que "toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y ampliamente su personalidad". (53)

La solidaridad, indicó Duguit, es un hecho permanente

---

(52) Ibidem. p. 179

(53) GODELIER, Maurice. Sistema, Estructura y Contradicción en el capital. Cuarta edición. Siglo XXI. 1976. p.258

obligación en común de intereses y responsabilidades". (51)

Mucho se ha dicho que donde encontramos a una grupo de hombres estaremos en presencia de un caso de solidaridad, pero quienes tal cosa afirman se apartan de la realidad y sólo emiten un pensamiento que los hechos se encargan de desmentir. pues la asociación no basta para establecer tal afirmación, sino que en ella debe haber cierta posición que sea la determinante; es decir, que forme el lazo que vincule fuertemente a quienes la integran. Pero puede existir el nexo sin que para ello se requiera la existencia de elementos ajenos, que en forma nada imperativa traten de acercar a los hombres. Así mismo sabemos que el hombre es un ser social por naturaleza, que se sabe incompleto para realizar, aislado, todas las tareas que implican la vida en sociedad y que demandan sus necesidades físicas y espirituales. El ser humano representa grandes posibilidades y perspectivas para transformar el mundo y acelerar el desarrollo y la evolución. El hombre lo puede todo, pero no solo, sino en unión de los demás. Tenemos una evolución personal, pero también evolucionamos en conjunto. Esa interdependencia que existe entre los hombres en sociedad; la interrelación cotidiana en la que nos necesitamos unos a

---

(51) CHINOV, Ely. La sociedad. Una introducción a la Sociología. Versión española de Francisco López Cámara. Fondo de Cultura Económica, Sexta edición. México. 1983. p. 142.



otros no puede mantenerse y justificarse si no es a base de obligarnos los unos a los otros, en beneficio recíproco.

Estas ideas seguramente manejaba Duguit, cuando expresó que los hombres no tienen más que deberes frente a la comunidad y llevados a la práctica por el derecho y tal vez no quiso decir que hay derechos sin un deber correlativo, sino más bien quiso subrayar la mayor importancia de lo social frente a lo individual. Tal vez quiso decir también "que las conductas objeto de un deber frente a la comunidad organizada políticamente valen porque los fines sociales que se buscan, en sus beneficios, a la vez repercuten en favor de cada uno de los integrantes de esa comunidad".(52)

"Coincidiendo con León Duguit, encontramos en la Declaración Universal de Derechos del Hombre aprobada y proclamada por la Organización de las Naciones Unidas en París el 10 de diciembre de 1948, un apartado en el que se indica que "toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y ampliamente su personalidad". (53)

La solidaridad, indicó Duguit, es un hecho permanente

---

(52) Ibidem. p. 179

(53) GODELIER, Maurice. Sistema, Estructura y Contradicción en el capital. Cuarta edición. Siglo XXI. 1976. p.258

siempre idéntico asimismo, el elemento constitutivo irreductible de todo grupo social. Impone por igual a los gobernantes y a los gobernados, el deber de abstenerse de todo acto que esté determinado por una finalidad incompatible con la realización de la solidaridad social. la regla jurídica debe constituir una limitación definida al poder de las autoridades gobernantes. Ninguna ley ni orden administrativa es válida si no es conforme a los principios de solidaridad social y de interdependencia social. Es necesario, expresa, reducir todo absolutismo del poder estatal y todo abuso de ese poder. Es necesario reafirmar que tanto las autoridades gobernantes, como los ciudadanos, no tienen sino deberes. La actitud del Estado debe limitarse a la realización de ciertas funciones sociales, la más importante de las cuales es la organización y mantenimiento de los servicios públicos. Esto expresó Duguit.

Ahora bien en cuanto a nuestro ámbito nacional es necesario acentuar que la solidaridad como programa de mejoramiento de vida de los habitantes del país no nace con la enunciación que de él hace el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 12 de diciembre como primer acto formal del Presidente de la República que definió un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares, sino que éste estaba en la parte fundamental de

nuestra cultura ya como un sustento de la unidad plural del tejido social. Así lo encontramos en las más antiguas tradiciones de nuestros antepasados como El tequio, la guelaguetza, las mayordomías, las faenas y la mano vuelta, estas instituciones han conservado su modelo tradicional y a la vez han servido al moderno concepto de solidaridad en nuevas formas de organización como los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia, entre otros muchos ejemplos que son muestra de la cooperación voluntaria para lograr metas que nos beneficien en lo individual y en lo comunitario. Solidaridad tiene sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado para resolver nuestro problemas esenciales.

En cada pueblo o comunidad, en cada vecindario o barrio, en los ejidos o en las comunidades agrarias.

Ahora bien la finalidad del (PRONASOL) Programa Nacional de Solidaridad descansa en cuatro puntos o principios que señalan el verdadero objetivo del PRONASOL y que son:

1o. Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades municipales, estatales y federales.

2o. Plena y efectiva participación y organización de las comunidades municipales.

3o. Corresponsabilidad.

4o. Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos de la hacienda municipal.

Con estos cuatro principios se elimina cualquier vestigio de paternalismo, populismo, clientelismo, condicionamiento político o simulación en el mejoramiento del bienestar de la población en estado de pobreza. Con estos se da respuesta a los municipios donde la decisión es revertir a la brevedad los rezagos sociales más graves y crear condiciones para un proceso de mejoramiento integral basado en el trabajo productivo.

Se tiene la convicción de que sólo con la participación directa y el trabajo productivo que incrementa el ingreso familiar, es como mejorarán los niveles de bienestar para erradicar de manera definitiva la pobreza en nuestro país.

2. Realizaciones del PRONASOL en el ámbito de los municipios.

"Los mexicanos son y han sido siempre generosos, humanitarios, capaces de ver su suerte en la fortaleza de los demás y no en su debilidad. Este es un hecho de nuestra cultura, de nuestro ser más íntimo. El mexicano es un pueblo solidario por experiencia de siglos, pero también un pueblo digno que no quiere obsequios ni que lo ignoren para

resolver sus problemas. Quiere ser actor y sujeto de los cambios". (54)

Los grandes aspectos del Programa Nacional de Solidaridad nacieron en las comunidades y municipios, no en escritorios burocráticos; surgieron de la movilización popular, de las plazas y calles, de los pueblos y las comunidades. Al atender los servicios básicos se sumó, espontáneo, el reclamo y la organización de los comunidades. A los servicios indispensables para su progreso se unió la demanda de la actividad productiva que hiciera permanente el bienestar. Solidaridad incorporó el reclamo de fuentes de empleo. Ese fue el origen de los fondos para la producción, para los pueblos indígenas, para grupos de campesinos y pescadores.

Así mismo durante la campaña político-electoral del Licenciado Carlos Salinas de Gortari los municipios demandaron apoyos y estímulos con respeto a sus iniciativas y decisiones. El pueblo rechazaba el paternalismo ineficiente y burocratizado; las comunidades municipales pidieron manejar directamente los programas y los recursos previstos para su bienestar, con base en las formas de organización que se han dado. Es así como PRONASOL ha

---

(54) GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La Autonomía Municipal. Primera edición. UNAM. México. 1986. p. 63.

incidido en tres aspectos vitales de la existencia del municipio:

1) Solidaridad para el Bienestar Social que no es otra cosa que el mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en los aspectos de salud, alimentación, educación, vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

Esto se realiza de la siguiente manera. Más de 64 mil comités de Solidaridad se han establecido en colonias populares, comunidades rurales y pueblos indígenas de todo el país, los cuales han realizado más de 150 mil acciones en los años que tiene de operar el Programa. En ese lapso se incorporaron más de seis millones de mexicanos a los servicios de salud, y la infraestructura de atención a población abierta se incrementó un 40% respecto de 1938; ocho millones más de habitantes municipales cuentan con agua potable; se electrificaron más de 10 mil comunidades municipales, dando este servicio a 11 millones de mexicanos; se realizaron trabajos de pavimentación de calles en más de tres mil localidades urbanas y rurales, y se construyeron, rehabilitaron y mejoraron 14 mil kilómetros de caminos municipales en beneficio de casi dos millones de habitantes municipales.

Asimismo, un millón 400 mil niños se forman en los nuevos espacios educativos construidos; se han rehabilitado 50 mil escuelas con la ayuda de padres de familia y de

maestros mediante el Programa para una Escuela Digna; casi un cuarto de millón de niños recibe ahora una beca en efectivo para terminar su educación primaria sin tener que desertar por falta de recursos de sus padres; se les proporcionan despensas y atención médica, y más de 350 mil jóvenes prestadores de servicio social han participado en el desarrollo de sus comunidades municipales.

Se ha más que duplicado el número de lecherías populares y casi siete millones de niños tienen acceso a este alimento básico; 27 millones de personas cuentan con el servicio de tiendas populares y se han establecido mil cocinas populares, y con apoyo del Programa se da servicio postal a cuatro millones de habitantes de colonias populares de zonas rurales y municipales.

2) Solidaridad para la producción que tiene como objetivo el dar oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades y recursos productivos de las comunidades municipales, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y microindustriales.

Y en este proceso que el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari, ha puesto en marcha desde el inicio de su mandato, con la finalidad de abatir la pobreza y la desigualdad que priva entre millones de mexicanos,

ampliando los espacios para la participación social y fortaleciendo las actividades productivas, con miras a elevar el bienestar. El propósito del Programa de Solidaridad es mejorar las condiciones de vida de quienes más lo necesitan, sumando a las aportaciones de la comunidad recursos federales, estatales y municipales, mediante la concertación, principalmente con pueblos indígenas, los campesinos, los grupos populares urbanos y a los trabajadores migratorios, sin importar filiación política o religiosa.

Esta solidaridad para la producción se realiza de la siguiente manera:

En cada Municipio se forma un Comité de Validación y Seguimiento con la participación de las autoridades municipales, los presidentes de los núcleos agrarios participantes, y los representantes de organizaciones campesinas.

El Comité valida las solicitudes de los productores conforme a las reglas de operación establecidas y el Tesorero Municipal les entrega los apoyos correspondientes. Posteriormente el Comité realiza visitas a los ejidos o predios, para comprobar si los participantes destinaron los recursos a las actividades productivas programadas y verifica los siniestros.



Los apoyos recuperados constituyen un fondo común mancomunado entre el Comité de Solidaridad Pro-obra y la Tesorería Municipal. En cada núcleo agrario se forma un Comité de Solidaridad Pro-obra, integrado con productores que hayan cumplido la obligación de reintegrar el apoyo y decidan a qué obra o acción se destinarán los recursos. Y es en este aspecto que el municipio tiene una participación directa porque los ayuntamientos son los directamente responsables de la puesta en práctica de las acciones. Las organizaciones sociales ejecutan los proyectos, cuando cuentan con la capacidad necesaria.

Y también motivando a los productores participantes para que los recursos se apliquen en actividades agrícolas y después los devuelvan a la Tesorería Municipal, para finalmente enfrentar la pobreza por la vía productiva y no sólo por la prestación de servicios de gobierno.

3) Solidarida para el desarrollo Regional con la construcción de obras de infraestructura de impacto regional y ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas, ya que al inicio de PRONASOL la atención se concentró en los rezagos más apremiantes. Necesitábamos entonces, y seguimos necesitando, establecer un nivel básico por debajo del cual no viva una familia mexicana. Es, sencillamente, iluminar la oscuridad con energía eléctrica y contrarrestar la insalubridad con agua

potable y drenaje, así como con la atención cálida de los servicios de salud; la inseguridad con iluminación y pavimentación; la incertidumbre con escrituras públicas; la arbitrariedad con justicia, y fundar el futuro de los hijos con escuelas municipales dignas que nadie tenga que abandonar, en la primaria por falta de recursos económicos.

En Solidaridad también se tomaron en cuenta las experiencias obtenidas con el Programa para el Desarrollo Rural Integral (PIDER) y la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR).

Y con base a informes de estas organizaciones que nos dicen quienes tiene preferencia para integrarse al PRONASOL en su aspecto de desarrollo regional, ya que los pueblos indígenas tenían especial prioridad por encontrarse en condiciones de extrema pobreza, injusticia, rezago y desventaja. En las zonas indígenas se padecen las carencias más agudas y la más débil presencia municipal. Subsisten en la actualidad 56 grupos étnicos en el país con 7 millones de indígenas aproximadamente. El objetivo fue transformar en potencial productivo las causas de su exclusión del desarrollo, con absoluto respeto a su cultura y tradiciones. Respecto a los campesinos y habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas se enfrentaban a las condiciones adversas del medio natural y vivían severamente afectados por la incertidumbre y los obstáculos de su

entorno. En esas condiciones la inversión productiva y los servicios han tenido el impacto esperado, hecho por el que no continúan sus precariedades y limitaciones. Muchos mexicanos emigraban de estas zonas en busca de las mejores oportunidades tanto al interior del país como del extranjero. Para resolver esta situación y frenar el obligado flujo migratorio se encauzaron las acciones de Solidaridad en su apoyo y se definieron conjuntamente alternativas de bienestar para sus familias.

Actualmente la solidaridad se manifiesta al trabajar unidos para alcanzar un propósito definido democráticamente por la comunidad municipal. Ello implica un proceso de diálogo, concertación de intereses, selección de opciones y compartir la decisión de participar con trabajo organizado en la dirección de las situaciones vitales del bienestar y la producción.

El Programa convoca, articula y apoya las demandas e iniciativas de solución, no impone decisiones ni establece clientelismos e condiciones. Las organizaciones municipales adoptan estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos y las acciones. La diversidad del país y de las formas de organización comunitarias se reflejan claramente en el Programa.

Todos los proyectos se definen en convenios que especifican las aportaciones, responsabilidades y

compromisos de las partes. Las obligaciones aceptadas se ejecutan con la suma de recursos y voluntades expresadas públicamente.

Finalmente en el Municipio el Programa Nacional de Solidaridad busca romper el círculo vicioso que reproduce y acrecenta generacionalmente la pobreza. Alimentación, salud, educación, servicios públicos básicos y empleo productivo son indispensables para una verdadera justicia social e igualdad de oportunidades.

### 3. Beneficios que pueden obtener los Municipios de PRONASOL

El programa de Solidaridad expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 define los lineamientos generales de acción con los que se trabajara por la autonomía, la independencia, por el avance democrático en la vida política, por el crecimiento estable y equitativo de la economía y por la justicia social.

"Sociedad y gobierno se han propuesto llevar a cabo una reforma del Municipio mexicano. Una reforma que significa el paso de un municipio propietario y asistencial a un municipio solidario, y que también se exprese como modernización de la economía, la sociedad y la política en

un ambiente plural, creativo y con la participación de las organizaciones y de los individuos.

El Estado Mexicano tiene un compromiso deliberado y explícito con la justicia social; por ello promueve la concertación como medio para definir consensos activos que sirvan de base a la participación comunitaria en las obras para la introducción de servicios, la construcción de infraestructura básica y la ejecución de proyectos productivos. Con estos medios de acción eficaces se materializará la estrategia de combate a la pobreza.

Por todo el país se crearán gradualmente condiciones para que los grupos sociales canalicen sus iniciativas y esfuerzos para elevar la inversión y el empleo. Se buscará incrementar la producción y la productividad con calidad y competitividad para que la población municipal en estado de pobreza se incorpore al desarrollo del mercado interno y la diversificación de las exportaciones en una economía con crecimiento estable y sostenido.

La participación social organizada será la clave para atender las necesidades más sentidas y avanzar con firmeza en la transformación de las condiciones que han mantenido a generaciones de mexicanos en el rezago y la desigualdad. Un papel más activo del Municipio, para elevar el nivel de vida y una relación directa y franca entre gobierno y comunidades

distinguirá el proceso de modernización en marcha. La solidaridad que promueve el Estado se orientarán a construir un nuevo piso social y moral para el desarrollo municipal". (55)

En México se transformaron los ámbitos de acción del sector público con la desincorporación de un importante número de entidades paraestatales no estratégicas ni prioritarias, y con la redistribución social de los recursos obtenidos de estas acciones y de la renegociación del débito exterior. Ahora el sector privado despliega su creatividad para ampliar las posibilidades de desarrollo y competencia internacional.

El gasto público se programará con un claro sentido social y se desregulará la economía para facilitar un crecimiento estable y sostenido, con empleos productivos, control de la inflación y una mejor distribución del ingreso.

Se han de introducir cambios de fondo en la estructura económica del país para proyectar positivamente los intereses de México en el mundo y tomar parte activa en la nueva dinámica comercial, financiera, tecnológica

---

(55) VALENCIA CARMONA, Salvador. La Reforma Municipal en la Constitución. Tercera edición. Porrúa. México. 1986. p. 262

e industrial. Al mismo tiempo, se fortalecerán los recursos y capacidades internas del municipio para crear los empleos que se requieren y producir los bienes que permitan satisfacer las necesidades de una población que todavía crece a ritmo elevado.

De igual trascendencia será la nueva dinámica en la gestión pública que saldrá al encuentro de las necesidades y de las iniciativas de las comunidades municipales. Los servidores públicos establecerán directamente con la comunidad acuerdos concertados y realizarán trabajo corresponsable con la ciudadanía. El diálogo y un verdadero espíritu de servicio será la actitud que se requerirá en los servidores públicos que actúen con Solidaridad.

Estos acuerdos están destinados a la ampliación de nuestro régimen democrático, a recuperar el crecimiento sostenido de la economía con estabilidad de precios y a elevar productivamente el nivel de vida de la población municipal.

Solidaridad será de todos los mexicanos. éste no deberá sojuzgar autonomía del Municipio, es más él mismo debe ser más autónomo al tener más saneadas sus carencias y deficiencias nosotros sabemos que a más independencia económica más libertad menos dependencias y esto lo puede proporcionar al Municipio el PRONASOL en este rubro el

gobierno ha gastado 3,500 millones de dólares a través de Solidaridad y el programa ahora representa un 35% de la inversión oficial no ligada a endeudamientos.

Ahora bien los Municipios deberán tener más proyección interna y deberán al cobijo del PRONASOL evolucionar en todos los aspectos para afrontar el reto de la justicia se convocará a la solidaridad y se creará un programa de gobierno para alentar y apoyarla, sumándonos a la iniciativa de los Municipios.

El Programa Nacional de Solidaridad se ha dicho a lo largo del país, es ya del pueblo, no del gobierno. Esta afirmación reiterada expresa que se ha encontrado un instrumento adecuado, una forma de trabajo en la que se enlazan demanda social y servicio público, democracia y actos concretos de justicia del gobierno. Ese resultado nos estimulará y nos obligará avanzar más rápido, perfeccionando el funcionamiento del Programa.

En la Constitución Política que nos rige está definido el proyecto nacional que nos esforzaremos en perfeccionar y que entiende la democracia no sólo 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.



#### 4. Proyecciones y Perspectivas del PRONASOL

El Presidente Carlos Salinas de Gortari ha puesto en marcha el Programa Nacional de Solidaridad para abatir la pobreza y la desigualdad que priva entre muchos mexicanos, mediante la suma de recursos del gobierno y la participación organizada de la sociedad a través de la apertura de espacios para la participación social, el fortalecimiento de las actividades productivas y el cambio estructural con miras al bienestar colectivo. El propósito del Programa de Solidaridad es mejorar las condiciones de vida de quienes más lo necesitan, sumando a las aportaciones de la comunidad, los recursos federales, estatales y municipales, sobre la base de la concertación.

El Programa de Solidaridad se nutre del sentido comunitario y de ayuda mutua que es lazo de unión de todos los pueblos de México.

Por ello, la comunidad participa en la definición y ejecución de las obras de beneficio común y en el cuidado de los recursos recibidos para que sean manejados con transparencia y eficiencia.

En el Programa Nacional de Solidaridad participan activamente amplios sectores de la población que se organizan en Comités de Solidaridad. Los comités

intervienen tanto en la elaboración de proyectos como en su ejecución, operación, mantenimiento y evaluación. Para que esas acciones respondan adecuadamente a las necesidades sociales y se realicen con transparencia y honestidad, es necesario establecer sistemas de control y vigilancia, además su razón de ser y sus objetivos no pueden sino emanar de la misma Constitución y servir, con respeto y con eficacia, a la realización de los anhelos y aspiraciones que la Ley Fundamental cristaliza. Porque en la historia, la construcción de la Nación Mexicana ha sido resultado de una lucha tenaz y heroica por afirmarse independiente y soberana, con principios e instituciones propias, con miras ambiciosas que la proyecten al futuro en libertad, justicia y prosperidad. En cada uno de sus momentos, ha recurrido a la voluntad y a la imaginación de los mexicanos para dar contenido específico a la visión en México y, hasta el sacrificio, dar los pasos que se requieran para forjar el interés nacional y traducirlo en principios, instituciones y prácticas colectivas. Los movimientos de Independencia, Reforma y Revolución han sido los más ilustres y fructíferos de estos momentos y la Constitución de 1917 su más acabada realización.

El Estado Mexicano asume hoy sus responsabilidades en un momento de nuestra historia de grandes transformaciones en el mundo y en la sociedad nacional. El contexto al que debe enfrentarse reclama claridad en los objetivos y en la

manera más apropiada para llevarlos a cabo. Obliga a emprender, con respecto a lo que nos identifica, sin titubeos pero con prudencia, los cambios que se requieran para garantizar nuestra mejor defensa frente al mundo y el mayor logro de nuestras aspiraciones como sociedad. Nuestro camino para la realización de los objetivos nacionales es la modernización nacionalista, democrática y popular. El primer sujeto de la modernización será el Estado Mexicano y sus relaciones con otras naciones, con los sectores y grupos sociales y con los ciudadanos.

Reconociendo las realizaciones históricas y la amplitud y madurez que ha alcanzado la sociedad mexicana en todas las regiones del país, el Estado debe modernizarse para cumplir eficazmente con sus obligaciones más fundamentales; garantizar el Estado de Derecho y la seguridad de los ciudadanos, armonizar los intereses de todos los grupos y promover las condiciones de crecimiento que permitan un avance significativo en el bienestar de todos los mexicanos. Ello exige incrementar su fortaleza, ampliando las bases sociales de su acción y, reconocerse como un actor que no colma todo el espacio social. El PRONASOL es cabal expresión democrática del interés nacional y, por tanto, asume la pluralidad y el juego de intereses como elementos sustantivos que precisen las tareas nacionales y fortalezcan la unidad para realizarlas. El Estado Mexicano se moderniza democratizándose.

PRONASOL le exige también ser eficaz, eliminando el peso de su estructura que limita y en ocasiones erosiona su capacidad de respuesta ante sus obligaciones constitucionales. Su fuerza económica no radica en su tamaño ni en los ámbitos del quehacer productivo que posee, sino en la creación de las condiciones de un desarrollo efectivo que dé base permanente al empleo y a la calidad de vida.

Este es el sustento del concepto de rectoría del Estado acorde con su propia modernización: el Estado debe conducir el desarrollo nacional, armonizando y articulando los intereses de todos los sectores concurrentes, en aras de fomentar el crecimiento económico y el empleo, y garantizar una más justa distribución del ingreso y la riqueza. El quehacer del Estado en la economía es, pues, promover, alentar, vigilar y coordinar la actividad económica nacional, en el marco de la Constitución y sus leyes, a efecto de garantizar el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

La autonomía Municipal es patrimonio exclusivo del pueblo de México y es el pueblo el que rechaza por igual el liberalismo a ultranza que desemboca en la anarquía y el estatismo exacerbado que inhibe y suple la iniciativa de los ciudadanos. Es por ello que el PRONASOL, con estricto apego al artículo 115 de nuestra Constitución, hace de la

actuación pública un promotor del desarrollo nacional integral y una fuente de orientación de la actividad económica, con el irrenunciable propósito de fortalecer la soberanía de la Nación y su régimen democrático.

El PRONASOL finalmente, no ignora sus responsabilidades sociales, sino que cambia para cumplirlas fielmente. Renueva sus instituciones y su quehacer económico no para dictarle a nadie cual es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos. El Municipio se moderniza al contacto y cercanía con la población, sin paternalismos, pero con apego a sus compromisos tutelares, para hacer de cada quien, especialmente los más desventajados, hombres y mujeres autónomos y dignos del respeto de la sociedad.

Para modernizar a México debemos actualizar el PRONASOL. Esta es una tarea que podemos hacer todos, comenzando con nuestro propio trabajo, con el cumplimiento de la ley, con el ejercicio responsable de nuestros derechos. En la transformación de nuestros hábitos y en nuestras prácticas, en la adecuación de las organizaciones a las que pertenecemos, en la vitalidad de nuestra solidaridad, reside un enorme potencial de cambio a la altura de los desafíos de la nación. La modernización del PRONASOL logrará sus propósitos en la fortaleza de una sociedad con ánimo por mejorar y rebasar los obstáculos a su

desarrollo. En estas tareas no hay contribución pequeña ni esfuerzo redundante. Existe un nuevo clima para construir la grandeza de México, y es este Plan Nacional de Desarrollo el que propone los términos en los cuales, juntos, podremos democratizar a México, hacer crecer nuestra economía, ensanchar el horizonte del bienestar de todos y, con ello, fortalecer la soberanía y colocar a México entre la vanguardia de las naciones. Por eso, los objetivos nacionales son:

- I. La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo;
- II. La ampliación de la vida democrática;
- III. La recuperación económica con estabilidad de precios;
- IV. El mejoramiento productivo del nivel de vida de la población.

## 2.2 La Estrategia: Modernizar a México

Soberanía, democracia, crecimiento y bienestar, son objetivos que perseguirá el Estado Mexicano utilizando todos los recursos a su disposición; esto es, aplicando una estrategia para alcanzarlos. Esta estrategia deberá estar contenida en el PRONASOL.

La actualización de la estructura básica de la sociedad y de aquellas prácticas que la alimentan es una tarea en la

que están inmersas la gran mayoría de las naciones del mundo. No es, por tanto, una estrategia exclusiva de las naciones en vías de desarrollo, ni es producto de una ideología política en particular. Naciones con desarrollos dispares e ideologías encontradas llevan a cabo, en su propio contexto histórico y frente a las demás naciones, una amplia adaptación de sus estructuras económicas a las nuevas modalidades de integración y competencia internacionales. A la vez, están empeñadas en renovar las instituciones democráticas y transformar los aspectos de la cultura política que reproducen jerarquías y nutren rigideces discordantes con la movilidad de las sociedades mismas. Por ello, la comunidad de naciones y el sistema de relaciones internacionales se están transformando, dando lugar a nuevos polos financieros, nuevos centros generadores de tecnología y nuevos espacios de integración regional.

La estrategia del PRONASOL en México parte de la conciencia de la oportunidad y del riesgo que representa la gran transformación nacional y, a la vez de la comprensión del veloz cambio al que han estado sujetas la sociedad y sus organizaciones. El PRONASOL es no sólo compatible con nuestros afanes y valores históricos sino que es motivado por su defensa. El nacionalismo que impone buscar entre nosotros el modo para acercarnos a la mejor realización de nuestros ideales y de acuerdo a nuestros principios, requiere la adaptación de las instituciones y la innovación

en práctica y actitudes. Por eso, no es extraño que la estrategia se alimente, con modalidades propias, de los momentos cruciales de nuestra lucha como Nación independiente.

México, en su historia, se ha transformado para asegurar que sus condiciones de identidad se preserven y aseguren la satisfacción de las metas nacionales: la integridad territorial, la primacía de la legalidad, el sistema republicano con separación de poderes, federal y democrático, limitado por las garantías y libertades individuales y comprometido con el aseguramiento de las condiciones que hagan efectivos los derechos sociales. Este ha sido el ritmo de nuestra historia. Hoy, su defensa reclama tomar la iniciativa, conducir el ritmo de la transformación y aportar elementos novedosos de cambio al cambio mismo: ésta es la estrategia de la solidaridad.

La estrategia de solidaridad es la iniciativa de nuestra generación para defender y proyectar nuestra autonomía municipal al futuro y alcanzar nuestras metas nacionales. Acordes con nuestra historia, las transformaciones que persigue la solidaridad serán por ello nacionalistas; serán populares, con el claro destino de elevar la calidad de vida de todos los mexicanos; y se llevarán a cabo a través de la acción concertada, la participación responsable de los ciudadanos municipales,



grupos, organizaciones, sectores y, por tanto, democráticamente.

La solidaridad es al interior una política activa. Esto significa no esperar sino adelantar iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar nuestro proyecto como Municipio, iniciativas políticas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación, tanto en el ámbito municipal como estatal, en el arreglo de conflictos y diferencias entre los involucrados, configurando, de esta manera, un entorno más favorable para México. Asimismo, iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación en los mercados. Finalmente, iniciativas culturales que estrechen el conocimiento y el aprecio de otras formas de ser nacionales que enriquezcan nuestra propia diversidad y la proyecten. Estas iniciativas definen lo que constituye una defensa moderna de la autonomía, que rebasa con mucho la vigilancia estricta de la integridad territorial. Se trata de asegurar a través de una acción municipal eficiente, la efectiva y permanente existencia del Estado nacional y los principios que lo constituyen.

El éxito de PRONASOL se garantiza si se apoya en el esfuerzo interno por consolidar una economía sana y en crecimiento, por adecuar instituciones y prácticas políticas

que recojan, en el respeto a las libertades, la corresponsabilidad de todos en la realización del interés nacional; si reafirmamos solidaridades y redefinimos participaciones que enfrenten las desigualdades y los rezagos, particularmente de los que menos tienen en nuestra sociedad, teje los cambios de la vida nacional para dar un paso trascendente, en nuestro momento, en las luchas históricas por la independencia, la prosperidad, la democracia y la justicia. Ellas tienen un referente concreto cerca del inicio del nuevo siglo.

El crecimiento de la economía es la única base firme para elevar la calidad de vida de los mexicanos, particularmente, de los más necesitados. Por ello, la estrategia de la solidaridad persigue el crecimiento económico con estabilidad de precios. Lo haremos a partir de un renovado impulso a la inversión. La inversión pública en infraestructura Municipal y el fortalecimiento gradual del mercado interno. Lo haremos, también, reduciendo el peso que hoy representa la deuda externa y su servicio, principal obstáculo para la recuperación sostenida.

La estrategia del PRONASOL, cuya meta es lograr la recuperación económica, se encamina a incrementar la capacidad para crear empleos bien remunerados y lograr el incremento gradual pero firme de los salarios reales. Busca, ante todo, la estabilización permanente de la

economía, la ampliación de los recursos disponibles para la inversión toda vez que ha sido su insuficiencia lo que más ha frenado el dinamismo económico y vigilar que el mismo proceso de crecimiento no propicie el resurgimiento de crisis recurrentes.

Enfrentar el reto de PRONASOL es ajustarse al cambio para aprovechar con actitud abierta sus oportunidades, sin refugiarse en estrategias del pasado que ya no responden a la nueva realidad. A este reto la mayoría de los países responden con avances estructurales que les permitan participar provechosamente en el cada vez más competitivo y cambiante mundo de hoy. Con las medidas ya adoptadas y con la estrategia de modernización de este PRONASOL, México busca incorporarse plenamente a este movimiento.

El esfuerzo de Solidaridad se habrá de dar en todas las esferas de nuestra economía. Solidarizarse es ampliar y mejorar la infraestructura; es aceptar y enfrentar con eficacia la apertura comercial; es eliminar obstáculos y regulaciones que reducen el potencial de los sectores productivos municipales, es abandonar con orden lo que en un tiempo pudo ser eficiente pero hoy es gravoso; es aprovechar las mejores opciones de producción, financiamiento, comercio y tecnología de que dispone el país; es reconocimiento de que el desarrollo en el mundo moderno no puede ser resultado sólo de las acciones del Estado, sino también precisa la participación amplia de los Municipios.

De lo anterior queremos concluir, con las palabras del Dr. Francisco Venegas Trejo al señalar, "que el Municipio, por esencia y naturaleza, es algo más que circunscripción administrativa; es organización política plena, dotada por ello de estructura de poder no autocrática, sino democrática. La democracia, sabido es no se reduce a concepto y normatividad jurídicos, sino que, como régimen político, pretende el constante mejoramiento social, económico y cultural del pueblo". (56)

En resumen queremos señalar, que en el presente trabajo, no fue nuestro objetivo exponer la legalidad funcional de los gobernantes, ni juzgar sobre si específicos servidores públicos están laborando para propiciar el real beneficio del pueblo; nuestro interés se centra en determinar la legitimidad de las tareas públicas del municipio, y cómo y de qué manera el PRONASOL ha tenido ingerencia en estas actividades.

---

(56) VENEGAS TREJO, Francisco. La integración política del municipio. Estudios municipales No. 4, Julio-Agosto 1985. pág. 33

(\*) Nota: Los datos obtenidos para el capítulo IV de la presente tesis y referidos al (PRONASOL) fueron obtenidos directamente de la SEDESOL, ubicada en Palacio Nacional, proporcionados por el Lic. Ramiro Uriostegui Salas.

## CONCLUSIONES

- PRIMERA: La actividad que tuvo el Municipio en la antigüedad y que sigue teniendo en nuestros días ha influido en el desarrollo político, económico, social y cultural dentro del Estado.
- SEGUNDA: El Municipio lo podemos definir como una persona de Derecho Público constituido por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que desgraciadamente depende en mayor o menor medida de una entidad pública superior, conocida también como entidad federativa.
- TERCERA: Podemos decir que el Municipio históricamente en los distintos tratamientos que se le han dado en las constituciones respectivas ha tratado de ser un abanderado natural de la libertad y de autonomía que hasta el momento no se le ha otorgado de derecho ni de hecho.
- CUARTA: Queremos puntualizar que los estados y municipios de nuestro país no son libres ni soberanos, ya que están sujetos al poder del Estado Mexicano y no son soberanos porque dicha distinción corresponde única y exclusivamente a la nación.

QUINTA: La organización Municipal es decir el Municipio mismo, queda comprendido en un régimen de descentralización por región consistente en establecer una organización destinada a manejar los intereses de esa población radicada en una circunscripción territorial.

SEXTA: En la actualidad nuestro régimen federal permite a los Municipios cierta libertad para manejarse "Autonomía", es decir, existe la tendencia de mantener la autonomía local, sin detrimento de la nacional.

SEPTIMA: Con todas las reformas que ha registrado nuestra constitución al artículo 115 del citado ordenamiento se ha pretendido dar más autonomía al Municipio como la acontecida en 1983 tenemos la plena esperanza en que los Municipios del país cuenten en realidad con una verdadera autonomía y podamos hablar en verdad de un Municipio Libre.

OCTAVA: En la administración actual del Lic. Carlos Salinas de Gortari, surge el PRONASOL, como un reclamo de los habitantes del país para poder obtener los beneficios del desarrollo urbano y como un instrumento de paz social en México.

**NOVENA:** Es en el Municipio y en las colonias populares donde el PRONASOL más se necesita y donde más impacto ha causado debido a los bajos ingresos de los habitantes, pero también es cierto que dicha forma de colaboración solidaria no nació con la administración de Salinas de Gortari, sino que solidaridad tuvo sus orígenes en las formas de trabajo y colaboración que los mexicanos hemos practicado para resolver nuestros propios problemas esenciales.

**DECIMA:** El PRONASOL en la actualidad se le ha desviado en su verdadera función social y se le ha pretendido o más bien se le ha utilizado como un programa político, y electorero, para ganar y afianzarse votos, tanto por el partido oficial como por los supuestos partidos de izquierda, para tratar así de democratizar al Municipio y al país.

**DECIMA PRIMERA:** El PRONASOL, no va a ser la solución a nuestros problemas, pero sí es un acercamiento de comunicación social de los habitantes que lo utilizan y apoyan para satisfacer las necesidades primordiales de la comunidad que habitan siempre y cuando no se le desvía de su función social.

## BIBLIOGRAFIA

ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Décima edición. México. 1986.

-----, Relaciones entre el Municipio, La Federación y las Entidades Federativas. "Los municipios en México". UNAM. México. 1978.

AHRENS, R. Derecho Natural. Segunda edición. Botas. España. 1973.

ALAMAN, Lucas. Historia de México. Cuarta edición. Fondo de Cultura Económica. México. 1962.

AZUELA, Salvador. Derecho Constitucional. Tercera edición. Porrúa. México. 1979.

CAMPILLO, Aurelio. Derecho Constitucional Mexicano. Tercera edición. Siglo XX. México. 1983.

CARPIZO, Jorge. Lineamientos Constitucionales de la Commonwealth. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México. 1971.

CASTORENA, J. Jesús. El Problema Municipal Mexicano. Segunda edición. Porrúa. México. 1978.



COSIO VILLEGAS, Daniel. Historia Mínima de México. Primera edición. Colegio de México. México. 1974.

CHINOY, Ely. La sociedad. Una introducción a la Sociología. Versión española de Francisco López Camera. Fondo de Cultura Económica. Sexta edición. México. 1983.

FISBACH, Georg. Oskar. Teoría General del Estado. Buenos Aires. 1934.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Décima primera edición. Porrúa. México. 1987.

GARCIA OVIEDO, Carlos. Derecho Administrativo. Tomo I. Cuarta edición. EISA. Madrid. 1959.

GARZA, Sergio Francisco De la. El Municipio. Segunda edición. Jus. México. 1978.

GODELIER, Maurice. Sistema, Estructura y Contradicción en el capital. Cuarta edición. Siglo XXI. 1976.

GONZALEZ OROPEZA, Manuel. La Autonomía Municipal. Primera edición. UNAM. México. 1986.

HERNANDEZ GAONA, Pedro Emiliano. Derecho Municipal. Segunda edición. México. 1991.

KELSEN, Hans . Teoría General del Derecho y del Estado.  
Harla. Barcelona. 1968.

LANZ DURET, Miguel. Derecho Constitucional Mexicano.  
Tercera edición. Herrero. México. 1970.

MARTINEZ ASSAD, Carlos y ZICCARDI, Alicia. Política y  
gestión municipal en México. Segunda edición. UNAM. México.  
1989.

MORRIS, Ginsberg. Manual de Sociología. Segunda edición.  
Losada. Madrid. 1969.

OCHOA CAMPOS, Moises. Análisis de un estado problema.  
Cuarta edición. Trillas. México. 1964.

POSADA, Adolfo. Tratado de Derecho Político. Sexta  
edición. Losada. Madrid. 1935.

----- . El Régimen Municipal de la ciudad  
moderna. Segunda edición. Losada. Madrid. 1938.

TENA RAMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano.  
Vigésima segunda edición. Porrúa. México. 1987.

----- . Leyes Fundamentales de México 1800.  
1976. Séptima edición. Porrúa. México. 1976.

TOCQUEVILLE, Alexis. La democracia en América. Cuarta edición. Jus. Madrid. 1970.

UBIERNA Y FUSA, Jose Antonio. Vida Automática de los organismos municipales. Segunda edición. Botas. Madrid.

VALENCIA CARMONA, Salvador. La Reforma Municipal en la Constitución. Tercera edición. Porrúa. México. 1986.

#### LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porrúa. 1993.

Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de México. Porrúa. 1993.

#### DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. Editorial. Espasa. Calpe. México. 1991.

Enciclopedia Jurídica Española. Harla. Buenos Aires. 1970.

Enciclopedia Jurídica OMEBA. T. XIX. Bibliográfica Argentina. Buenos Aires. 1964.

## V A R I O S

Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. T. XIII, XLVI Legislatura local. México. 1958.

VENEGAS TREJO, Francisco. La integración política del municipio. Estudios municipales No. 4. Julio-Agosto 1985.

## D O C U M E N T O S

Programa Nacional de Solidaridad. México. 1990-93. SEDESOL. México. 1993.

Reglamento Interno de Comisiones y Departamentos del Municipio de Ocoyoacán. Edo. de México. 1990.