

641
2Ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“LA AUTONOMIA POLITICO-FINANCIERA
DEL MUNICIPIO MEXICANO Y EFECTOS
EN SU DESARROLLO”**

FALLA DE ORIGEN

T E S I S

**PARA OPTAR POR EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

LAURA CATALINA OCAMPO GUTIERREZ



**DIRECTOR DE TESIS:
LIC. ARMANDO SOTO FLORES**



MEXICO, D. F. FACULTAD DE DERECHO OCTUBRE 1995

**SECRETARIA AUTONOMA DE
EXAMENES PROFESIONALES**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Ciudad Universitaria, D.F., a 12 de octubre de 1995

UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

DR. MÁXIMO CARVAJAL CONTRERAS
Director de la Facultad de Derecho
P r e s e n t e.

La pasante de esta Facultad LAURA CATALINA OCAMPO GUTIERREZ, ha elaborado la tesis denominada "LA AUTONOMÍA POLÍTICO-FINANCIERA DEL MUNICIPIO MEXICANO Y EFECTOS EN SU DESARROLLO", bajo la dirección del Lic. Armando Soto Flores, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud consideramos que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites necesarios para que dicho pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"
El Director del Seminario

PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO



c.c.p. - Lic. Armando Soto Flores. - Asesor. - presente.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

LIC. PEDRO NOGUERON CONSUEGRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO ADMINISTRATIVO (T.V.)
P R E S E N T E .

Señor Director:

Por medio del presente me dirijo a Usted para informarle que la pasante en Derecho LAURA CATALINA OCAMPO GUTIERREZ, ha concluido la elaboración de la Tesis Profesional, "LA AUTONOMIA POLITICO-FINANCIERA DEL MUNICIPIO MEXICANO Y EFECTOS EN SU DESARROLLO".

En opinión del suscrito, la compañera Ocampo Gutiérrez presenta un trabajo que satisface los requisitos metodológicos y académicos necesarios para optar por el Título de Licenciado en Derecho, al haber abordado en interesantes capítulos sobre el tema de referencia.

Por lo anterior, me permito someter a su docta opinión la monografía en comento, reiterándole las seguridades de mi atenta consideración.

A T E N T A M E N T E .
"POR MI RAZA HABLABA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., Octubre 11 de 1995.

LIC. ARMANDO SOTO FLORES

mer.

A mis padres
Fortino Ocampo Chávez
Catalina Gutiérrez de Ocampo +
Por el privilegio que me dieron de estudiar y su fortaleza

A Blanca, Juany y Regina
Lalo, Tito y Pepe
Por su apoyo y por estar siempre conmigo.

A mis tías, primos y sobrinos
Por su cariño.

*A Lic. César Augusto Santiago Ramírez
Que con su apoyo, confianza y ejemplo me motivó,
para ser y estar donde estoy. Mi gratitud por siempre.*

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO	1
1.1. Distribución de competencias	4
1.1.1. Federación	7
1.1.2. Estados	9
1.1.3. El municipio	14
CAPITULO II. ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO	17
2.1. El municipio en la época precolonial	17
2.2. El régimen municipal colonial	18
2.3. El municipio en la época independiente	21
2.4. Las reformas al artículo 115 constitucional	34
CAPITULO III. EL PROCESO ELECTORAL, FEDERAL Y LOCAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL MUNICIPIO MEXICANO	47
3.1. El sistema representativo	47
3.2. El sistema electoral mexicano	55
3.3. Teoría sobre los partidos políticos	61
3.4. El principio de representación proporcional en el municipio mexicano	72

CAPITULO IV. LA SUSPENSION DE LOS AYUNTAMIENTOS Y

Y AUTONOMIA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS 76

4.1. La facultad de las legislaturas de los Estados a disolver el ayuntamiento municipal y constituir los consejos municipales	76
4.1. Fundamento constitucional	76
4.3. Efectos de la disolución de municipio	80
4.4. Limitaciones a la autonomía financiera del municipio	81
4.5. Límites constitucionales	82
4.6. Efectos políticos de la falta de autonomía	85

CAPITULO V. ASPECTOS CONTRASTANTES Y CUADROS ESTADISTICOS

EN ALGUNOS MUNICIPIOS 88

5.1. Baja California	96
5.2. Chiapas	98
5.3. Chihuahua	103
5.4. Estado de México	106
5.5. Guanajuato	111
5.6. Jalisco	114
5.7. Morelos	119
5.8. Yucatán	121
5.9. Cuadro de Contrastes	125

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS..... 127

BIBLIOGRAFIA 131

INTRODUCCION

El municipio de México ha sido constituido como la célula básica de la organización social y política. En la Constitución de 1917 se erigió como una manera de evitar el centralismo, así como la prepotencia de quienes ejercían la autoridad.

A lo largo de los años, el artículo 115 constitucional que consagra el municipio libre, ha sufrido diversas modificaciones, sin embargo, puede afirmarse que no fue sino hasta el 3 de febrero de 1983 que se realizó una reforma sustancial al régimen municipal.

Si bien es cierto, que en la citada reforma se logró una consolidación de los principios básicos de democracia para los municipios, no podemos negar que asimismo el texto vigente del artículo 115 consagra facultades de representatividad y democracia, al tener la posibilidad de disolver los municipios electos libremente y colocar en su lugar autoridades nominadas por la propia legislatura estatal. Consideramos, por lo tanto que lo anterior constituye un factor de primordial relevancia que limita la autonomía política municipal, e imposibilita el tránsito hacia una real democracia.

Es por ello, que he considerado de gran interés realizar una investigación con el objetivo general de demostrar que bajo los supuestos del artículo 115 constitucional vigente se faculta a las legislaturas de los estados para realizar la práctica antidemocrática de disolver los municipios, además de que las limitaciones en materia financiera inciden asimismo de manera negativa en la autonomía de los mismos. Hecho lo anterior, propondremos una alternativa que permita la participación ciudadana, en aras de la construcción de un Estado efectivamente representativo, en el cual, se incluyan los intereses de las

mayorías; lo cual tiene que basarse en una profunda reforma del artículo 115 constitucional.

Para lograr este objetivo, la investigación se encuentra estructurada en cuatro capítulos, cuyo contenido se indica brevemente a continuación.

En el primer capítulo se exponen los aspectos más relevantes sobre el Estado Federal Mexicano, a fin de tener una visión global respecto a sus características y estructura. Para ello, después de presentar algunas generalidades sobre su definición se hace referencia a la distribución de competencias destacando las relaciones entre federación y los estados, lo cual es importante para ubicar al municipio como parte integrante.

El segundo capítulo comprende un estudio de los antecedentes del Municipio en México, lo cual constituirá el marco histórico en el que se fundamenta la investigación. En primera instancia se describen las características del Municipio en la época precolonial; posteriormente se hace referencia al régimen municipal durante la época de la colonia; siguiendo una secuencia cronológica se continúa con la descripción del municipio en la época independiente, señalando las disposiciones contenidas en las diferentes constituciones, hasta llegar a la de 1917. Por último se hacen algunas consideraciones sobre las reformas que ha sufrido el artículo 115 constitucional desde el 20 de Julio de 1928 hasta el 17 de Marzo de 1987.

En el tercer capítulo se lleva a cabo un análisis del proceso electoral, federal y local, y sus repercusiones en el Municipio Mexicano, a fin de identificar las limitaciones en cuanto a la autonomía de los mismo. Esto implica considerar aspectos tales como las características y condiciones del sistema representativo; del sistema electoral Mexicano, Tanto en lo referente a los partidos políticos como al principio de representación proporcional.

En el cuarto capitulo se hacen algunas consideraciones respecto a la suspensión de los ayuntamientos y autonomía financiera de los municipios abordando aspectos tales como, la facultad de las legislaturas de los estados de disolver el ayuntamiento municipal y la constitución de los consejos municipales; y sobre todo determinar las limitaciones a la autonomía financiera del municipio, además de los efectos políticos de la falta de autonomía.

El quinto capitulo esta orientado a presentar algunos aspectos contrastantes en algunos municipios, con el propósito de identificar las divergencias existentes entre ellos y mostrar los problemas que en ellos se presentan derivados de la falta de su autonomía politico-financiera.

Con este desarrollo se espera dejar en claro la importancia de dar autonomía financiera a los municipios, para que puedan cumplir con sus tareas en beneficio de sus habitantes.

Finalmente se presentan las conclusiones derivadas de la investigación; así como las alternativas sugerentes.

CAPITULO I. EL ESTADO FEDERAL MEXICANO

El término federación tiene su origen etimológico en el vocablo latino "foedas" o "foedare", cuyo significado es pacto o unión.

La lógica indica que es susceptible de unión aquello que entre sí está separado o desvinculado. El Doctor Ignacio Burgoa, deduce la definición del Estado Federal de los dos términos latinos enunciados con anterioridad.

"Esta aceptación lógica y etimológica se aplica puntualmente en el terreno jurídico-político por lo que a la Federación se refiere. Si este concepto traduce "alianza o unión", debe concluirse que se crea a través de la composición de entidades o Estados que antes estaban separados, sin ninguna vinculación de dependencia entre ellos." ¹

Siguiendo a Ignacio Burgoa hemos de encontrar, que el proceso de creación de un Estado Federal transcurre de manera sucesiva por tres etapas:

- 1.- Que los Estados que han de unirse obtengan previamente su independencia.
- 2.- Que se concerte una alianza entre ellos.
- 3.- Que de dicha alianza, derive la creación de una entidad nueva, distinta y coexistente.

¹ Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1989, p. 407.

El Sistema Federal, tiene su génesis en los Estados Unidos de Norteamérica, cuya formación difiere grandemente de la forma en que se constituyó el Estado Federal Mexicano, toda vez que, mientras los Estados Unidos, lograron su independencia de una metrópoli que impuso una organización colonial descentralizada, mediante la concesión de Cartas Reales a cada una de sus Colonias, España ejerció en México su dominación, a partir de la centralización del poder en el virrey, quien era el enviado personal del rey de ese país.

En el año de 1812, fue decretada la Constitución de Cádiz, y aún cuando en nuestro país se había iniciado la lucha por la independencia en el año de 1810, ese ordenamiento estuvo vigente, creando las diputaciones provinciales, entidades que ejercieron influencia considerable en la adopción del federalismo en México.

"Las diputaciones provinciales eran cuerpos colegiados que tenían como funciones primordiales las inherentes al gobierno interior de las provincias. Su integración era de origen democrático indirecto y sus miembros componentes deberían ser nativos o vecinos de la provincia respectiva."²

En 1814 el rey Fernando VII centraliza nuevamente el poder, impidiendo la consolidación de todas las diputaciones provinciales, sin embargo, en marzo de 1820, se reivindica nuevamente la Constitución de Cádiz, instaurándose con ella las diputaciones provinciales.

² Burgoa, Ignacio., *Op. Cit.* p. 424.

En México, la Constitución de Cádiz se desconoce en el año de 1821, con la expedición del Plan de Iguala y la firma de los tratados de Córdoba, en los cuales se proclama la independencia nacional.

El 18 de diciembre de 1822, se decreta el "Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano", en el que Agustín de Iturbide se erige como emperador mediante la instauración de un Estado centralista.

En franco descontento con Iturbide, Antonio López de Santa Anna se subleva proclamando la República, y desconociendo el imperio, lo que obliga a Iturbide a renunciar en marzo de 1823, instituyéndose un Congreso Constituyente que declara nulos todos los actos llevados a cabo durante la gestión imperial.

Poco a poco se fueron sumando provincias que estaban a favor del sistema federal, proclamando su autonomía de manera unilateral, y ejerciendo una influencia notable en la adopción del federalismo, en la constitución de 1824. No obstante lo anterior, la historia nacional tuvo como eje de referencia durante mucho tiempo, la pugna entre federalistas y centralistas; así, la constitución de 1836 reivindica el estado centralista, mismo que se reitera en las "Bases de Organización Política de la República Mexicana", de 1842.

El 4 de agosto de 1846, se desconoce el régimen central y se reconoce como únicamente válida la constitución de 1824, hasta en tanto se decretara una nueva; el "Acta de Reformas" de 1847 restaura nuevamente el federalismo, que cae nuevamente ante el centralismo de Santa Anna.

El Plan de Ayutla de 1854, se opone al gobierno santanista, en tanto que de su reforma, surge el "Estatuto Provisional de la República Mexicana" regresando nuevamente al sistema central.

Con la constitución de 1857 se restituye nuevamente el federalismo, aunque con la dictadura de Porfirio Díaz se degenera en centralismo.

Finalmente, la constitución de 1917 reitera la consolidación de un Estado Federal en su artículo 40, el cual fue aprobado sin imponer objeciones algunas y no ha sido reformado hasta nuestros días.

"Art. 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."³

1.1. DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS

Daniel Moreno, siguiendo al hispano Fernando Badia, señala que las relaciones entre Federación y Estados pueden ser de tres tipos:

³ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa. 100ª ed., México. 1994. p. 39.*

1.- Relaciones de coordinación.

Son las que se establecen por la distribución territorial de competencias y por la participación de los Estados en el Congreso Legislativo Federal.

2.- Relaciones de supra y subordinación.

Con estas relaciones se consolida el poder federal, pues se le faculta para que exija el cumplimiento exacto de la Norma Fundamental, para que establezca mecanismos de vigilancia y control sobre los Estados y para que coopere en la resolución de conflictos suscitados entre dos o más Estados de la Federación.

3.- Relaciones de inordinación.

Este tipo de relaciones otorga a los Estados miembros de la Federación, la facultad para intervenir en la integración normativa de la constitución federal.

En México, la descentralización política se establece mediante tres niveles de competencia territorial: la federal, la estatal y la municipal.

Felipe Tena nos explica, que aunque cada Constitución Federal posee sus propios criterios con relación a la distribución de facultades, en los tres niveles de competencia, entre ellas encontramos puntos de coincidencia.

"El reparto en concreto de las zonas se realiza de distintas maneras en cada Constitución Federal, pero todas buscan en principio otorgar al gobierno central competencia exclusiva para las cuestiones que afectan los intereses generales del país, y a los gobiernos de los Estados el conocimiento de las relaciones privadas de los habitantes.

Hay, empero, lo relativo a las relaciones internacionales, que debe corresponder necesariamente al gobierno central, pues si lo tuvieran los Estados la Federación dejaría de ser tal para convertirse en confederación."⁴

El primer párrafo del artículo 41 constitucional establece, que en ningún momento las constituciones estatales podrán contravenir al Pacto Federal, pero que con base en dichos ordenamientos, se han de erigir los poderes mediante los cuales el pueblo mexicano deba ejercer su soberanía, en la medida que corresponda a su competencia.

"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."⁵

Finalmente, el artículo 124 de la Carta Magna establece los límites de la competencia federal, al señalar que:

⁴ Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa. 21ª ed., México. 1985. p. 114.

⁵ *Constitución Política...* *Ibidem*.

"Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."⁶

1.1.1. FEDERACION

Del artículo 124 citado, se deduce que la Federación única y exclusivamente tendrá competencia en los casos, que de manera explícita estén enunciados por la Norma Fundamental.

"Siguese de lo dicho que las facultades federales no pueden extenderse por analogía, por igualdad, ni por mayoría de razón a otros casos distintos de los expresamente previstos. La ampliación de la facultad así ejercida significaría en realidad o un contenido diverso en la facultad ya existente o la creación de una nueva facultad, en ambos casos el intérprete sustituiría indebidamente al legislador constituyente, que es el único que puede investir de facultades a los poderes federales."⁷

Ahora bien, conforme al artículo 49 constitucional, el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Las facultades que corresponde realizar al titular del Poder Ejecutivo Federal, están contenidas en el artículo 89 de la Carta Magna, aunque la enumeración no es

⁶ *Op. Cit.*, p. 131.

⁷ *Tena Ramirez, Felipe. Op. Cit.*, p. 115.

limitativa, de ahí que la fracción XX de dicho precepto señale además, de las facultades previstas en el mismo, el Presidente tendrá las demás que le confiere expresamente la Constitución. De idéntica manera se procede en el artículo 73 respecto de las facultades del Poder Legislativo. Finalmente, los artículos 103 a 107 determinan la competencia de los tribunales de la federación.

Además de las facultades expresamente conferidas a los Poderes Federales, la fracción XXX del artículo 73 constitucional contiene la posibilidad de ampliar su esfera de competencia, el estipular que el Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes mediante las cuales puedan llevarse a cabo, todas las facultades concedidas por la Constitución a los Poderes Federales.

A las facultades que se desprenden del precepto anterior, la doctrina les denomina facultades implícitas, y conforme a su texto, para que se hagan efectivas se requiere:

- 1.- La existencia previa de una facultad expresa.
- 2.- La referencia a dicha facultad expresa.
- 3.- El ejercicio de la facultad implícita por el órgano legislativo.

Sin embargo, a decir de Felipe Tena, en México las facultades implícitas no son tan relevantes, en virtud de que a los Estados no les importa mucho ceder para la Federación facultades que les corresponden, a diferencia de lo que ocurre en el sistema norteamericano.

"En México las facultades implícitas han tenido un destino del todo diferente al de su modelo norteamericano. En la Constitución de 57 consistían en expedir por el Congreso "todas las leyes que sean necesarias y propias para hacer efectivas las facultades antecedentes y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión". En la Constitución actual se suprimió el objetivo "propias", sin que mediara explicación alguna. Pero el texto, en uno y otro caso, ha quedado en el más absoluto olvido. Y es que la evolución del federalismo al centralismo no se opera en México por medio de subterfugios ni es necesario echar mano para ese fin de interpretaciones fraudulentas, porque aquí los Estados nacidos en un federalismo teórico e irreal no presentan resistencia a los avances de la centralización ni defienden celosamente sus facultades, como los Estados de la Unión Americana. En México el proceso de Centralización se realiza francamente, mediante reformas constitucionales que merman atribuciones a los Estados que éstos aceptan."⁸

1.1.2. ESTADOS

Tal como se desprende del artículo 43 constitucional, los Estados son cada una de las partes integrantes de la Federación, y de acuerdo con el Código Civil federal, se les reconoce como personas morales, por lo cual pueden ser sujetos de derechos y obligaciones conforme a lo que señalan los artículos 26 y 27 del citado ordenamiento.

⁸ *Op. Cit.*, p. 118.

"Art. 26. Las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución."

"Art. 27. Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos."⁹

El carácter jurídico de los Estados les otorga la facultad de dictar sus propias leyes y constitución, con lo cual se garantiza el ejercicio de su soberanía interna. La esencia del federalismo, por tanto, radica en la posibilidad que tienen los Estados para autolegislar, no obstante, al estar supeditados al Pacto federal, resulta impropio hablar de "soberanía estatal", siendo más correcto referirse con el término "autonomía".

"La producción del orden jurídico de un Estado miembro descansa sobre la base de su autonomía dentro del régimen federal, en el sentido de que puede darse sus propias normas sin rebasar el marco de limitaciones, prohibiciones y obligaciones que a toda entidad federativa impone la Constitución Nacional, cuyas decisiones políticas, sociales y económicas fundamentales deben ser acatadas, además, por el derecho interno correspondiente. Por tanto, (...), los Estados miembros, como personas morales de derecho público, no son soberanos, ni libres, ni independientes,

⁹ *Código Civil vigente para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en materia federal*, Ed. Porrúa, 61. ed., México, 1992, p. 48.

sino simplemente autónomos, en cuanto que su orden jurídico no es condicionante de su régimen interior, sino condicionado."¹⁰

En el mismo sentido afirma Felipe Tena:

"La doctrina suele dar el nombre de "autonomía" a la competencia de que gozan los Estados miembros para darse sus propias normas, culminantemente su Constitución. Trátase de distinguir así dicha competencia de la "soberanía", que, aunque también se expresa en el acto de darse una Constitución, se diferencia de aquélla por un dato de señaladísima importancia. En efecto, mientras la soberanía consiste, según hemos visto, en la autodeterminación plena, nunca dirigida por determinantes jurídicas extrínsecas a la voluntad del soberano, en cambio la autonomía presupone al mismo tiempo una zona de autodeterminación, que es la propiamente autónoma, y un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas extrínsecas, que es lo heterónimo. La zona de determinación es impuesta a las Constituciones locales por la Constitución federal."¹¹

Con relación a la competencia de los Poderes estatales, el artículo 116 de la Norma Fundamental señala, que deberán organizarse en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, ajustándose con ello a la forma de gobierno de la federación.

¹⁰ *Burgoa, Ignacio. Op. Cit., p. 878*

¹¹ *Tena Ramírez, Felipe. Op. Cit., p. 131.*

El poder ejecutivo será unipersonal, a cargo de un gobernador, ciudadano mexicano por nacimiento nacido en el Estado de que se trate o con una residencia en el mismo, no menor de cinco años anteriores en forma inmediata a la fecha de la elección. Esta se hará en forma directa, con base en el principio de no reelección. Los gobernadores durarán en su encargo un período no mayor de 6 años.

Respecto del poder legislativo, todos los Estados adoptan la organización unicameral, los legisladores locales se eligen en forma directa, conforme al principio de representación proporcional y al sistema de diputados de minoría; los legisladores no podrán ser reelectos para el período inmediato posterior, cuando sean propietarios, cuando sean suplentes podrán hacerlo con ese carácter.

Se encomienda a los tribunales estatales el ejercicio del poder judicial. Se exige en la Constitución Federal, que las constituciones estatales garanticen la independencia de jueces y magistrados y para que regulen los requisitos para detentar dichos cargos. Se faculta a los máximos tribunales de los Estados, para que nombren a los jueces de primera instancia. Los magistrados podrán ser reelectos, y su remoción estará regulada en la Constitución local así como en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de cada Estado.

La Carta Federal concede a los Estados, la facultad de crear Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, dentro de sus constituciones y leyes locales, con la finalidad de que diriman las controversias que puedan suscitarse entre la Administración Pública Estatal y los particulares.

En nuestro país, la garantía del sistema de distribución de facultades, y la pacífica convivencia entre los Estados miembros de la Federación, está contenida en las fracciones II y III del artículo 103 constitucional, en las cuales se establece, que los Tribunales Federales resolverán toda controversia que surja, porque la federación atente contra la soberanía de los Estados, o cuando los Estados realicen atribuciones exclusivas del poder federal.

Si bien es cierto, que la Carta Magna exige el respeto a la soberanía entre cada una de las entidades y la federación, no es menos cierto que dicho ordenamiento, señala dos maneras en que el gobierno de la federación puede intervenir en los Estados y viceversa, que la doctrina denomina intervención coadyuvante e intervención vinculativa.

1. Intervención coadyuvante.

Consiste en la realización de actos tendientes a complementar la legislación, o facultades correspondientes al gobierno federal, por medio del gobierno estatal o viceversa, en virtud de una ley o convenio que confiera dicha obligación. En este sentido, el párrafo primero de la fracción VI del artículo 116 a la letra dice:

"La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario."¹²

¹² *Constitución Política...* Op. Cit., p. 104.

2. Intervención vinculativa.

Consiste en la obligación a cargo del gobierno local, de acatar un mandamiento del gobierno federal, tal es el caso de la facultad que tiene el Senado, contenida en el artículo 76 fracción VI de la Constitución:

"Art. 76. Son facultades exclusivas del Senado:

VI. Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando, con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional mediante un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado."¹³

Por su parte, el artículo 115 de la Constitución Federal obliga a los Estados a adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular, cuya base organizativa, política, administrativa y territorial sea el Municipio Libre.

1.1.3. EL MUNICIPIO

De acuerdo con el artículo 115 constitucional, la administración de los municipios recae sobre un ayuntamiento electo, mediante votación directa y popular, integrado por el Presidente Municipal, los Regidores y los Síndicos, quienes no

¹³ *Op. Cit.*, p. 64.

podrán ser reelectos para el período inmediato posterior, si estuvieron en ejercicio, pero los suplentes sí pueden reelegirse con el carácter de propietarios. Los municipios no poseen facultades jurisdiccionales, ni legislativas, salvo las provenientes del párrafo segundo de la fracción II, del artículo 115 constitucional, que siendo materialmente legislativas, porque de ellas derivan disposiciones impersonales y de observancia general, son formalmente ejecutivas, en virtud de que es un órgano de esta naturaleza quien las dicta.

"Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones."¹⁴

A pesar de que mucho se ha dicho respecto de otorgarle mayor autonomía a los municipios, resulta cuestionable que desde la propia Constitución General de la República, se imponga una real dependencia de los municipios, en relación con los Estados de que forman parte.

En el ámbito político, las legislaturas estatales, están facultadas para suspender o desaparecer a los ayuntamientos, así como para revocar el nombramiento de alguno de sus integrantes, cuando conforme a las leyes locales, exista una "causa grave". Lo anterior nulifica el principio de autonomía municipal, y permite que el Estado pase sobre la voluntad de la ciudadanía manifestada en la elección.

¹⁴ *Sobre las funciones materiales y formales del Estado, véase: Frago, Gabino. Derecho administrativo, Ed Porrúa, 31ª ed., México, 1992, pp. 26-80.*

En materia financiera, se le otorga a los municipios la facultad de administrar su hacienda, siempre y cuando sujete sus leyes de ingresos y sus cuentas públicas a la revisión y aprobación de las legislaturas locales. Asimismo, aunque la Norma Fundamental asigna a los municipios la facultad de administrar determinados servicios públicos, a saber: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, señala que los Estados pueden participar de dicha facultad, de manera concurrente, cuando las leyes de las legislaturas lo estimen pertinente.

Respecto a las limitaciones financieras y políticas del Municipio en nuestro país, hablaremos con más detalle en los siguientes capítulos.

CAPITULO II.

ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO EN MEXICO

2.1. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA PRECOLONIAL

El régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos autóctonos de México, los que habitaron el Valle de Anáhuac, y entre los que destaca el Azteca o Mexica.

El Calpulli fue la organización política-administrativa instaurada por los aztecas; de carácter socioeconómico para la explotación común de la tierra, y es el antecedente auténtico del municipio mexicano.

Formaban los Calpullis parte de un todo que crea la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente por el derecho consuetudinario. Estos, se estructuraron sobre la base del respeto a su autonomía interna y a su actividad económica de autosuficiencia.

"Como todo consejo municipal, el consejo de el Calpulli designaba por elección a cierto tipo de funcionarios ejecutivos que tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial"¹⁵, lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueran verdaderos municipios, por haber conjuntado en su estructura, todos y cada uno de los elementos que caracterizan al municipio.

¹⁵ Ochoa Campos, Moisés. *La reforma municipal*. Ed. Porrúa, México, 1979, pp. 34-35.

2.2. EL REGIMEN MUNICIPAL COLONIAL

El régimen municipal indígena, fue generalmente respetado durante la colonia, en lo que no contrariara los fundamentos ideológicos del derecho español que se transplantó a la Nueva España. Así Carlos V, mediante cédula de 6 de agosto de 1555, ordenó que las costumbres, instituciones y el territorio de los pueblos de indios, fueran respetados por el sistema jurídico-político con que éstos se encontraban administrados y aún los que fueran descubriendo.

Gracias a estas disposiciones, que en la realidad no dejaron de violarse, coexistieron en la Nueva España, el municipio indígena y el español, hasta el siglo XVII.

En el siglo XVIII, surge el "municipio castizo", que era "regido en parte por las prácticas y costumbres aquí nacidas" y por "la influencia de los criollos en el control de los ayuntamientos".

El primer municipio de carácter español de la Nueva España, y quizá de todas las Indias, fue el que instaló Hernán Cortés en la población que fundó, y que denominó la Villa Rica de la Veracruz.

El establecimiento del municipio de la Villa Rica de la Veracruz, fundado por Hernán Cortés en 1519, fue de hecho, para desligarse de Diego de Velázquez, gobernador de Cuba, y para legitimar la presencia de Cortés para con la Corona Española, al otorgarle los títulos de capitán y de justicia mayor, más nunca para cimentar las bases democráticas en la nueva colonia, puesto que se traía a una

institución en plena crisis y decadencia por los acontecimientos en las batallas de Villalar en España, por la supresión de los pueblos fueros municipales. Por lo tanto, el municipio hizo estable la conquista y la colonización en América.

El segundo municipio fundado por Cortés, fue precisamente el de la Ciudad de México "en cuanto a la organización del municipio neo-español; es decir, al conjunto de órganos que componían su gobierno; su estructura tuvo las naturales variaciones que las necesidades políticas, administrativas y económicas de la época, iban determinando.

"Una de las funciones más importantes del cabildo, era la legislativa. El ayuntamiento expedía disposiciones y acuerdos de observancia general".

"Lo mismo reglamentaba cuestiones de política y buen gobierno, que la forma en que habían de prestarse determinados servicios al público, las condiciones a que debían sujetarse los productores y artesanos en la elaboración de sus productos; los precios a que debían de venderse éstos; los requisitos que habían de llenarse para poder ejercitar ciertas actividades."¹⁶

Tomando en cuenta el conjunto de facultades con que el ayuntamiento o cabildo estaba investido, y cuyo marco competencial se integraba con las atribuciones específicas que sus diferentes miembros tenían señaladas, se concluye indubitablemente que el Estado, cuerpo gubernativo municipal, asumía a través de

¹⁶ *Moreno Moreno, Manuel. Breve Reseña Histórica de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal y otros Ensayos. Ed. Imprenta Roa, Cd. Juárez Chihuahua, México, 1971.*

ellas, las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, concentración que era uno de los signos característicos de los regimenes monárquicos, absolutos en que tales poderes eran atribuidos en la persona del rey.

Sin embargo, la ausencia de lo que se llama "separación de poderes", no impidió que los municipios neo-españoles, al menos teóricamente, fuesen considerados como entidades estructuradas sobre una cierta base "democrática", principalmente en lo que respecta a la designación de los regidores, que en unión de los otros funcionarios constituían sus cabildos o ayuntamientos. Esta faceta democrática, desapareció cuando el municipalismo en España entró en franca crisis.

No obstante su decadencia política, el municipio neo-español tuvo un gesto decoroso, en los albores de nuestra gesta libertaria, el núcleo criollo que dirigía el ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808, hizo una brillante participación, al sustentar la tesis de la reasunción de la soberanía nacional, por el pueblo en ausencia del rey cautivo, misma que se ejercería por sus órganos representativos más inmediatos, como lo serían las juntas de los consejos municipales.

- **Constitución Política de la Monarquía Española (1812).**

La Constitución Gaditana de 1812, tendió a reestructurar el régimen municipal, el cual se reguló en el Capítulo I del Título VI, designado con la expresión "de los ayuntamientos."¹⁷

¹⁷ Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México 1808-1985*, Ed. Porrúa, México, 1985, pp. 95 y ss.

Pretendió reimplantar la autonomía de los municipios, estableciendo que en cada pueblo debía haber un ayuntamiento compuesto por alcaldes, regidores y síndico procurador, presididos por el jefe político, donde lo hubiere, o en su defecto, por el alcalde o el primero nombrado entre éstos, si hubiere dos.

Las facultades de los ayuntamientos eran bastante restringidas, y consistían en la administración interior de los pueblos respectivos. Sujetaban su actuación, a la vigilancia y supervisión de las diputaciones provinciales correspondientes y del jefe político.

2.3. EL MUNICIPIO EN LA EPOCA INDEPENDIENTE

- **Constitución de Apatzingán (1814).***

El decreto constitucional para la libertad de la América Mexicana de 1814, sólo hacía mención a su Artículo 208 del Capítulo XVI de la Constitución en cita, referente a los ayuntamientos, al decir: "en los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, considerando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos."

Así también, en su artículo 211 "mientras que la soberanía de la nación forma el cuerpo de leyes que han de sustituir a las antiguas, permanecerán éstas en todo su

* Para mayor profundidad ver Tena Ramirez, Felipe. *Op. Cit.* p. 32 a 58.

rigor, a excepción de las que por el presente y otros decretos anteriores se hayan derogado y de los que en adelante se derogen."¹⁸

El documento constitucional en cita, mantuvo el estado de cosas imperantes en cuanto al régimen municipal.

- **Constitución Política Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.**

Los autores de la ley fundamental de 1824, no hicieron alusión alguna de los ayuntamientos, sino que dejaron a los Estados organizar libremente su gobierno interior, observando lo dispuesto en su Artículo 161 Constitucional, que decía: "cada uno de los Estados tiene obligación: 1.- De organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni al acta constitutiva."¹⁹

Por tal razón, la estructuración municipal se desplazó a las constituciones locales, que continuaron copiando a la Constitución Gaditana de 1812.

- **Constitución centralista de 1836.**

La constitución de 1836 tuvo el acierto de elevar hasta ella, la reglamentación de los municipios, pues en la sexta ley titulada "División de la República y Gobierno

¹⁸ *Ibid.* p. 53.

¹⁹ *Ibid.* pág. 191 y 192.

Interior de los Pueblos", se destinaron los artículos 22 a 26 a regularlos minuciosamente.²⁰

- **Las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843.**

Las bases orgánicas de la República Mexicana de 1843, más acentuadamente centralistas que el ordenamiento constitucional anterior, hicieron depender, casi absolutamente a los ayuntamientos de las juntas departamentales, ya que en las fracciones X y XIII del artículo 134, se dispuso que éstas establecerían corporaciones y funcionarios municipales.²¹

- **Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.**

No pudo vencer la constitución de 1857 el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respecto al ámbito de acción de los Estados, abandonó toda normatividad sobre el municipio, y dejó que las entidades locales, regularan en sus respectivos documentos constitucionales, puesto que en sus artículos 40 y 41 constitucional, reservaron a éstas, la facultad de proveer sobre su esfera interna. Con ella, se repitió el fenómeno usado en 1824, "en el seno del constituyente se había elevado la voz del diputado José María Castillo Velasco para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades."

²⁰ Tena Ramirez, Felipe. *Leyes fundamentales de México 1808 a 1985*. Edit. Porrúa. Edición México 1985. pág. 243-244

²¹ *Ibid.* pág. 403 a 404. pag. 606.

- **Estatuto provisional del imperio (1865).**²²

Con el fugaz estatuto del imperio de Maximiliano se supeditó a los municipios a la jerarquización real; es decir, centralizando las funciones municipales y estableciendo rígidas jerarquías. Prevenía que el gobierno proclamado por la nación, era la monarquía moderada hereditaria, y que el representante de la soberanía nacional era el emperador, quien gobernaba por medio de un ministerio.

El territorio nacional se dividía en departamentos, cada departamento en distrito, y cada distrito en municipalidades.

Los departamentos estaban administrados por los prefectos imperiales, que se auxiliaban por un consejo de gobierno, con funciones judiciales, administrativas y consultivas. Los prefectos debían residir en la capital de su departamento.

En cada Distrito había subprefectos, nombrados por los prefectos, cuyos agentes y auxiliares eran designados con la aprobación imperial.

Cada población del imperio debía tener una administración municipal a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales.

El alcalde de la capital del imperio era nombrado y removido por el emperador; los demás por los prefectos en cada departamento.

²² *Para mayor profundidad ver la obra citada pág. 670.*

Los alcaldes ejercían solamente facultades municipales, entre las que se pueden enumerar las siguientes:

- Presidir los ayuntamientos;
- Publicar, comunicar y ejecutar las leyes, reglamentos o disposiciones superiores de cualquier clase.
- Representar judicial y extrajudicial, la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos prevenidos por la ley.

Las contribuciones municipales, eran detectadas por el emperador. Los alcaldes podían auxiliarse en sus labores por tenientes y asesores letrados, cuando se tratara de asuntos judiciales.

Los ayuntamientos formaban el consejo del municipio; eran elegidos popularmente y se renovaban por mitad.

Por lo tanto, el auténtico régimen municipal, fue francamente ignorado y los pueblos de los distintos Estados de la república, eran gobernados por jefes políticos, prefectos y subprefectos, que designaban sus respectivos gobernadores sin intervención popular alguna. En la etapa que abarca el período de vigencia formal de la Constitución de 1857, demuestra claramente la desaparición del municipio, fenómeno que se corroboró durante el prolongado gobierno del General Porfirio Díaz.

Si una de las lacras del porfirismo fue la existencia de las mencionadas jefaturas, que se posibilitaron jurídicamente merced a la protección del municipio en que

incurrió la Constitución Política de 1857, era lógica y fácticamente necesario, que su abolición y la restauración del régimen municipal, fuesen los principales objetivos políticos de los movimientos precursores de la Revolución Mexicana de 1910.

La institución del régimen municipal, fue una de las tendencias que con más perseverancia animó a don Venustiano Carranza, como primer jefe de la revolución constitucionalista que se inició con el Plan de Guadalupe del 26 de marzo de 1913.

Legislativamente, la primera medida dictada sobre la institución municipal, fue el decreto titulado como "ley del municipio libre", de fecha 26 de diciembre de 1914, expedido por don Venustiano Carranza. Así se convirtió en una realidad la demanda surgida en el movimiento armado de 1910, y es además antecedente directo, tanto del proyecto de Constitución, como del dictamen referente al artículo 115 constitucional, aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916-1917. El Congreso Constituyente de Querétaro, sesionó del 1º de diciembre de 1916, al 31 de enero de 1917, el C. Venustiano Carranza acudió a inaugurar las labores del Congreso, y presentó su proyecto de reformas a la Constitución.

El discurso pronunciado por don Venustiano Carranza, describió el carácter de las reformas. Fue una crítica general a aquellos aspectos de la Constitución Política de 1857, que según el primer jefe, habían impedido su vigencia efectiva y abierta, dando paso a la dictadura.

Por lo que corresponde al municipio, en su discurso, don Venustiano Carranza resaltó: "El municipio independiente es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, 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 demostrado los gobernantes, y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con severidad, toda tentativa para violarlo y establecerá el poder electoral sobre las bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable."²³

Correspondió a la segunda comisión de la constitución, la cual estaba compuesta por los diputados Paulino Machorro y Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González, del Congreso Constituyente de Querétaro, presentar el dictamen correspondiente del artículo 115 constitucional, relativo a la institución municipal, ya que este artículo estaba integrado al título quinto de la Constitución, denominado "de la organización interna de los Estados de la Federación", que comprendía de los artículos 115 al 122.

El artículo 115 constitucional, se discutió en el seno del Congreso Constituyente, en la 59ª sesión ordinaria del 14 de enero de 1917; en la 62ª sesión ordinaria del 25 de enero de 1917; en la 66ª sesión ordinaria del 29 de enero de 1917; en la sesión permanente del Congreso Constituyente celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917.

²³ *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, México, D.F., 1960, p. 294.*

Uno de los temas que llamó la atención a la asamblea del Congreso Constituyente de 1916-1917, respecto al artículo 115 constitucional, fue su fracción II, centrándose su discusión sobre la estructura de la hacienda municipal. Se presentaron dos votos particulares; uno de los diputados Paulino Machorro y Arturo Méndez y otro de los diputados Hilario Medina y Heriberto Jara, en la 66ª sesión del 2 de enero de 1917, estimando que debía legislarse sobre este rubro, para otorgar al municipio una verdadera autonomía financiera. Así, se formularon tres soluciones distintas a este respecto.

1. Que los municipios recaudaran todos los impuestos y contribuirían a los gastos públicos de los Estados, en la porción y términos que fijaran las leyes. El ejecutivo del Estado podría nombrar inspectores a efecto de percibir la parte que correspondiera al Estado, para vigilar la contabilidad municipal y los conflictos hacendarios que surgieran entre el municipio y los poderes estatales, los que serían resueltos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Dictamen de la Segunda Comisión de Constitución).
2. En la que se propuso la clasificación de los impuestos y el señalamiento de los que debían corresponderle al municipio (voto particular de los diputados Paulino Machorro y Arturo Méndez).
3. Esta que se aceptó por el Congreso Constituyente y que quedó establecido como fracción II del artículo 115 constitucional, con la siguiente redacción:

"... la hacienda municipal se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que deberán ser suficientes para atender las necesidades municipales."

Las tres soluciones antes citadas, tenían un punto en común: el de que los municipios deberían administrar libremente su hacienda, sin intervención de ninguna autoridad estatal.

Por otra parte, las dos primeras soluciones, proponían un sistema para solucionar los conflictos que se presentaran entre el municipio y los poderes, tanto legislativo, como ejecutivo del Estado: la primera otorgaba competencia a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la segunda, se le otorgaba al Tribunal Superior de Justicia del Estado.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, fue elaborada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, en la ciudad de Querétaro, en donde se cristalizó la experiencia política y constitucional y las demandas sociales del movimiento iniciado en 1910, por el pueblo de México.

La Ley fundamental de México, fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º de mayo del mismo año.

La Constitución Mexicana de 1917, es además la primera en declarar y proteger lo que después se ha llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea.

Por lo tanto, la Constitución como la entendemos, es la Ley Fundamental en cada sociedad, es la base del orden jurídico que determina la forma de Estado, la estructura, atribuciones y límites de los poderes públicos, así como los deberes y derechos de la sociedad y de los hombres que la integran. Es en definitiva, la unidad de pensamiento de un pueblo.

El texto original del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es el siguiente:

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

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

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

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 residieran habitual o transitoriamente. Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su cargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores sustitutos 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, con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección."²⁴

El municipio libre, quedó consignado en el artículo 115 de la Constitución de 1917, en el primero de su título quinto, denominado "de los Estados de la Federación".

Asimismo, desde el punto de vista de la doctrina constitucional mexicana, el municipio libre es la base de división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación.

²⁴ *Los derechos del pueblo mexicano (México a Través de sus Constituciones)*. Ed. Mamel Porrúa, México, 1970, T. VIII, pp. 293-294.

El original Artículo 115 Constitucional, adopta el sistema que doctrinariamente se ha denominado "descentralización política y administrativa", mediante el cual, en el caso del municipio, se realizan los anhelos democráticos de los ciudadanos, al poner en sus manos, mediante un procedimiento de elección popular, el manejo de los asuntos públicos relativos a una demarcación territorial determinada. Tal mecanismo, fundado en prácticas democráticas, configuran al municipio como una institución política primaria, entidad de nivel básico en la que se ejercita el sufragio popular.

La personalidad jurídica de los municipios, entraña la facultad de ser titular de derechos y obligaciones, y los faculta para contar con un patrimonio propio y con órganos de representación. De ahí que, por una parte, el original artículo 115 Constitucional, dispusiera que los municipios administrarán libremente su hacienda, formada de las contribuciones fijadas por las legislaturas de los Estados y suficientes para atender a sus necesidades; y por otra, que el mismo precepto estatuyera la administración municipal por un ayuntamiento de elección popular directa. Los funcionarios integrantes del ayuntamiento como son: el presidente municipal, los regidores y los síndicos, son electos popularmente.

Las normas dadas por el artículo 115 Constitucional, sobre la elección de gobernadores y diputados locales, duración de estos cargos y los requisitos que se deben satisfacer, fueron los conceptos que consagró el original artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2.- Adecuaciones del artículo 115 Constitucional.

La constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, ha cumplido 78 años que ha regido los destinos de México. Antes de esta ley fundamental, ninguna otra norma había alcanzado más de siete décadas de vigencia.

Es la Constitución de 1917, la que sintetiza nuestra historia constitucional y política, en ella se encuentran los principales postulados de las Constituciones de 1824 y 1857, así como los principios más importantes del movimiento social de 1913-1916 y la evolución político social de nuestro pueblo, a partir de 1917.

Asimismo, "la Constitución acopia las decisiones políticas fundamentales del pueblo de México, es la síntesis más acabada de la conciencia política nacional; contiene, en sus mandatos, la esencia de nuestro proyecto nacional. La historia de la Constitución y de sus contenidos resume la historia de México."²⁵

El México de 1917, era esencialmente diverso del actual; una población relativamente pequeña, un país predominante agrícola, una clase media casi inexistente, una población con alto grado de analfabetismo y baja educación, una expectativa de vida al nacimiento de 32 años.

Y es la Constitución Política, la que rige y encauza los destinos del México actual, porque ha sido una norma dinámica que ha sabido adaptarse a las realidades políticas y sociales del pueblo mexicano.

²⁵ *Bartlett Díaz, Manuel. Discurso Pronunciado en el LXXI Aniversario de la Constitución Política en la Ciudad de Querétaro, 5 de febrero de 1988.*

A partir de 1917, la norma fundamental, se ha reformado en más de 300 ocasiones. No todas las reformas han sido necesarias y oportunas; la mayor parte de éstas, han sido con la finalidad de afinar nuestro sistema político y social e irse adecuando a la realidad moderna de la nación, y de esta manera, conservar el proyecto esencial que se escribió en Querétaro.

La Constitución Política de 1917, ha significado estabilidad política, avances sociales indudables en materia de educación y salud, la protección real de los derechos humanos y mayor participación de los ciudadanos.

2.4. LAS REFORMAS AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

El artículo 115 de la Constitución General de la República, se ha adecuado en 9 ocasiones, en las siguientes fechas de publicación en el Diario Oficial de la Federación:

Primera	20 de agos de 1926	modificación
Segunda	29 de abril de 1933	modificación
Tercera	8 de enero de 1943	modificación
Cuarta	12 de febrero de 1947	adición
Quinta	17 de octubre de 1953	modificación
Sexta	6 de febrero de 1976	adición
Séptima	6 de diciembre de 1977	adición
Octava	3 de febrero de 1983	modificación y adición
Novena	17 de marzo de 1987	modificación

En nueve ocasiones distintas, el máximo órgano legislativo, el Constituyente permanente, ha tenido frente si, el problema municipal y la oportunidad de intervenir en él. De las nueve adecuaciones al artículo 115 Constitucional, 6 han correspondido esencialmente a la institución municipal. En este punto, nos referiremos a las nueve adecuaciones.

La primera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 20 de agosto de 1928. Se modificó el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 115 Constitucional, y versó sobre **"la reducción del número de representantes populares de la H. Cámara de Diputados, mediante un ajuste al sistema de representación proporcional: 7 diputados para los Estados con población menor de 400 mil habitantes; 9 en aquéllas cuya población exceda de este número y no llegue a 800 mil habitantes; y, 11, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra."**

A la segunda reforma, de 29 de abril de 1933, se le ha denominado el principio de "no reelección", relativa a las funciones municipales y fue adicionado un segundo párrafo a la fracción primera del artículo 115 constitucional. De acuerdo con esta adición, los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos designados popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que hubiesen accedido al cargo por elección indirecta, por nombramiento o por designación de alguna autoridad, no podrán ser electas para el período inmediato, y todos los funcionarios mencionados que tuvieran el carácter de propietarios, tampoco podrán ser electos para el siguiente período con el carácter de suplentes; pero los que tengan el de suplentes, si podrán ser electos con el carácter de propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

Por lo que toca a la fracción III, también sufrió modificaciones. La parte final del párrafo segundo pasó a ser el párrafo tercero y se estableció, simplemente, que la duración de los gobernadores en su encargo, no sería superior a cuatro años. A este respecto llama la atención que, en todo caso, no se haya ampliado el período de los gobernadores a seis años, tal como se había hecho por reforma constitucional al artículo 83 de la Carta Magna en 1928.

Se estableció, que la elección de los gobernadores de los Estados y de los miembros de las legislaturas locales sería directa, en términos que dispusieran las leyes electorales correspondientes, y se agregó que los gobernadores de los Estados cuyo origen fuera de elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrán volver a ocupar ese cargo, ni siquiera con el carácter interino, provisionales, sustitutos o encargados de despacho. En este último caso, aún cuando aparentemente la restricción para la reelección es más drástica que en el texto original, en realidad se dejaba abierta la posibilidad para que todos aquellos que no hubiesen sido elegidos popularmente, pudiesen ocupar, de nueva cuenta, el cargo de gobernador. Por esto mismo, se agregó otro párrafo, de conformidad con el cual nunca podría ser electo para el período inmediato si se hubiesen ocupado, con el carácter de sustituto, interino o provisional, el cargo de gobernador.

Es importante resaltar, que la constitución no regulaba el procedimiento para designar gobernadores sustitutos, interinos o provisionales. Quedan comprendidos en el primer caso, de falta absoluta de gobernador constitucional y en los siguientes dos casos los que hubiesen sido designados para suplir faltas temporales, siempre que esto ocurriese en los dos últimos años del período.

La única disposición que sobre este aspecto contenía originalmente la Constitución de 1917, constaba en el párrafo tercero, fracción III del artículo 115, y subsistió hasta 1933, el párrafo aludido permitía, para el caso de los gobernadores sustitutos o interinos, a las prohibiciones aplicables contenidas en el artículo 83 constitucional.

Finalmente, las reformas de 1933 establecieron que los diputados miembros de las legislaturas estatales, no podrían ser elegidos como propietarios, sino que podrían tener en el período sucesivo, el carácter de suplentes.

La tercera reforma, del 8 de enero de 1943, que modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original aprobado por el constituyente de 1916-1917, que señalaba que los gobernadores de los Estados no podrían durar en su cargo más de cuatro años, la reforma consistió en la ampliación de la duración del cargo de gobernador del Estado, de cuatro a seis años. Es así, como a la fecha, se encuentra estipulado en el artículo 116, fracción I de la Constitución Política.

A este respecto, se consideró que es más conveniente un período de seis años, en que se permite planear, ejecutar y consolidar con mayor eficacia y eficiencia, que en un período de cuatro años, que resulta insuficiente para llevar a cabo todos los planes y programas que se haya fijado una administración.

La cuarta reforma de 12 de febrero de 1947, se adicionó con la fracción primera del artículo 115 constitucional, en donde se estableció el voto femenino por primera vez, en las elecciones municipales.

Se otorgó la posibilidad de que las mujeres participaran en igualdad de condiciones que los varones, en las elecciones, tanto pasiva como activamente. Esta adición fue el resultado de las corrientes políticas que en esa época se manifestaron, para incorporar a la mujer a la vida cívica del país.

La quinta reforma del 17 de octubre de 1953, se modificó la fracción I del artículo 115 constitucional, en donde se deroga la disposición que concede el voto activo y pasivo a la mujer, para las elecciones municipales, por virtud de que se estableció en el artículo 34 constitucional, la plena ciudadanía a la mujer mexicana, para participar en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

En la sexta reforma de 6 de febrero de 1976, se adicionó el artículo 115 constitucional, con las fracciones IV y V, para adecuarlo a lo preceptuado en el párrafo tercero del artículo 27 constitucional, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Esta reforma constitucional tuvo como objeto establecer las normas para la planificación y ordenación de los centros urbanos para que éstos, a través de la acción concertada de la federación y los Estados, puedan integrarse a un desarrollo socio-económico armónico del país, y pueda atacarse la macrocefalia, la insuficiencia de servicio, el deterioro ecológico y, en general, los asentamientos humanos no controlados.

En efecto, la fracción IV que se agrega al artículo 115 constitucional, señala la facultad de los Estados y municipios, para que en el ámbito de sus competencias expidieran las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas para lograr, de

conformidad al párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución y de la Ley Federal de Asentamientos Humanos, el desarrollo equilibrado del país, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, así como planear los asentamientos humanos.

La séptima reforma del 6 de diciembre de 1977, forma parte junto con la modificación introducida y otros 16 artículos constitucionales, de la que, desde un principio, se denominó en atención a su contenido "reforma política", por virtud de la estrecha vinculación existente entre cada uno de los artículos reformados.

Por lo que respecta al artículo 115 constitucional, se adicionó un último párrafo a la fracción III, para introducir el sistema de diputados de minoría a las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en los municipios con más de 300 mil habitantes; esta adición, revistió una trascendental importancia, con ella se pretendió llevar la reforma política hasta los Estados y municipios y no constreñirla exclusivamente al ámbito federal.

La octava reforma del 3 de febrero de 1983. En las 7 reformas citadas, se tocó la situación fundamental del órgano político fundamental, como nivel de gobierno en que viven dentro de otras estructuras políticas más extensas y de mayor jerarquía constitucional; los Estados y la Federación.

Esta reforma obedeció a las necesidades que a partir de la Constitución de 1917, ha planteado una realidad nacional cada vez más compleja con cambios en lo político, en lo económico y en lo social y que ha requerido planteamientos y soluciones que siendo válidas para unas regiones, no lo son para otras, en razón de

la diversidad que existen entre los municipios que hoy integran el Mosáico Nacional.

Con la reforma histórica del 3 de febrero de 1983, se pretendió asegurar a la institución municipal, libertad política, económica, administrativa y de gobierno. El artículo 115 constitucional, se reformó y se adicionó en 10 fracciones. Siete de ellas corresponden específicamente a la institución municipal, dos comunes a los Estados y municipios y una más, reglamenta cuestiones de los Estados.

La novena reforma de 17 de marzo de 1987, modificó la fracción VIII y derogó las fracciones IX y X del artículo 115 constitucional.

Por lo que respecta a esta reforma, se estableció que en el artículo 115 constitucional, se enuncien las directrices generales de la organización de las municipalidades, quedando en 8 fracciones el citado precepto, debiendo unificar, un nuevo artículo constitucional, el sistema de gobierno de cada entidad federativa.

Así, el artículo 116 establece la estructura genérica de los poderes locales de las entidades federativas. Por lo mismo, se reubicaron varios párrafos de la fracción VIII y en las fracciones IX y X del artículo 115 constitucional, que ahora se encuentran ubicadas como fracciones V y VI del actual artículo 116 constitucional.

Antes de analizar las reformas de 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, debemos señalar que el Congreso Constituyente de 1916-1917,

dejó dos grandes omisiones respecto a la institución municipal, la primera referencia a la autonomía económica y la segunda, relativa a las relaciones de las autoridades del Estado con las del municipio. Y aunado a esto, diversos problemas originados en las últimas décadas que el constituyente de Querétaro no pudo prever.

Así mismo, tenemos que a partir de 1922 y hasta 1981, hubo diferentes reformas que se presentaron ante el H. Congreso de la Unión y no prosperaron, que son las siguientes:

- La de la Unión de Ayuntamiento de la República Mexicana, en 1922, en donde se proponía entre varios aspectos, la numeración de los rubros económicos que correspondían al municipio, así como los servicios que debía prestar.
- La de los Diputados Sánchez Piedras, Llorente González y Yañez Ruiz, en 1959, en donde se hacían explícitos los renglones con los cuales se formaría la hacienda de los municipios.
- La de los Diputados Sada Baigts, Acevedo Gutiérrez y Escobar Santelices, entre otros, en 1959, en donde también señalaban los recursos que recibirían los municipios.
- La de los diputados del Partido Popular Socialista, en 1974, para precisar una serie de aspectos como la calificación de las elecciones municipales, pero también se ocuparon del problema económico del municipio.

- La de los diputados Luis R. Porte Petit Moreno, David Jiménez González y Miguel Angel Camposeco, en 1981, en donde se detallaba la formación de la hacienda municipal, con el propósito de lograr la autonomía económica del municipio.
- Por último, el 17 de diciembre de 1981, los congresos locales de Michoacán y del Estado de México, para precisar que se facultaba a las legislaturas fiscales, para expedir ordenamientos que regulaban las relaciones de trabajo, entre los trabajadores tanto del Estado, como de los municipios.

Además, fue tema de polémica y de discusión por parte de investigadores y estudiosos de derecho, pero en todo esto, se sentía la preocupación por dar una auténtica libertad municipal.

En México, la renovación del Poder Ejecutivo Federal y su consecuente proceso político electoral, sirvieron para realizar una exhaustiva consulta a la población del país, sobre los aspectos que esta quiere que se incluyan en el programa de gobierno, uno de los reclamos más amplios, lo fue en efecto, la demanda ciudadana por profundizar el proceso de descentralización de la vida nacional, y más particularmente por ensanchar y vigorizar la institución municipal.

La reforma municipal se inició el 6 de diciembre de 1982, con la presentación de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional del C. presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Lic. Miguel de la Madrid Hurtado. La iniciativa del titular del ejecutivo federal propuso la devolución al municipio, de los servicios comunales, la asignación de fuentes fiscales propias y la

administración libre de sus haciendas; y un régimen de garantías y certidumbre a los ayuntamientos, su integración plural, el ejercicio de la facultad reglamentaria, la planeación y regulación del desarrollo urbano y la ordenación del territorio.

Ante el constituyente permanente, tocando a la H. Cámara de Senadores, como Cámara de Origen del Proceso legislativo de la citada reforma constitucional, el 20 de diciembre de 1982 compareció ante la asamblea de la H. Cámara de Senadores, el Lic. Manuel Bartlett Díaz, Secretario de Gobernación, para informar y explicar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 155 constitucional, promovida por el titular del ejecutivo federal.

La comparecencia del C. Secretario de Gobernación, se dividió en dos partes: la expositiva del Lic. Manuel Bartlett Díaz y las interpelaciones que posteriormente le hicieron los senadores.

Al término de las preguntas de los senadores, el titular de la Secretaría de Gobernación concluyó su comparecencia manifestando que: **"El presidente de la República ha actuado políticamente en la toma de sus responsabilidades. Ha dialogado con todos los electores y adoptado decisiones impostergables con auténtico patriotismo."**

La H. Cámara de Senadores tuvo que hacer dos modificaciones a la iniciativa del titular del ejecutivo federal, al artículo 115 constitucional. La primera **"las comisiones han considerado conveniente modificar el último de sus párrafos (de la fracción I), en el que se prevé por la iniciativa, que la falta de alguno de los miembros en el desempeño de su cargo, se resolverá sustituyéndolo por**

su suplente, lo que es indefectible, o bien convocando a elecciones en los términos de la ley. En esta última parte, lo que estas comisiones han considerado conveniente suprimir, pues la falta de uno o varios que no constituya mayoría de los miembros del ayuntamiento, no debe forzar desde el orden constitucional federal, a la elección, basta que se haga una remisión a las disposiciones de las leyes locales, como lo propone el proyecto de estas comisiones."

El texto propuesto fue el siguiente: "en caso declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los períodos respectivos, si algunos de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley."

La segunda modificación introducida se refirió a la materia laboral, la fracción IX de la iniciativa, proponía la siguiente:

"Novena, las relaciones de trabajo entre los Estados y sus servidores se regirán por las leyes que con base en sus constituciones expidan sus legislaturas, tendientes al otorgamiento y garantía de los derechos mínimos de éstos, a la implantación del sistema de servicio público de carrera, el acceso a la función pública, la estabilidad en el empleo, la protección al salario, la seguridad social y las normas que garanticen la eficacia en sus labores, así como la solución jurisdiccional de controversias.

Las propias legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas, regularán las relaciones de trabajo entre los municipios y sus servidores."

Las comisiones dictaminadoras pensaron en la posibilidad de agregarle un apartado más al artículo 123 de la constitución; pero consideraron conveniente, el dejar muy claro y preciso que las leyes que sobre esta materia expidieran las legislaturas de los Estados, deberán ser con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución federal, asegurando la sujeción de las legislaturas locales a las normas de la ley fundamental, por un lado, pero dejando suficiente flexibilidad a las leyes locales para fijar las características y peculiaridades propias de cada entidad y de los municipios, en cuestiones de trabajo.

Propusieron la siguiente redacción:

"IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere."

La H. Cámara del Senado de la República aprobó las dos reformas propuestas y pasó a la H. Cámara de Diputados como Cámara Revisora, en donde los partidos políticos ahí representados, externaron sus puntos de vista a la citada iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional. De los nueve partidos

representados en la Cámara de Diputados dos votaron en contra de la iniciativa del artículo 115 constitucional, el Partido Socialista Unificado de México y el Partido Popular Socialista.

CAPITULO III.

EL PROCESO ELECTORAL, FEDERAL Y LOCAL Y SUS REPERCUSIONES EN EL MUNICIPIO MEXICANO

3.1. EL SISTEMA REPRESENTATIVO

En la antigua Grecia, donde los ciudadanos podían reunirse en la plaza pública para discutir y resolver los problemas de la comunidad, la democracia era ejercida directamente por el pueblo, el gobierno era directo. El Estado moderno, no ofrece posibilidades de la democracia en esta forma directa, pues la extensión de su territorio, que es mayor que en la antigüedad, el alto nivel de población que presenta, y el tiempo que llevaría el congregar a la ciudadanía en su totalidad, impiden la reunión de todos los ciudadanos, en asambleas públicas como las realizadas por los griegos.

Es imposible concebir una organización política sin la idea de la representación política, pues aún en los sistemas democráticos existe un líder que en última instancia, es el representante del pueblo.

En las monarquías absolutas basadas en la idea del origen divino de los reyes, consideraban al soberano como el representante de Dios en la Tierra. Es hasta la aparición de Tomas Hobbes; que se inicia el cambio de la anterior concepción, transformándose en la moderna idea ya basada en el derecho del hombre de elegir su gobierno.

Así se construyó una nueva doctrina, la de la representación política no apartada de la idea democrática, sino antes bien, para realizarla dentro de los problemas inherentes al Estado moderno.

Los grandes problemas de los últimos siglos, hacen imposible la democracia directa; en su lugar aparece la democracia representativa.

El sistema representativo, es uno de los principios políticos fundamentales que sustenta nuestro régimen constitucional.

El sistema representativo, consiste en que los gobernantes no ejercen el poder a nombre propio, sino en representación del titular de la soberanía. Esta idea contiene los siguientes elementos: en primer lugar, la aceptación del principio de la soberanía nacional, en contraposición a la tesis de la soberanía estatal; en segundo lugar, el ejercicio limitado del poder público, ya que la facultad de organizar el Estado, corresponde a la nación y sus representantes sólo pueden actuar dentro del marco que aquella les ha señalado: en tanto que el pueblo soberano crea la estructura del Estado al darse la constitución, los gobernantes que los representan sólo lo hacen funcionar; y por último, la diferenciación entre el mandato de derecho público y el de derecho civil, pues mientras en éste el mandatario representa exclusivamente al mandante, el representante político no es sólo de quien lo elige, sino de todo el pueblo.

El concepto del régimen democrático envuelve, en cierto modo, la idea de representación, porque implica el principio, de que el poder de los gobernantes procede del pueblo, y la de república, en lo referente a que dicho poder se

transmite por elección; pero contiene una nota distintiva que es la de igualdad. Democracia es, en este sentido, aquella organización social en que todos los hombres, por el sólo hecho de serlo, tienen participación en la voluntad general, crean el Estado, conforman el gobierno y eligen a sus titulares. Por ello, a este concepto, está indisolublemente unido el de sufragio universal.

La representación política, en nuestro país, es forma de poder tener un gobierno que jurídica y políticamente esté habilitado para desempeñar sus funciones. Jurídica, porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar en su artículo 39 la doctrina de la soberanía popular, marca que: **"la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste."**

Por otra parte, en el artículo 40 se dice: **"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal."**

Y por último su artículo 41 establece que: **"El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión."**

Estos principios jurídicos, son el resultado de una verdad política; que el poder legítimo es necesariamente el consentido. El consentimiento, se logra a través de la aceptación de las reglas del juego democrático, que exigen que el gobernante sea aquél que ha sido determinado por la mayoría.

Los artículos constitucionales en cita, tienen su antecedente en la Constitución Federal de 1857. Así mismo, el maestro Mario de la Cueva, señala que la idea de

la representación política "paso a ser integrante de nuestro derecho político y quedó consignada en el artículo 49 de la Constitución de 1857. Es voluntad del pueblo mexicano, constituirse en una república representativa.

"La doctrina de la representación política, comprende dos situaciones: Primeramente, quiere decir, que el pueblo ejerce las atribuciones que otorga a su organización estatal por medio de representantes y, por otra parte, que los gobernantes no tienen un derecho propio de mando, sino únicamente facultades que les han sido conferidas por el pueblo y que las ejercen, no en nombre propio, sino en representación del mismo pueblo. Es en consecuencia una idea relativa, subordinada al concepto de soberanía del pueblo."

Este mismo autor nos señala que los profesores de derecho constitucional —entre otros Julien Laferriere— han hablado de dos maneras de interpretar la idea de la representación política: la doctrina adoptada en la constitución francesa de 1791, sería una postura radical; el pueblo únicamente puede ejercer los poderes inherentes a su soberanía, por delegación. En tanto la segunda postura, se limitaría a sostener que los gobernantes, en la órbita de sus facultades, son representantes del pueblo. Esta segunda interpretación es la que se desprende de la Constitución que comentamos, cuando dice, en su artículo 41: "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia y por los de los Estados para lo que toca a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por esta Constitución Federal y las particulares de los Estados."

La Constitución de 1917, ratificó el principio político-jurídico, precedente en nuestra historia constitucional desde 1824, de que el Estado Mexicano se organiza como una república representativa, democrática y federal.

Por lo que hace al sistema representativo, la Constitución consagró el principio del Sufragio Universal, entendiendo como derecho y como deber cívico de todos los ciudadanos sin distinción de clase o condición económica, y adoptó categóricamente el procedimiento de elección directa para los diputados, senadores y presidente de la república, que la constitución de 1857 no había llegado a recoger, puesto que aún conservaba el anacrónico sistema de elección indirecta en primer grado, no incorporando aquél a su texto, sino hasta 1874, a la iniciativa del presidente Lerdo de Tejada y exclusivamente para el caso de diputados.

Otra conquista de la constitución en materia electoral, acorde con los móviles y principios de la revolución de la cual surgió, fue el de complementar el principio de Sufragio Efectivo con el de no Reelección, absoluta para el presidente de la república, y la limitada a periodos no sucesivos para el caso de senadores y diputados.

A pesar de su vigencia, la Constitución ha ampliado el sistema representativo.

En 1947 se modificó el artículo 115 constitucional, para facilitar la participación de las mujeres en las elecciones municipales.²⁶

²⁶ *Diario Oficial de la Federación. Del 12 de febrero de 1947.*

La concesión de la ciudadanía plena a las mujeres (Reforma 1953), que les permite votar y ser elegidas para los cargos de elección popular.²⁷

Las reformas a los artículos 53 y 63, principalmente introdujeron por primera vez en nuestra Carta Magna las palabras "partido político", al modificarse el sistema de elección de representación popular, en la Cámara de Diputados y se creó el original sistema mixto de los "diputados de partido" que permitió por primer vez el acceso de las minorías al poder legislativo.²⁸

En 1969 se reconoció la ciudadanía a los jóvenes a partir de los 18 años.²⁹

En 1972 se redujeron las edades mínimas para figurar como candidatos a diputados de 25 a 21 años; la de senadores de 35 a 30 años, y a 1.5% el porcentaje de la votación total requerida, para que los partidos de oposición acreditaran diputados, integrándose a todos los partidos políticos en organismos electorales y dándoles acceso gratuito e igualatorio a la radio y televisión, durante los periodos de campaña, así como franquicias postales y telegráficas.³⁰

En 1977 se reforman 17 artículos constitucionales, bajo el nombre de "reforma política". Se incorporó al artículo 41 de la definición, las funciones y el rango del interés público de los partidos políticos. Se creó un nuevo sistema mixto, mayoritario y de presentación proporcional; se aumentó a 400 el número de

27 *Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 1953.*

28 *Diario Oficial de la Federación de 21 de junio de 1963.*

29 *Diario Oficial de la Federación de diciembre de 1969.*

30 *Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 1972.*

diputados federales de los cuales 300 se elegirían en distritos por el sistema mayoritario y 100 por el sistema de representación proporcional de las minorías en regiones electorales; se redujo la integración de los miembros del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, y se otorgó, a este último órgano, mayores facultades de control sobre el ejecutivo; y se introduce la iniciativa popular y el referéndum en el Distrito Federal, como instituciones de gobierno semidirecto.³¹

La reforma no se limitó al ámbito federal, pues hizo obligatorio el ingreso de diputados de minoría a los congresos estatales, y establece el sistema de representación proporcional, para la elección de ayuntamientos en municipios, cuya población fuera de 300 mil habitantes o más.

En 1983, por reforma al artículo 115 constitucional se destaca en su fracción VIII último párrafo: **"De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios."**

La democracia es el valor fundamental que explica la historia de México y articula el proyecto nacional contenido en nuestra Constitución Política.

La democratización integral, ha sido sido una de las metas de este gobierno y una de las líneas esenciales de la renovación nacional; la renovación de estructuras, de instituciones y prácticas para acompañarlas con el desarrollo general de nuestra sociedad y superar los rezagos con el cumplimiento de nuestro proyecto nacional.

³¹ *Diario Oficial de la Federación* de 6 de diciembre de 1977.

Así, por reforma constitucional, se reafirmó que el pluripartidismo es la expresión eficaz de una sociedad plural y se propuso consolidarlo con nuevos mínimos de participación, un sistema de prerrogativas y mecanismos para garantizar un mejor equilibrio entre votación y representación, corrigiendo las insuficiencias resultantes de la legislación anterior. Esta adecuación constitucional, mejora nuestro sistema mixto de representación proporcional, con dominante mayoritario, reafirma el principio de mayoría y fortalece la representación proporcional, ampliándola y evitando los inconvenientes de reducirla, a ser un aspecto exclusivo para la minoría, asimismo, la reforma que se comenta, derogó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en la legislación electoral anterior se regulaba; se creó el Tribunal de lo Contenciosos Electoral, como instancia para controlar el desarrollo del proceso electoral, desde sus etapas preparatorias, y asegurar su desenvolvimiento conforme a la ley de la materia. Así como asegurar la transparencia de las acciones y mecanismos electorales.

La aplicación concreta de la reforma constitucional se complementaba con el Código Federal Electoral.

El Código Federal Electoral, fue un instrumento que coadyuvó en la consolidación de la democracia, para avanzar en ella, y perfeccionarla, fundándose en el consenso mayoritario y reflejándose en la creación de nuevos mecanismos legales. El Código Federal Electoral, colaboró en el perfeccionamiento electoral mexicano. Puede descifrarse adecuadamente como un sistema de garantías que se establecen para todas las etapas del proceso electoral y la regulación de procedimientos y recursos que le confiere certidumbre.

El Distrito Federal de los Estados Unidos Mexicanos es una entidad con tradición histórica, como se reconoció desde el congreso de 1857, para México; en el presente, su ciudad capital desempeña una importante función de unificación nacional, es mosaico de la república y orgullo, reto y compromiso de todos los mexicanos.

La participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, tiene como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, por lo que se decidió establecer medios para mejorar la representatividad de la sociedad.

Por reforma constitucional, se creó una asamblea de representantes por el Distrito Federal, esta asamblea estaría integrada por 66 miembros, 40 de mayoría relativa y 26 electos por el principio de representación proporcional.

Enseguida observaremos la forma en que se organiza el sistema electoral mexicano conforme a los criterios legales y constitucionales vigentes.

3.2. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO

El régimen representativo implica una cierta participación de los ciudadanos en la gestión de la cosa pública, participación que se ejerce bajo la forma y en la medida de la elección de los representantes elegidos del pueblo, quienes son los gobernantes legítimos.

La elección-representación estaba unida a la expresión de la pluralidad de las opiniones que debía salvaguardar; de ello resultaba que sólo un sistema electoral que garantizara esta pluralidad de opiniones, sería el testimonio de la libertad de los ciudadanos.

El sistema electoral constituye uno de los rasgos más característicos de todos los regímenes democráticos, pero su importancia y función, varían según diversos factores, entre los cuales, ocupan un lugar importante el sistema de partidos.

En principio, el sistema electoral tiene como función básica, la de designar a los gobernantes, entendido este término de una manera muy amplia, es decir, a quienes ocupan ciertos órganos en la dirección del Estado.

En este sentido, el sistema electoral, es un factor de legitimación de quienes gobiernan.

Un sistema electoral debiera en principio, regular el proceso electoral, de tal manera, que los partidos organizados obtengan una representación adecuada en los órganos de poder.

La elección es un hecho masivo, con el que interviene un electorado ampliado, socialmente heterogéneo y dividido en cuanto a sus respectivos intereses.

Para caracterizar y entender nuestro sistema electoral, es conveniente hacer una exposición de las dos principales formas de votación de los ciudadanos, para hacer

factible la elección de una cámara, parlamento o asamblea nacional; el sistema electoral de mayoría y el sistema de representación proporcional.

El sistema electoral mayoritario, como su nombre lo indica, está basado en el principio de que dentro de una circunscripción electoral determinada, se acredita el triunfo al candidato que obtenga mayor número de votos que sus adversarios, ya sea por mayoría absoluta la mitad más uno de los votos emitidos, o por mayoría relativa, aunque sea un voto más que cualquiera de sus contrincantes, este sistema electoral se practica ya sea en forma uninominal, esto es, mediante la presentación de un candidato por cada partido político o alianza de partidos dentro de cada distrito o circunscripción electoral determinado, o mediante el método de escrutinio por lista, basado en la presentación de relaciones o lista de candidatos de cada partido, para llenar los curules o escaños camerales abiertos al comicio, ya no dentro de circunscripciones relativamente pequeñas como son los distritos, si no más amplias, como pueden ser los Estados, provincias o departamentos y aún el país de que se trate, considerándolo como una sola circunscripción electoral.

El sistema electoral de representación proporcional, nació debido al anhelo democratizante de que hubiera una coincidencia lo más exactamente posible, entre el número de votos emitidos y el número de escaños señalados por la ley, para determinada circunscripción territorial. De lo anterior, se desprende que dicho sistema, solamente opera cuando se utiliza el escrutinio por lista y en la elección de un órgano colegiado como el parlamento.

La Constitución consagra el carácter representativo de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, aunque tradicionalmente se ha puesto el acierto en la

representación que de la voluntad popular ostenta el poder legislativo. Existen por supuesto, algunos matices por cuanto a la naturaleza representativa de cada uno de estos poderes, pero ello no se sigue.

La carta fundamental con su artículo 41 atribuye a los partidos políticos la función de **"contribuir a la representación nacional."**

Es cierto que esta expresión puede ser válida tanto para el poder legislativo como para el poder ejecutivo, para su original supone la participación partidista en cuanto a la conformación de los órganos legislativos.

De esta manera, el poder legislativo constituye la primaria expresión representativa de la nación como un todo, en el sentido de que la representación nacional tiene su origen en la manifestación de la soberanía popular.

El carácter representativo de los campos legislativos, no agota el concepto de representación nacional en el régimen presidencial al que se acoge la Constitución Mexicana. La idea de representación en el derecho constitucional de nuestro país, otorga carácter representativo a los tres poderes de la unión. En el caso del poder ejecutivo, es clara su esencia representativa desde el momento que surge de una elección popular directa, según expresa la propia norma suprema. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos es también representante de la nación, y ello se aprueba por la serie de funciones de tipo representativo que desarrolla.

El sistema federal adoptado en México, supone necesariamente la existencia de distintos planos de la representación popular.

Ha sido voluntad del constituyente, establecer en el propio documento constitucional las bases generales del sistema de gobierno de las entidades federativas; son electos por elección directa: el legislativo y el ejecutivo estatal, que proviene de la propia voluntad del pueblo de las respectivas entidades federativas; sobre este aspecto la Constitución Política, regula en sus artículos 115 y 116, que se consagra a nivel constitucional federal, la naturaleza representativa popular del gobierno de las entidades federativas, éste es uno de los pilares del sistema federal mexicano, el otro es la capacidad de autonomía.

Así, el primer párrafo del artículo 115 constitucional, estatuye; **"Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial, política y administrativa al municipio libre...**

De este enunciado se desprende, la naturaleza del plano gubernamental, que se desenvuelve a la altura de los municipios; sobre este aspecto cabe decir que si bien la capacidad de autonomía, que nuestra constitución denomina soberanía en el plano estatal, aparece atribuida al pueblo de cada Estado, para la configuración de sus poderes; no es posible negar que dicha autonomía, referida a ciertos aspectos se da también a la cédula esencial de la vida política, que es el municipio. Esto quiere decir, que el ayuntamiento debe ser considerado como un órgano representativo popular, en el plano básico de la expresión comunitaria.

Pero debemos admitir, que el análisis de la representación popular no puede dejar de lado su expresión en el nivel del municipio, dado que, la Constitución señala reglas para la configuración de las autoridades municipales. Así mismo, se

consagra la aparición del principio de representación proporcional en los ayuntamientos. Basta este dato, para admitir que el gobierno municipal participa también, de la naturaleza representativa popular, que anima en general a nuestro derecho constitucional.

Otro aspecto que regula la norma fundamental en cuanto al sistema representativo en el ámbito estatal, es el relativo a la elección directa de los poderes legislativo y ejecutivo.

En la fracción I del artículo 116, se establece primero, que los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años.

La fracción indicada consigna que **"la elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas."**

El principio representativo federal, se expresa en el ámbito estatal, por esta disposición constitucional federal, que obliga a que las elecciones locales sean directas, tanto por lo que toca al gobernador, cuanto a las legislaturas locales, éstas con el fin de garantizar el acceso de todas las corrientes políticas al poder legislativo estatal, la Constitución prevé que se introducirá, el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales.

Es conveniente resaltar, que no se indica específicamente la forma como se dará acceso a las minorías, ni se consagra el establecimiento del principio de representación proporcional como ocurre en el ámbito federal.

3.3. TEORIA SOBRE LOS PARTIDOS POLITICOS

Antes de penetrar al estudio de los partidos políticos en México, es conveniente conocer la definición de, qué es un partido político, para ésto recurrimos a varias de las definiciones que los tratadistas sobre la materia han dado acerca de los partidos políticos.

Así, La Palombara y Weiner, definen al partido político como "es una organización permanente nacional, bien establecida con la voluntad deliberada de sus dirigentes nacionales y locales para tomar y ejercer el poder buscando el apoyo popular a través de las elecciones."³²

George Burdeau dice "un partido político constituye toda agrupación de individuos que, profesando los mismos puntos de vista políticos, se esfuerzan en hacerlos prevalecer, incorporando a la vez el mayor número posible de ciudadanos y buscando conquistar el poder, o, al menos influir en sus decisiones."³³

Sigmund Newman, señala que un partido político es "la organización articulada de los agentes políticos activos de la sociedad, es decir, aquellos a quienes interesa el control del poder gubernamental y que compiten por el apoyo popular con otro grupo u otros grupos que tienen ideas divergentes. Como tal, es el gran intermediario que enlaza las fuerzas sociales y las ideologías con las instituciones

³² La Palombara Joseph y Weiner, Mayron. *Political Parties and Political Development*. New Jersey, Princeton, University Press, 1969.

³³ Bordeau, George. *Tratado de Ciencia Política Tomo III. La Dinámica Política volumen II, Los partidos políticos*. ENEP, Acatlán, UNAM, México, 1986, pp. 24-25.

gubernamentales oficiales y las vincula a la acción política dentro de la comunidad política más amplia."³⁴

Schattschneider, establece, "es ante todo, un intento organizado de alcanzar el poder entendiendo por tal el control del aparato estatal; esta pretensión lo distingue de los grupos de presión y de los pequeños partidos cuyo interés en el poder es harto remoto para que afecte a su actuación."³⁵

Edmund Burke, dice que un partido político, "es un grupo de hombres unidos para fomentar, mediante sus esfuerzos conjuntos, el interés nacional, basándose en algún principio determinado en el que todos sus miembros estén de acuerdo."³⁶

Karl Loewenstein, en su obra Teoría de la Constitución, afirma que un partido político "es una asociación de personas con las mismas concepciones ideológicas, que se propone participar en el poder político o conquistarlo y que para la realización de este objetivo posee una organización permanente.

Grupos unidos que persigan objetivos comunales, organizados generalmente en la realización líder-partidarios, también se dieron frecuentemente en el pasado; sin

³⁴ Newman, Sigmund. Hacia un Estudio Comparativo de los Partidos Políticos, el Gobierno Estudios Comparados, Ed. Alianza, Madrid, España, p. 119.

³⁵ Schattschneider, E. Régimen de Partidos Políticos, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1915, p. 61.

³⁶ Burke, Edmund. *et. al.* Historia de la Teoría Política, Fondo de Cultura Económica, México, p. 321.

embargo, la ausencia de una organización permanente los descalifica como partidos políticos en el sentido moderno."³⁷

Fiedrich, formula su definición: "un partido político es un grupo de seres humanos que tiene una organización estable con el objetivo de conseguir o mantener para sus líderes el control de un gobierno y con el objetivo anterior le dará a los miembros del partido, por intermedio de tal beneficio y ventajas ideales y materiales."³⁸

Adolfo Posada, define a los partidos políticos "organismos colectivos más o menos perfectos, productos de las circunstancias históricas y sometidas al imperio variable de éstas, que se ofrece como instrumento preparado al servicio de las ideas y para su aplicación inmediata."³⁹

Bluntechli, expresa: "Los partidos políticos son grupos sociales libremente formados, en los que ciertas opiniones o ciertas tendencias unen a sus miembros para una acción política común."⁴⁰

Ostrogoreki, dice que "es una agrupación particular, cuya base consiste en el acuerdo sobre un principio determinado, y su fin la realización de uno o varios objetos de interés público."⁴¹

37 Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*. Ed. Ariel, 2ª ed. Madrid, España, 1976, pp. 423-452.

38 Fiedrich, Carl T. *Teoría y Realidad de la Organización Constitucional Democrática*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, p. 97.

39 Posada, Adolfo. *Tratado de Derecho Público*, Madrid, España, T.I., 1955, p. 449.

40 *Idem*.

41 *Idem*.

Max Weber, expresa, "le llamamos partidos a las formas de socialización que descansando en el reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros activos determinadas probabilidades ideales o materiales (la realización de fines objetivos o el logro de ventajas personales o ambas cosas)."⁴²

Duverger, nos define "que los partidos políticos constituyen una institución esencial de los regímenes liberales. Nacieron y se desarrollaron al mismo tiempo que las elecciones y la representación. Aparecieron primero bajo la forma de comités electorales, encargados a la vez de conseguir para un candidato el patronazgo de notabilidades y de prevenir fondos necesarios para la campaña. También se observó en el marco de las asambleas el desarrollo de grupos parlamentarios que agrupaban a los diputados de una misma tendencia para una acción común. Este acercamiento de los diputados lleva consigo, de una manera natural, la federación de sus comités electorales de base, así nacieron los partidos políticos."⁴³

Este mismo autor, señala en 1850, que ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía:

Partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios,

⁴² Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969, p. 228.

⁴³ Duverger, Maurice. *Sociología Política*. Paris, PUF, 1968, pp. 355-356.

pero no partidos propiamente dichos. En 1950, éstos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas, esforzándose las demás por imitarlas."⁴⁴

Por último este autor, señala que un partido político es "organizaciones especializadas en el combate político cuyo papel en cuanto a partidos es la actividad exclusiva o fundamental, tienen por objetivo directo el conquistar el poder o el participar en su ejecución, por tanto reposan sobre una solidaridad más amplia."⁴⁵

Sánchez Agesta, nos dice "el partido político como un canal de comunicación entre la estructura social y el poder político organizado que simplifica y coordina los intereses y opiniones vigentes en una comunidad."⁴⁶

García Pelayo, sostiene que un partido político es: "como un grupo de personas organizadas con el fin de ejercer o de influenciar el poder del Estado para realizar total o parcialmente un programa político de carácter general."⁴⁷

Para Biscarreti Di Ruffio, los partidos políticos son: "organizaciones sociales espontáneas caracterizadas por una comunidad de concepciones o de intereses

⁴⁴ Duverger, Maurice. *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1970, pp. 129-130.

⁴⁵ Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1957, p. 56.

⁴⁶ Sánchez Agesta, Luis. *Principios de Teoría Política*, Editora Nacional, Madrid, España, 1984, p. 192.

⁴⁷ García Pelayo, Manuel. *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza Universidad, Textos, 1a. ed. Madrid, España, 1984, p. 192.

políticos de sus propios adheridos ya sean inscritos o simpatizantes, que intentan influir en la determinación de los principios generales del gobierno."⁴⁸

Por último, el Lic. Jesús Reyes Heróles decía que, "un partido político es una organización intermedia entre el Estado y la sociedad. Le concierne recoger las necesidades y pensamientos en programas congruentes y de posible realización, le concierne coordinar intereses contrapuestos o supeditarlos secundarios a los principales; alcanzar algunos objetivos y diferir otros, dentro de la jerarquización que, frente a las realidades debe hacer de ellos."⁴⁹

Entendemos, como partido político, al conjunto de ciudadanos que se asocian con el objeto de defender sus intereses políticos y de luchar por el poder con el fin de realizar un programa de acción.

En algunos países se considera que es la parte más activa políticamente de una clase o capa social.

Los partidos políticos, se presentan como defensores o representantes de una clase, o de toda la sociedad en su conjunto, o bien de un importante sector. Además todos defienden la libertad y la democracia.

El texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, no contenía disposiciones que mencionaran o se refirieran a los partidos

⁴⁸ Biscaretti Di Ruffio, Paolo, *Derecho Constitucional*, Ed. Tecnos Madrid, España, 1984, p. 718.

⁴⁹ Domínguez Aragonés, Edmundo, *Qué Piensan los Dirigentes Políticos Mexicanos*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección, "Testimonios del Fondo, México, 1975, p. 16.

políticos, así como un criterio individualista y liberal; mencionaba en varias de sus normas el ejercicio de las actividades políticas y electorales como atribuido a los nacionales que tuvieran la calidad de ciudadanos, por alcanzar la mayoría de edad.

Dentro del capítulo de las garantías individuales, el artículo noveno constitucional, reconoce la libertad de asociación de la que goza todo hombre residente en la república; pero limita esa libertad en estos términos: **"Pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo (asociarse) para tomar parte en los asuntos políticos del país"**. En el artículo octavo de la norma fundamental, se establece como garantía individual, el derecho de "petición" cuyo ejercicio ordena que sea respetado por los funcionarios y empleados públicos, también se hace esta salvedad **"pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república."**

Congruente con estas limitaciones a esos derechos individuales, el artículo 33 constitucional dispone en su segundo apartado **"los extranjeros no podrán, de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país."**

Entre las prerrogativas del ciudadano consignadas por el artículo 35, además del derecho activo en las elecciones populares, y del poder ser votado para todos los cargos de elección popular, se mencionan la de **"asociarse para tratar los asuntos políticos del país."**

"Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición" de lo antes expuesto se deduce, que nuestra Carta Magna si previó la posibilidad de los partidos políticos, aunque siguiendo la tendencia constitucional entonces imperante, no se refiera expresamente a ellos.

Los partidos políticos en México a principios del siglo, se encontraban regulados por leyes secundarias, hasta 1977, se incorporaron a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, la ley electoral del 19 de diciembre de 1911, promulgada por el presidente Francisco I. Madero, es el primer ordenamiento que regula la existencia de los partidos políticos.

Trató específicamente de los partidos políticos, y los requisitos que debían de satisfacer para poder intervenir en los procesos electorales que la propia ley indicaba.

La ley electoral, para la formación del Congreso Constituyente de 20 de septiembre de 1916, expedida por Venustiano Carranza, prohibió a los partidos políticos llevar nombre ó denominación religiosa y que se formaran por individuos de determinada raza o religión, como principios innovadores. La ley electoral para la elección de poderes federales, del 2 de julio de 1918, redactada en el periodo presidencial de Carranza, hace suyos los conceptos de las leyes de 1911 y 1916.

La ley electoral de 1918, fue objeto de varias reformas o adecuaciones durante su vigencia por más de 27 años, sin que ningún cambio afectará sus disposiciones sobre los partidos políticos.

El 7 de enero de 1946, es promulgada por el presidente Avila Camacho, una Ley Federal Electoral que define: "Los partidos políticos son asociaciones

constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos para fines electorales y de orientación política", la Ley Federal Electoral, de 4 de diciembre de 1951, promulgada por el presidente Miguel Alemán, recoge las normas anteriores y postula que los partidos registrados: son auxiliares de los organismos electorales y comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral.

El artículo 41 constitucional, fue adicionado con cinco párrafos para "constitucionalizar" a los partidos políticos.

La adición no sólo establece la naturaleza de los partidos políticos como "entidades de interés público", también señala sus objetivos o fines, sus prerrogativas fundamentales y su derecho a participar en las elecciones federales, estatales y municipales.

Por otra parte, el significado de la reforma fue, reconocer la importancia que tienen los partidos políticos para configurar la representación nacional y, por consiguiente una representación política e ideológica nacional diversificada. Esto es, el pluralismo político en la cámara de diputados. Se reconoce, por lo tanto, la existencia de varias y distintas corrientes de opinión nacional, cuya promoción, integración y organización, compete a los partidos que devienen el eslabón entre el ciudadano y el poder público. De ahí, el interés manifiesto del legislador en proveer de los elementos necesarios para que puedan cumplir mejor sus propios fines.

Por último, la novedad respecto al sufragio que contiene la adición que consiste en vincular explícitamente el Sufragio Universal, libre, secreto y directo con los partidos políticos, así, éstos devienen el medio por el cual los ciudadanos acceden al ejercicio del poder público.

Los partidos en México, son organizaciones políticas que, aglutinan fuerzas sociales en torno a plantamientos doctrinales y su acción, debe influir, necesariamente sobre la realidad económica y social del país.

Comparten la responsabilidad de promover el desarrollo político del pueblo, condición imprescindible para el perfeccionamiento de la democracia, considerada como sistema y forma de gobierno.

Capacitan y comprometen a sus miembros para el ejercicio de sus funciones internas. Y en definitiva, movilizan las ideas de las acciones políticas de la nación. Asimismo, dialogan permanentemente con todos los estratos sociales de la sociedad, promueven la acción política en todas las partes, orientan opinan, difunden, critican y estudian las estructuras de nuestro país, que son resultado de su organización y su historia.

En suma, los partidos políticos, son instituciones que permiten al ciudadano y a los grupos sociales, el ejercicio pleno de sus derechos políticos.

El artículo 41 de la Constitución General de la República enuncia en sus párrafos segundo al sexto:

"Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley.

En los procesos electorales federales los partidos políticos nacionales deberán contar, en forma equitativa, con un mínimo de elementos para sus actividades tendientes a la obtención del sufragio popular.

La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales."⁵⁰

⁵⁰ *Constitución Política... Op. Cit., pp. 39-40.*

Por otro lado, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales regula en su Libro

Segundo la constitución, procedimientos de registro, derechos, obligaciones y forma de financiamiento de los partidos políticos.

3.4. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACION PROPORCIONAL EN EL MUNICIPIO MEXICANO

Antes de entrar en materia sobre la fracción octava del artículo 115 constitucional, debemos de recordar que desde 1970 a 1976, ya existían problemas con respecto a las elecciones de ayuntamientos.

Uno de los aspectos de la política nacional, que más ha venido llamando la atención, desde hace ya algún tiempo, ha sido el de los repetidos conflictos municipales, en ocasiones violentos, que acaecen a raíz de los procesos electorales para la elección de los cabildos.

“La revisión de las memorias de la Secretaría de Gobernación de 1970 a 1976 da por resultado que un alto porcentaje de las quejas por violación a las garantías individuales, es de origen político electoral municipal.

En la memoria de la opinión pública se ubican al menos, los casos de Tamaulipas, en donde cobró vidas, provocó violencia generalizada y llegó hasta el incendio y toma de palacios municipales; la elección del ayuntamiento de Monterrey en 1977.

donde se habló de documentos falsos y fraude electoral y se solicitó formalmente por parte del partido perdedor, la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; Oaxaca, donde hubo de intervenir el ejército para establecer la paz pública; en Guadalajara, la elección del cabildo antepasado no dejó la certeza moral de un triunfo legítimo; en Puebla hubo que nulificar las elecciones en varios municipios; el ayuntamiento de Culiacán, Sin., fue electo solamente por reducido número de los empadronados, etc."⁵¹

Más recientes son los conflictos electorales suscitados en los Estados de Michoacán, Tabasco y Veracruz, en donde el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha exigido el reconocimiento de sus triunfos locales; de igual manera que en Yucatán es el Partido de Acción Nacional (PAN) el que se coloca en el plano de lucha político-electoral en contra del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Dentro de las reformas de naturaleza política que se han hecho al municipio, ocupa un lugar sobresaliente, el encabezado de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, mediante la cual el sistema electoral de representación proporcional deberá utilizarse para la elección de los ayuntamientos de todos los municipios del país.

La idea de contar con representantes de corrientes políticas minoritarias al nivel de las asambleas representativas municipales, se remonta en nuestro país al 28 de septiembre de 1976, fecha en la cual se reformó la constitución del Estado de

⁵¹ *García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana, 1812-1977. Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978. 2ª. ed., p. XXXV.*

Nuevo León, a fin de establecer el sistema de "regidores de partido" que habría de operar en forma similar al sistema de integración, que entonces regía en la Cámara Federal de Diputados. A partir de este momento habría regidores de partido en seis ayuntamientos de ese Estado.

Un año después, el 16 de diciembre de 1977, y dentro del contexto de la llamada "reforma política", se adicionó un último párrafo a la entonces fracción III, del artículo 115 constitucional, a fin de establecer el principio de "diputados de minoría" en la elección de las legislaturas locales y el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de aquellos municipios con población de 300,000 o más habitantes.

La implementación de esta reforma al nivel municipal, planteó de entrada dos problemas que fueron resueltos por las entidades federativas en forma diferente: el primero consistió en decidir en qué municipios operaría la representación proporcional; si sólo en aquellos que tuvieran la población referida en el artículo 115, o también en municipios con una población menor. Esta segunda posibilidad desde luego no violentaría la disposición constitucional, pues una recta interpretación del precepto, debía arrojar la conclusión de que la representación proporcional, era una obligación ineludible para los municipios con 300,000 o más habitantes, pero que en ejercicio de su autonomía, los Estados podrían establecer este principio potestativamente, en municipios con menor población.

Trece entidades federativas, asumieron el criterio de incorporar la representación proporcional sólo en municipio con 300,000 o más habitantes. El resto de los 18 Estados, lo establecieron en municipios con población que iba desde los

doscientos mil hasta los veinticinco mil habitantes. Dos estados, San Luis Potosí y Zacatecas, no atendieron al criterio de la población del municipio, sino al tamaño del ayuntamiento para incorporar la representación proporcional. En todo caso, cada Estado tendría por lo menos en uno de sus ayuntamientos la representación proporcional, si se hubiera aplicado estrictamente lo preceptuado por la fracción III, sólo hubiera habido representación proporcional en 36 municipios en toda la república.

CAPITULO IV.

LA SUSPENSION DE LOS AYUNTAMIENTOS Y AUTONOMIA FINANCIERA DE LOS MUNICIPIOS

4.1. LA FACULTAD DE LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS DE DISOLVER EL AYUNTAMIENTO MUNICIPAL Y CONSTITUIR LOS CONSEJOS MUNICIPALES

Hemos dicho ya, que mediante la reforma de 1983, se introdujeron las figuras constitucionales de la suspensión y desaparición de ayuntamientos, así como la revocación del mandato de alguno de sus miembros, lo cual, desde nuestro punto de vista, constituyó un retroceso en la reforma política, al permitir la intromisión del poder estatal en el ámbito municipal. Al respecto, se considera la fundamentación constitucional de la facultad de las legislaturas de los estados, de disolver el ayuntamiento municipal y constituir los consejos municipales, así como los efectos de esta disolución.

4.2. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL

En la exposición de motivos de justificación de la regulación constitucional de dichos supuestos se indica:

"En la fracción I, recogiendo los principios electorales que se consignan en el texto constitucional, se apoya y robustece la estructura política de los ayuntamientos y requisitos indispensables para la suspensión, declaración de desaparición de poderes municipales o

revocación del mandato a los miembros de los ayuntamientos.

Nos adelantó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o interpretaciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo, pretendiendo consagrar en lo fundamental un principio de seguridad jurídica que responda a la necesidad de hacer cada vez más efectiva la autonomía política de los municipios, sin alterar, por otra parte la esencia de nuestro federalismo.

Cabe destacar como principal innovación de esta fracción, la obligada instauración de un previo procedimiento con derecho de defensa para los afectados, ajustados a requisitos legales, antes de interferir sobre el mandato que los ayuntamientos ejercen por decisión del pueblo a través del sufragio directo o dicho sea en otras palabras, el establecimiento de la garantía de audiencia para la observancia en el caso de los principios de seguridad jurídica y de legalidad. Así, también se pretende inducir a las entidades federativas, para que sus constituciones locales y leyes relativas, señalen con toda precisión cuáles deben ser las causas graves que pueden ameritar el desconocimiento de los poderes municipales o de los miembros de los ayuntamientos, y en otro aspecto, la adecuada instrumentación de los procedimientos y requisitos que deban cubrirse para la toma de tan trascendente decisión."⁵²

⁵² *El Marco Legislativo para el Cambio, diciembre 1982, Editado por la Presidencia de la República, México, 1983, T. III., p. 19.*

Sin embargo, si se revisa la obra "Legislación Pública Estatal", podrá observarse que para 1982 cuando mucho en doce de los treinta y un estado existentes en la República Mexicana, se contemplaba la desaparición o suspensión de ayuntamientos, además, el hecho de que algunas constituciones locales consideraran, la posibilidad de la disolución municipal, nos parece, se excedía en las facultades que la Constitución Federal les otorgaba, por lo tanto, más que constitucionalizarse dichas prácticas, debían ser suprimidas, buscando soluciones alternas para evitar los abusos de poder ejercidos por autoridades municipales, si así se hubiera hecho se habría cumplido con lo que la exposición de motivos señala, de que la reforma tiene como finalidad evitar la injerencia en los mandatos otorgados por el pueblo, a las instituciones municipales, desafortunadamente, es indudable que la reforma constituye un atentado contra la autonomía municipal.

Señala Arteaga Nava que:

"La desaparición de los poderes municipales, cuando ellos existen realmente, no puede ser calificado, ni considerado más que como un verdadero atentado a la vida democrática municipal. Si se daban violaciones por parte de los miembros de un ayuntamiento de la constitución y leyes locales, lo aconsejable era establecer las vías para enmendar la violación, así se procede a nivel federal; nunca será una solución sana desaparecer al autor de la violación por virtud de haber cometido ésta. La medida, más que respetar la voluntad popular emitida en las urnas, es un instrumento de sometimiento que se ha puesto a disposición de los poderes locales, para el caso de que la ciudadanía use elegir a ayuntamientos contrarios al grupo gobernante, también sirve para eliminar a

miembros del propio sistema que no se comportan en forma ortodoxa. Mucho es lo que podría argumentarse en relación con lo nefasto de la reforma de 1983."⁵³

Los argumentos a favor de la reforma, señalan que con anterioridad a ésta, eran los gobernadores de los estados quienes determinaban la suspensión de los ayuntamientos, y que ahora esta facultad queda en manos de un órgano colegiado, que además se presume de composición plural; sin embargo, sin menospreciar los avances democráticos, la gran mayoría de las legislaturas de los Estados, actúan conforme a los criterios que los gobernadores les imponen.

Por otra parte, el hecho de que se exija un número elevado de votos de diputados locales para disolver los municipios, tampoco es una garantía, toda vez que generalmente, las legislaturas de los Estados se integran, con un porcentaje que supera a las dos terceras partes del número total de sus miembros, que militan en un solo partido, y ya sea, que actúen por orden del gobernador o de los intereses de su partido; el principio democrático contenido en la elección libre de las autoridades municipales, queda en un mero ideal.

⁵³ Arteaga Nava, Elisur. *Derecho Municipal*. Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991. p. 270.

4.3. EFECTOS DE LA DISOLUCION DE MUNICIPIO

La Carta Magna previene dos formas de intervención de las legislaturas locales en los municipios, que derivan en efectos diversos: la suspensión y la desaparición.

La suspensión es la privación temporal de algún miembro o de todo el ayuntamiento del ejercicio en su encargo, se trata de una sanción que la legislatura aplica, en caso de la comisión de faltas graves; siendo temporal, su duración no puede exceder al término del mandato, ni puede ser tan prolongada, que se aplique durante la mayor parte del mismo. Quien haya sido sujeto a la suspensión, continúa siendo titular de su cargo, sin embargo, no podrá ejercerlo, hasta en tanto se cumpla el término que haya sido determinado por la legislatura local.

La desaparición, por el contrario, implica la pérdida total y definitiva del cargo, en cuyo caso serán los suplentes o los consejos municipales, quienes asuman la responsabilidad. Debe hacerse notar que las legislaturas no desaparecen la función, sino la titularidad de la misma de un miembro del municipio o de éste en su totalidad. De hecho, la desaparición se equipara al procedimiento de destitución e inhabilitación contenido en la Carta Magna, aunque la legislatura solamente puede destituir a una autoridad municipal cuando la encuentra culpable, pero no puede inhabilitarlo, de ahí que esté en capacidad de desempeñar, luego de la destitución, cualquier cargo público, tanto federal como local.

Existen dos formas de notificar a la o las autoridades municipales que han sido suspendidas o desaparecidas; la primera, mediante la inserción del Decreto que contenga dicha disposición en la gaceta o periódico oficial del Estado; la segunda

se realiza mediante comunicación oficial y el personal que hace al o a los afectados, el secretario, el oficial mayor o el funcionario habilitado autorizado por la ley o por la legislatura local. La privación del cargo solamente comenzará a correr a partir del momento en que se haga la notificación correspondiente, en cualquiera de las formas enunciadas.

4.4. LIMITACIONES A LA AUTONOMIA FINANCIERA DEL MUNICIPIO

El Constituyente de 1917, tenía como uno de sus objetivos fundamentales constituir un municipio efectivamente libre, bajo la convicción de que ello sólo sería posible si se le otorgaba asimismo autonomía financiera. Sin embargo, los azares y las prisas llevaron a los constituyentes a votar precipitadamente el texto relativo, dejando al municipio a merced de las disposiciones de la legislatura estatal, lo cual redundó en fracaso, como señala Sergio Francisco de la Garza:

"La experiencia ha demostrado que no puede haber un municipio fuerte y libre si está sujeto a la buena o mala voluntad de la Legislatura Estatal.

A la autonomía política que debe tener el Municipio como un verdadero ente político, debe corresponder una autonomía financiera. Ello no quiere decir que sea una autonomía absoluta, y que las finanzas municipales no deban coordinarse con las finanzas del Estado al que pertenezca. Entre los Municipios y su Estado, y entre todos éstos y la Nación existen vínculos de solidaridad. Las finanzas públicas de las tres entidades

deben desarrollar en una forma armónica en recíproco respeto dentro de sus propios niveles. Además, debe existir el apoyo y la cooperación de los tres niveles de gobierno, sobre todo de los más fuertes en beneficio del más débil, que es el nivel municipal de gobierno."⁵⁴

Es importante destacar que en el aspecto financiero, la reforma del artículo 115 publicada en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, marcó la pauta para enfrentar el problema de la hacienda pública y potestad de Municipio, buscando el mejoramiento económico y la autonomía en las decisiones, mediante el establecimiento de bases generales sobre las que debe sustentarse la autonomía financiera, las facultades tributarias y la integración, administración y aplicación de los recursos para satisfacer el gasto público.

Sin embargo, dicha autonomía todavía presenta importantes limitaciones que merecen ser expuestas, considerando los límites constitucionales, así como sus efectos políticos.

4.5. LIMITES CONSTITUCIONALES

Resulta indudable que la reforma de 1983, implicó un avance en el aseguramiento de la autonomía municipal, sin embargo, muy lejos está todavía de propiciar un régimen realmente democrático, como lo afirma el autor de referencia:

⁵⁴ De la Garza, Sergio. *Derecho Financiero Mexicano*, Ed. Porrúa, 14 ed., México, 1986, p. 234.

"La reforma del precepto constitucional mantiene la tesis de que el Municipio Libre es la base de la organización política y administrativa del país. Sin embargo, no le otorga poder tributario al Municipio, por lo que éste no puede establecer sus propias contribuciones o tributos, toda vez que tal poder se radica en la Legislatura o Congreso del Estado."⁵⁵

Por otra parte, María Cristina Castro Sariña, coordinadora de desarrollo municipal del Estado de Quintana Roo, el 23 de septiembre de 1994 declaraba que la autonomía municipal seguirá existiendo sólo en teoría mientras los municipios sigan dependiendo de las aportaciones económicas estatales y federales.

Asimismo, señaló que en Quintana Roo solamente los municipios con desarrollo turístico han podido beneficiarse por el desarrollo hotelero, en tanto que para los municipios rurales, en los que se concentra la población maya, aún el cobro del impuesto predial ha resultado muy difícil, en virtud de que no cuentan con una oficina de catastro organizada.⁵⁶

Lo anterior es sólo un ejemplo de la falta de autonomía de los Estados. De manera más general, cabe señalar que la autonomía financiera del Municipio se encuentra limitada por los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁵ *Op. Cit.*, p. 235.

⁵⁶ *Cfr. Briceño Chable, Rafael. "Sólo en teoría, la autonomía de los municipios de Quintana Roo, reconocen". El Universal, No. 28.120, Año LXXVIII, Tomo CCCX, sábado 24 de septiembre de 1994, sección Estados, P. 5.*

Los principios constitucionales más importantes que limitan la autonomía financiera del Municipio son los siguientes:

- "a) Sometiendo a las legislaturas de los Estados miembros para que establezcan tributos municipales en ley, de acuerdo con el régimen del sistema federal tributario.
- b) Limitando al Ayuntamiento municipal para que la ejecución de sus facultades tributarias se realice respetando las competencias de los gobiernos federal y estatales, y de manera inversa para que éstos respeten las competencias municipales.
- c) Sometiendo a las legislaturas de los Estados miembros y a los Ayuntamientos para que en el ejercicio de sus funciones tributarias respeten los derechos fundamentales de los gobernados."⁵⁷

Las limitaciones no podrán superarse hasta en tanto se organice un sistema más democrático para el reparto de los recursos entre Municipio, Estado y Federación.

⁵⁷ De la Cruz Robles, José Alfredo. *Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales*. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1990, pp. 121-122.

4.6. EFECTOS POLITICOS DE LA FALTA DE AUTONOMIA

Es indudable que la falta de autonomía financiera constituye a la vez una causa y un efecto de un sistema político que requiere democratizarse, siendo por supuesto el Municipio el primer paso para ello, toda vez que resulta injusto que los presupuestos sean designados desde el centro y bajo criterios políticos, como fue reconocido por la Comisión de Hacienda del Senado.

"La Comisión de Hacienda del Senado aceptó que el actual sistema federal ha agravado las desigualdades económicas entre estados y federación, con elevados costos sociales y el sacrificio del desarrollo regional; asimismo, dijo que el reparto del gasto público es discrecional y depende en ocasiones de "buenas relaciones sexenales."⁵⁸

De tal manera, resulta imprescindible la búsqueda de nuevas alternativas que abunden en una real autonomía del municipio, a fin de lograr un mayor beneficio social.

Mucho se ha insistido, en que la única forma de hacer efectiva la autonomía política y el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad básica del Estado Mexicano, que es el Municipio, es otorgándole la autonomía financiera, para lo cual era indispensable garantizarle un mínimo de ingresos, pues no hacerlo significaba dejar al Municipio a merced de los poderes locales absorbentes.

⁵⁸ Camargo, Jorge. "Agrava las desigualdades económicas entre Estados y Federación, el sistema en vigor". *El Universal*, año LXXIX, Tomo CCCXII, Núm. 28.301, 27 de marzo de 1995, la sección, 1ª plana.

En este sentido, como ya se ha visto, la reforma municipal, de 1983 se propuso vigorizar el desarrollo económico, la autonomía política y financiera del Municipio devolviéndole aquellas facultades que de alguna manera, paulatina pero constantemente habían sido absorbidas por la federación y los Estados.

Sin embargo, también se ha visto que la reforma no ha logrado una verdadera autonomía financiera del Municipio; y aunque el artículo 115 constitucional garantiza los medios financieros para que los ayuntamientos estén en posibilidad de los servicios públicos básicos, de fomentar el desarrollo común en lo económico y cultural; esto no se hace mediante la debida planeación y programación, fijando metas y objetivos concretos con el fin de no desperdiciar recursos.

Hacer efectiva la reforma fiscal municipal no es tarea fácil, sobre todo porque se puede señalar que en el desarrollo económico y político de los municipios del país se encuentran diferencias extremas.

Por un lado, se observan municipios con recursos suficientes para hacer efectivas las tareas financieras y políticas que les competen; estos municipios cuentan con sus propios manuales de procedimientos, equipo de cómputo y personal capacitado; formulan documentación contable revisada minuciosamente, manejan sistemas de financiamiento que les permiten ampliar sus recursos; tienen estrategias de fiscalización capacitando a sus inspectores y auditores; y en general realizan una eficiente administración pública.

Por otro lado, existen municipios pobres en los que se observa pérdida del poder político y financiero pues muchas de sus funciones las desarrolla el gobierno de la entidad federativa; además, carecen de un presupuesto anual, tienen una infraestructura administrativa deficiente, empleo de formas anacrónicas de trabajo y resistencia a romper con la práctica de dependencia de los gobiernos de la federación y el estado.

Estas irregularidades, explican en cierta medida las limitaciones en la autonomía política y financiera de los municipios, por lo que es importante profundizar, sobre los aspectos contrastantes en algunos municipios, lo cual se hará en el siguiente capítulo.

CAPITULO V.

ASPECTOS CONTRASTANTES Y CUADROS ESTADISTICOS EN ALGUNOS MUNICIPIOS

De acuerdo con lo que hemos visto en los anteriores capítulos de este trabajo, la reforma municipal despojó a los gobiernos estatales de importantes atribuciones, y redujo la competencia de éstos sobre el acontecer municipal. No obstante, en la práctica, aún está lejos de alcanzarse una auténtica autonomía municipal. Según veremos al examinar la situación específica de algunos municipios que conforman nuestro país, en los cuales existen aspectos que contrastan notablemente entre sí, la mayoría han resultado incapaces de asumir en forma inmediata la nueva competencia que les garantiza el artículo 115, a pesar de las notables reformas que sufrió en 1983.

Partiendo de esta realidad indiscutible, los gobiernos de los estados han celebrado diversos convenios de coordinación con los municipios, a fin de encargarse, por propia delegación de éstos, de la administración de los servicios públicos, de los recursos hacendarios y de los equipamientos urbanos que no son susceptibles de ser manejado por la autonomía municipal.⁵⁹

En las nuevas leyes orgánicas de los municipios expedidas por los Congresos de los Estados, se reconoce la competencia municipal, pero también se prevén las bases para la celebración de aquellos convenios. Los nuevos convenios entre los municipios y los gobiernos estatales, en que los primeros ceden su competencia en

⁵⁹ Véase *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7ª edición, México, 1994, T. II, p. 2168.

favor de los segundos, representan un mecanismo jurídico-político semejante a los convenios entre los Estados y la Federación, en que el primero se despoja de su competencia original y la federaliza aplicando la ley federal y absteniéndose de expedir su ley local.

A esta relación estado-municipio, debemos agregar el papel determinante que en los últimos años de la administración ha tenido la aplicación de estrategias gubernamentales que, idealmente, pregonaban la coordinación de los tres ámbitos de la organización de nuestro Estado, es decir, Federación, Estados y Municipios. Con las reformas de 1983 al artículo 115 se buscaba que los municipios propiciaran la acción de los grupos sociales que la producción y los servicios vinculados al bienestar social, que permitiera el ordenamiento territorial y propiciara estrategias específicas en materia de descentralización.⁶⁰

Sin embargo, el resultado ha sido lo contrario, pues la Federación ha concentrado la dirección del ejercicio del presupuesto y las acciones específicas en cada municipio del país, eliminando, en forma prácticamente total, la posibilidad de la autonomía tan pregonada con la reforma constitucional. A este respecto, cabe destacar que los diversos programas que se aplicaron en el sexenio pasado, amparados en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, principalmente el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) desvirtuaron la política de coordinación fiscal que redundaría en mayores obras de beneficio social para los municipios más pobres del país y ocasionaron que diversas entidades o estados de la república se rezagaran aún más. De esta suerte, la personalidad jurídica del

⁶⁰ Véase Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y Municipio*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 70-71.

municipio se vio afectada, y consecuentemente la facultad reglamentaria que le otorga la Constitución Federal, se subordinó al programa antes señalado. La seguridad jurídica a los ayuntamientos municipales, mediante la participación exclusiva de las legislaturas locales en los procedimientos de suspensión de ayuntamiento, declaración de desaparición de los mismos, y suspensión o revocación del mandato de algunos de sus miembros —procedimientos que deben ser fundados y motivados en la ley local—, fueron prácticamente nulos, en virtud de que se requiere, para su aplicación, que las dos terceras partes del Congreso local así lo señalen. No obstante, resulta obvio, por lo antes apuntado, que esto no ocurrió, debido a la subordinación de los Congresos locales a las disposiciones de un programa nacional, cuyos resultados, a fin de cuentas, no fueron los esperados.

Por otra parte, la libertad municipal en lo relacionado con su hacienda: la exclusividad impositiva, en lo que se conoce como tributación inmobiliaria; la obligación de hacer participar a los ayuntamientos en los rendimientos de los impuestos federales, o el destino del gasto público con la aprobación exclusiva de los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. En muchos casos las legislaturas locales no aprobaron que los municipios captaran los ingresos municipales previstos en las leyes orgánicas de la entidad en cuestión, con la correspondiente sanción de su ley de ingresos, en virtud de la injerencia desmedida de la Federación y la desviación de los recursos que le pertenecían a los municipios con el sofisma de redistribuirlos a los municipios más necesitados.

Evidentemente, esto propició una injerencia desmedida en la autonomía y organización municipal. Hasta ahora, las disposiciones administrativas municipales, reflejan confusiones y atrasos, y lejos de contribuir a la evolución de

las estructuras en la vida municipal se convierten en obstáculos y en factores de estancamiento. El ideal de la autonomía en materia de autonomía en administración municipal —que, en primera instancia se traduciría en un mejor nivel de vida—, a pesar del mandato constitucional, sólo ha quedado en buenas intenciones y no ha sido posible llevarlo a la práctica. Con el propósito de fortalecer administrativamente al municipio, fue necesario precisar cuales son los servicios públicos que le corresponde, señalándose como tales: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinarían según las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada municipio, así como su capacidad administrativa y financiera. La reforma buscaba que los municipios se constituyeran en auténticas células autogeneradoras de desarrollo en el sistema federal, sin embargo, la posibilidad en la prestación de los servicios públicos, es imposible si no se les otorgan recursos financieros que les permitan crear la infraestructura para poder prestarlos, situación que se agudiza con la política de coordinación fiscal, practicada en nuestro país en los últimos años.

Todos los daños señalados, han propiciado que se toque uno de los principios del Estado Federal Mexicano, al ser invadida la esfera de los municipios, fundamentalmente en el aspecto del ejercicio de su autonomía. Las consecuencias de ello han sido situaciones de pobreza extrema, donde la mayoría de la población se encuentra marginada, ocupando viviendas de tamaño inadecuada a sus necesidades, y carentes de las mínimas condiciones indispensables para una vida decorosa, debido a la ausencia de servicios públicos. Ello se debe, sin duda, a la falta de normatividad a nivel estatal o local, de acuerdo con lo consignado en el

artículo 115 de la Constitución Federal y, como señalábamos antes, al alto grado de confusiones administrativas que no pueden sino afectar la vida municipal.

A continuación examinaremos una serie de casos concretos, que nos permiten apreciar la marginación tan alta en nuestro país, al tratarse de análisis comparativos de los 2,403⁶¹ municipios. Dichos indicadores son resultados definitivos de acuerdo con investigaciones llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística en 1993.

El análisis se circunscribirá a los municipios de ocho entidades de la república, que a nuestro juicio resultan suficientemente representativas de la situación nacional. Los Estados han sido seleccionados a partir de criterios geográficos, de tal suerte que se cuente con ejemplos de lo que suceden en el norte, el centro y el sureste. Así, se eligieron Baja California, Chiapas, Chihuahua, Estado de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos y Yucatán.

Antes de examinar los casos citados, es pertinente presentar la forma en que los municipios se encuentran distribuidos por Estados a lo largo del país y el grado de marginación que cada uno de ellos presenta, para dar así una idea global de las amplias disparidades en cuanto a su situación socioeconómica. Al observar en forma global los municipios que conforman este país, salta de inmediato a la vista,

⁶¹ Esta cifra corresponde a lo reportado en el último Censo de Población y Vivienda. Al momento de concluir este trabajo la cifra total de municipios descendió a 2,392, 11 menos a los que reportaba el Censo, así como las diversas instituciones que ofrecen diversas estadísticas sobre el acontecer municipal, tales como el Consejo Nacional de Población, la Dirección de Estudios de Población de la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, el Instituto Nacional Indigenista o la Secretaría de Desarrollo Social.

la gran disparidad que existe en la forma en que se encuentran distribuidos a lo largo del territorio. Ya hemos visto cómo los municipios se han ido conformando, a lo largo de la historia, con base en una multitud de factores, que van desde aspectos sociales, culturales o económicos, y han dado lugar a grandes contrastes. Baste un ejemplo para ilustrar lo anterior: en tanto que hay Estados, como Aguascalientes, con 9 municipios, en Oaxaca existen 570 de ellos.

Entre los datos aquí presentados, debe prestarse especial atención al hecho de que es muy bajo el porcentaje de personas que viven en poblaciones inferiores a los 5,000 habitantes. Esto, sin duda, favorece la propia autogestión administrativa de los municipios para recaudar y poder aplicar los fondos recaudados por concepto de contribuciones.

Cuadro 1.
Municipios por entidad federativa

Aguascalientes	9
Baja California	4
Baja California Sur	4
Campeche	9
Coahuila	38
Colima	10
Chiapas	111
Chihuahua	67
Distrito Federal	16
Durango	39
Guanajuato	46
Guerrero	75
Hidalgo	84
Jalisco	124
México	121
Michoacán	113
Morelos	33
Nayarit	20
Nuevo León	51
Oaxaca	570
Puebla	217
Querétaro	18
Quintana Roo	7
San Luis Potosí	56
Sinaloa	18
Sonora	70
Tabasco	17
Tamaulipas	43
Tlaxcala	44
Veracruz	207
Yucatán	106
Zacatecas	56
Total	2403

Cuadro 2.
Características generales de los estados analizados

Nombre	Población	Densidad de población	Grado de marginación	Lugar que ocupa*	Número de municipios
BAJA CALIFORNIA	1,660,855	24.00	MUY BAJO	30	4
CHIAPAS	3,210,496	43.00	MUY ALTO	1	111
CHIHUAHUA	2,441,873	10.00	BAJO	26	67
ESTADO DE MEXICO	9,815,795	457.00	BAJO	21	121
GUANAJUATO	3,982,593	130.00	ALTO	13	46
JALISCO	5,302,689	66.00	BAJO	24	124
MORELOS	1,195,059	242.00	BAJO	20	33
YUCATAN	1,362,940	35.00	ALTO	11	106

5.1. BAJA CALIFORNIA

Baja California es, junto con Baja California Sur, el Estado con menor cantidad de municipios (sólo 4). El grado de marginación en este Estado se considera como muy bajo, y ocupa el lugar número 30 en el panorama nacional en escala ascendente. Resulta altamente significativo que, al mismo tiempo que sea uno de los Estados con menor número de municipios, sea también uno de los que se registra mayor bonanza económica.

Cuadro 3.
Características generales de los municipios que conforman al Estado de Baja California*

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa.	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos de 5,000 habitantes
ENSENADA	259979	6.00	26.78	7.34	14.29	13.45	42.26	8.67	23.31
MEXICALI	601938	4.71	24.40	2.95	3.15	8.36	46.64	7.91	18.26
TECATE	51557	5.26	26.41	9.06	21.81	27.16	45.72	10.33	21.95
TIJUANA	747381	4.16	22.60	5.34	14.32	30.24	45.56	7.96	2.23

97

* La información sobre los municipios proviene de los *Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal, 1990*. Consejo Nacional de Población México, 1993.

5.2. CHIAPAS

No es casual que sea el Estado de Chiapas donde, en enero de 1994, estallara el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y cuyas exigencias aún no han sido resueltas, pese a una larga serie de negociaciones y apoyos, pues esta entidad registra el nada meritorio primer lugar de marginación a nivel nacional, y se considera, como es evidente, que la marginación tiene un grado muy alto. Está conformada por 111 municipios.

Además de recalcar la situación de pobreza extrema en la que viven buena parte de los habitantes de este Estado, es de hacer notar el alto grado de personas que habitan en poblaciones inferiores a los 5,000 habitantes (en muchos municipios el porcentaje equivale al 100%). Asimismo, es notable el elevado índice de población analfabeta, así como la de quienes no tienen la primaria incompleta. Sin duda, este factor resulta un claro impedimento para que las personas puedan ejercer plenamente los derechos democráticos que les conceden las diversas legislaciones.

Cuadro 4.
Características generales de los municipios que conforman al estado de Chiapas

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
ACACOYAGUA	11736	25.16	69.54	51.54	36.05	53.56	85.87	44.32	100.00
ACALA	21051	30.05	64.88	24.97	10.01	32.21	76.23	31.61	47.44
ACAPETAHUA	23871	25.78	65.94	56.24	36.04	72.61	77.08	50.30	100.00
ALTAMIRANO	17026	51.79	83.31	43.67	75.01	48.75	79.95	79.56	100.00
AMATAN	14799	42.17	85.82	62.15	83.14	65.70	79.83	88.20	100.00
AMATENANGO DE LA FRONTERA	22578	32.49	74.24	51.55	37.07	20.50	84.77	56.27	100.00
AMATENANGO DEL VALLE	5681	60.03	85.46	74.92	43.05	32.18	82.50	81.98	100.00
ANGEL									
ALBINO CORZO	22023	35.66	75.88	45.77	19.79	19.79	82.60	50.38	71.27
ARRIAGA	36224	17.42	49.74	25.65	9.87	23.81	65.82	13.45	39.68
BEJUCAL DE OCAMPO	6114	20.68	80.80	45.89	83.51	72.93	91.29	78.74	100.00
BELLA VISTA	17087	17.36	70.46	64.52	63.45	56.99	84.73	66.24	100.00
BERRIOZABAL	22170	29.04	68.12	38.26	23.29	50.27	75.98	43.45	36.36
BOCHIL	16148	41.69	69.58	48.23	38.81	33.57	77.29	66.49	59.26
BOSQUE EL	13973	54.34	79.39	40.13	29.45	21.50	80.40	76.53	100.00
CACAHUATAN	33070	23.66	58.20	19.26	20.42	19.35	77.46	36.11	69.78
CATAZAJA	14391	22.46	61.39	38.80	19.70	70.39	72.16	41.92	100.00
CINTALAPA	59152	21.89	59.49	29.07	21.28	39.60	70.09	29.39	50.46
COAPILLA	5746	30.96	76.75	55.07	31.59	14.75	75.63	42.45	100.00
COMITAN DE DOMINGUEZ	78896	22.96	53.50	35.46	16.97	33.68	63.45	38.00	38.78
CONCORDIA LA	33338	33.70	73.87	40.70	24.22	35.43	80.18	41.40	79.98
COPAINALA	16192	23.83	66.34	47.20	29.50	17.45	74.77	58.12	100.00
CHALCHIHUITAN	9442	62.02	74.86	81.55	95.56	74.46	86.82	94.20	100.00
CHAMULA	51757	71.30	91.20	89.88	43.33	65.92	79.75	93.69	100.00
CHANAL	7195	54.30	78.12	84.34	53.92	94.17	86.33	87.65	100.00
CHAPULTENANGO	5352	42.70	81.36	60.52	71.00	45.04	74.27	86.23	100.00
CHENALHO	30680	51.38	69.24	88.35	78.12	56.19	87.23	90.49	100.00
CHIAPA DE CORZO	45143	24.84	57.74	32.24	10.73	28.13	70.12	32.76	58.56

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
CHIAPILLA	4497	47.47	78.16	46.83	12.92	5.80	83.00	43.57	100.00
CHICOMUSELO	24755	31.08	75.40	66.16	18.56	46.36	85.06	54.76	100.00
CHICOASEN	3645	21.29	63.17	36.12	16.54	20.91	77.23	32.04	100.00
CHILON	66644	58.17	82.26	79.74	78.04	41.66	84.93	83.21	100.00
ESCUINTLA	24805	24.07	65.09	45.21	36.80	29.47	78.23	38.61	70.20
FRANCISCO LEON	3903	45.81	91.51	84.72	99.36	51.91	85.78	89.56	100.00
FRONTERA COMALAPA	44222	20.42	64.79	50.30	22.23	37.14	80.32	49.96	81.21
FRONTERA HIDALGO	9446	27.84	58.90	40.70	37.16	67.68	76.24	58.62	100.00
GRANDEZA. LA	5325	21.13	67.37	34.53	81.59	42.73	87.20	79.43	100.00
HUEHUETAN	28335	26.25	60.50	56.47	39.49	64.52	79.84	51.19	80.55
HUITTUPAN	16109	45.49	81.44	56.49	66.83	43.09	85.94	91.51	100.00
HUEXTAN	17669	46.49	73.50	67.81	56.54	70.21	82.79	83.05	100.00
HUIXTLA	44496	19.02	52.21	31.61	25.39	42.63	70.71	29.53	43.86
INDEPENDENCIA	27073	25.53	73.16	45.54	23.77	64.36	82.54	55.86	100.00
IXHUATAN	7306	37.59	82.62	41.73	41.58	21.61	83.62	67.40	100.00
IXTACOMITAN	7365	27.74	67.96	41.63	42.77	49.44	76.63	48.82	100.00
IXTAPA	13203	29.88	69.43	60.84	12.35	14.06	80.90	46.79	100.00
IXTAPANGAJOYA	4240	30.40	80.05	59.96	63.90	39.92	82.02	73.72	100.00
JQUIPILAS	34802	19.37	60.45	27.89	14.25	29.46	69.74	27.43	77.79
JTOTOL	9702	39.08	77.12	35.15	50.96	15.74	82.35	61.71	100.00
JUAREZ	20903	24.68	64.27	38.46	41.93	76.19	72.59	43.43	73.35
LARRAINZAR	15303	62.07	82.29	80.54	78.11	47.78	85.45	92.19	100.00
LIBERTAD. LA	5114	20.28	68.34	30.85	55.21	72.34	67.94	16.55	100.00
MAPASTEPEC	34882	26.33	65.74	41.69	36.59	60.30	73.51	41.92	63.96
MARGARITASLAS	86586	48.37	83.27	38.54	66.40	72.72	83.36	77.90	100.00
MAZAPA DE MADERO	7491	14.54	69.59	49.85	61.53	35.40	89.47	73.76	100.00
MAZATAN	21464	22.77	57.69	45.89	32.41	85.30	77.86	61.14	100.00
METAPA	3961	22.35	46.95	37.13	25.22	37.94	71.83	42.40	100.00
MITONIC	5783	69.30	86.19	91.22	83.75	76.26	85.51	96.37	100.00
MOTZOINTLA	48106	20.24	64.90	38.87	47.59	26.97	82.97	51.10	76.48
NICOLAS RUIZ	2943	31.64	81.55	34.92	15.46	5.24	87.95	45.83	100.00
OCOSINGO	121012	46.71	78.29	60.24	67.95	49.17	80.80	74.68	84.82
OCOTEPEC	6386	59.91	91.69	65.42	53.35	48.94	81.72	83.85	100.00

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
OCOZOCOAUTLA DE ESPINOSA	47954	25.39	67.35	35.51	22.65	26.81	73.76	51.15	57.12
OSTUACAN	16201	33.56	78.59	50.48	63.44	74.92	79.68	51.40	100.00
OSUMACINTA	2633	17.71	62.97	38.32	13.41	4.47	77.47	36.62	100.00
OXCHUC	34868	34.81	64.79	78.31	87.81	59.33	84.77	89.08	100.00
PALENQUE	63209	31.60	65.22	50.41	43.16	58.92	77.07	49.79	73.01
PANTELHO	13131	63.66	82.76	62.74	75.22	46.37	85.17	91.62	100.00
PANTEPEC	7087	55.94	86.53	64.81	66.16	32.56	82.00	85.77	100.00
PICHUCALCO	27312	28.58	64.08	42.65	45.41	53.19	72.44	40.39	61.16
PIJUAPAN	43248	23.33	63.85	37.17	29.14	74.30	74.41	38.51	72.01
PORVENIR, EL	10834	19.95	64.97	40.12	83.84	61.82	90.84	71.55	100.00
PUEBLO NUEVO SOLISTAHUACAN	17490	50.80	82.75	55.10	56.43	27.29	79.98	79.98	100.00
RAYON	5431	45.37	76.77	54.27	47.28	36.09	77.26	62.61	100.00
REFORMA	30875	16.36	51.64	21.64	20.85	38.75	69.99	25.33	38.24
ROSAS, LAS	16617	51.26	79.83	57.46	30.80	51.66	73.20	64.77	100.00
SABANILLA	17475	42.98	82.73	63.59	80.06	44.32	86.65	90.69	100.00
SALTO DE AGUA	41583	46.33	75.88	76.99	63.43	61.92	84.81	76.88	100.00
SAN CRISTOBAL DE LAS CASAS	89335	24.99	44.79	21.72	16.95	27.47	60.06	33.99	17.85
SAN FERNANDO	22388	26.82	67.01	41.97	15.06	46.95	78.70	36.85	69.68
SAN JUAN CANCUC	21206	66.54	82.62	95.70	90.42	88.96	90.86	98.61	75.62
SAN LUCAS	4239	43.41	81.57	75.16	24.70	27.47	73.74	80.71	100.00
SILTEPEC	29629	33.39	81.87	51.82	76.53	31.02	89.09	72.93	100.00
SIMOJOVEL	28038	56.21	78.81	41.69	65.74	27.84	81.11	78.89	77.39
SITALA	6640	71.36	93.32	75.02	86.13	69.16	85.49	92.24	100.00
SOCOLTENANGO	11368	40.19	78.22	45.87	26.92	41.40	78.06	49.32	100.00
SOLOSUCHIAPA	6417	31.34	74.42	40.91	47.02	21.13	81.12	57.56	100.00
SOYALO	6243	35.48	69.41	41.87	10.62	30.90	76.78	56.17	100.00
SUCHIAPA	12293	29.52	58.18	32.12	9.44	20.27	77.51	35.23	24.59
SUCHIATE	25739	28.18	59.55	35.04	23.47	66.05	74.69	52.32	61.56
SUNUAPA	1739	39.16	85.63	64.34	80.16	66.06	84.25	83.35	100.00
TAPACHULA	222405	16.38	43.53	23.72	19.27	44.72	65.27	33.45	34.72
TAPALAPA	3343	29.43	82.81	60.21	62.10	35.79	77.35	81.40	100.00
TAPLULA	8491	33.67	66.79	39.76	30.21	21.70	78.12	53.65	39.59
TECPATAN	34465	26.87	68.92	42.81	37.34	28.44	75.84	50.83	82.62

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
TENEJAPA	27217	49.44	74.81	73.28	45.69	19.21	84.67	92.14	100.00
TEOPISCA	18186	49.75	79.20	48.93	26.84	24.06	75.30	65.77	53.36
TILA	48558	50.50	78.09	69.14	65.94	49.17	82.41	88.12	89.67
TONALA	67491	19.22	55.11	25.32	16.40	46.47	71.46	18.88	52.23
TOTOLAPA	4218	57.60	85.12	69.01	14.58	22.39	90.01	46.84	100.00
TRINITARIA, LA	57975	28.43	68.52	37.68	31.01	71.06	81.02	68.52	100.00
TUMBALA	22373	53.81	78.25	71.30	67.99	40.16	82.53	86.01	100.00
TUXTLA CHICO	32348	27.35	56.30	53.63	28.59	75.82	78.14	50.40	81.16
TUNTLA GUTIERREZ	295608	10.71	29.56	7.26	3.05	15.61	54.50	14.29	2.02
TUZANTAN	23007	24.48	69.23	59.99	31.76	45.24	81.19	42.01	100.00
TZIMOL	9845	37.93	81.55	50.75	16.46	52.39	76.61	49.00	100.00
UNION JUAREZ	13620	24.17	63.05	15.30	25.36	14.04	78.59	40.18	100.00
VENUSTIANO CARRANZA	43334	37.75	70.36	36.04	14.09	22.08	72.87	41.52	73.34
VILLA COMALTITLAN	24182	26.44	66.98	57.70	44.62	63.76	80.39	52.50	75.10
VILLA CORZO	54424	28.92	67.23	47.25	21.83	32.74	77.36	42.55	50.63
VILLAFLORES	73207	22.86	59.07	33.29	11.19	25.18	73.99	31.39	59.46
YAJALON	22076	45.74	69.97	48.21	55.21	30.19	77.42	70.08	54.88
ZINACANTAN	22392	63.72	81.87	87.22	21.07	46.75	82.43	86.35	100.00

5.3. CHIHUAHUA

El Estado de Chihuahua tiene 67 municipios. Su grado de marginación es bajo y ocupa el lugar número 26 a nivel nacional, en orden ascendente. En éste uno de los Estados donde en los últimos años se ha observado una marcada oposición hacia el aún partido en el gobierno. Incluso fue aquí donde recientemente se protagonizó un episodio que logró cimbrar las conciencias en torno a los problemas que deben afrontar los municipios, por cuanto a la ingerencia federal y estatal, para hacer uso del dinero que logran recaudar. Así, en el mes de abril de 1994, el alcalde de Ciudad Juárez llegó incluso a la cárcel por negarse a entregar contribuciones por concepto de recaudación por derecho de peaje, lo cual estuvo a punto de generar un mayor conflicto político. Finalmente, el funcionario hubo de ser liberado, para evitar así que el conflicto adquiriese una dimensión mayor.

Cuadro 5.
Características generales de los municipios que conforman al Estado de Chihuahua

Municipio	Población	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
AHUMADA	11871	6.88	47.75	14.92	14.06	14.71	54.93	4.29	39.00
ALDAMA	17169	6.86	43.93	16.47	14.19	8.75	51.99	6.95	28.99
ALLENDE	9411	6.68	41.49	27.91	8.11	10.51	43.85	6.01	100.00
AQUILES SERDAN	3916	5.24	30.88	37.62	3.89	19.43	53.78	2.58	100.00
ASCENSION	16361	6.10	46.74	13.37	25.15	8.39	50.89	4.80	45.20
BACHINIVA	8139	6.83	57.22	20.99	10.80	11.88	43.55	5.65	100.00
BALLEZA	14757	32.86	65.52	69.93	67.01	60.01	58.18	50.22	100.00
BATOPILAS	9751	49.47	81.96	76.34	94.02	78.21	70.71	87.03	100.00
BOCOYNA	22417	19.53	54.20	33.11	54.46	48.01	64.30	33.83	70.14
BUENAVENTURA	17831	5.78	44.95	11.46	17.45	5.71	49.21	6.79	100.00
CAMARGO	45814	4.72	31.57	17.00	6.03	7.25	48.63	4.57	26.70
CARICHI	9527	40.86	72.94	60.54	56.96	60.58	55.02	48.57	100.00
CASAS GRANDES	10042	5.64	46.98	10.52	36.80	26.85	48.06	4.83	100.00
CORONADO	2914	8.09	52.86	45.61	28.62	12.46	50.33	9.73	100.00
COYAME	2262	8.39	56.29	24.45	21.13	8.86	41.02	5.31	100.00
CRUZ LA	4008	4.44	41.80	22.64	12.45	9.49	49.33	4.42	100.00
CUAUHTEMOC	112589	3.76	30.26	9.76	7.29	7.65	48.57	2.51	28.48
CUSIHUIRIACHI	6467	7.81	57.43	27.54	20.89	23.51	47.60	5.91	100.00
CHIHUAHUA	530783	2.60	18.60	7.57	3.29	5.41	39.53	2.90	2.76
CHINIPAS	7116	23.61	68.11	55.65	86.49	47.42	65.51	82.22	100.00
DELICIAS	104014	4.96	28.53	7.76	3.44	4.70	50.41	4.63	15.96
DOCTOR BELISARIO DOMINGUEZ	5383	6.73	54.06	39.84	8.55	10.82	29.02	5.38	100.00
GALEANA	3130	3.57	43.29	12.49	19.87	8.53	46.23	1.76	100.00
GENERAL TRIAS	5269	5.31	50.89	35.99	11.09	13.01	46.35	7.19	100.00
GOMEZ FARIAS	10073	5.51	43.74	8.49	11.49	9.02	43.46	4.83	100.00
GRAN MORELOS	5327	7.49	54.73	43.52	10.14	19.43	41.60	5.16	100.00
GUACHOCHI	34255	39.50	69.60	58.88	78.69	68.90	66.00	62.71	76.49
GUADALUPE	9054	7.36	45.77	11.45	21.76	12.19	53.51	6.26	100.00
GUADALUPE Y CALVO	34954	29.84	72.31	69.47	87.57	56.83	66.07	57.50	100.00
GUAZAPARES	11082	35.35	75.15	59.95	88.82	51.66	66.49	81.44	100.00
GUERRERO	41564	8.36	50.37	23.57	26.53	29.71	52.30	13.89	66.61
HIDALGO DEL PARRAL	90647	4.20	26.49	11.98	7.06	9.94	48.09	7.73	2.70

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
HUEJOTTIAN	1733	13.70	61.93	76.92	48.24	34.62	54.40	23.77	100.00
IGNACIO ZARAGOZA	9059	5.00	47.10	18.54	18.18	9.94	45.98	3.57	100.00
JANOS	10898	4.69	42.94	11.19	73.50	11.39	55.54	3.47	100.00
JIMENEZ	37052	7.44	37.11	16.92	8.36	7.51	54.04	9.10	22.34
JUAREZ	798499	3.47	25.13	5.28	4.28	5.91	48.03	6.10	1.12
JULIMES	5641	6.01	53.20	25.07	7.93	5.82	46.22	4.67	100.00
LOPEZ	4682	8.55	48.39	25.25	7.37	4.36	42.67	7.41	100.00
MADERA	35857	8.78	48.30	13.44	15.89	14.52	50.70	10.02	61.59
MAGUARICHI	1690	30.87	77.17	61.66	84.96	61.98	67.20	79.55	100.00
MANUEL BENAVIDES	2794	9.63	62.82	33.72	39.11	21.29	36.18	8.71	100.00
MATACHI	4109	6.59	46.37	20.05	20.59	21.75	45.43	8.53	100.00
MATAMOROS	5306	7.81	46.91	61.16	11.78	13.57	51.76	6.76	100.00
MEOQUI	34995	5.81	39.81	12.35	8.13	8.47	49.95	4.50	34.41
MORELOS	6547	38.14	73.15	65.51	95.37	83.35	69.36	85.42	100.00
MORIS	4945	24.52	68.17	45.96	83.74	57.76	63.39	73.99	100.00
NAMIQUIPA	30014	5.15	47.35	11.75	16.72	18.49	43.40	3.16	100.00
NONOAVA	3516	29.21	70.90	76.08	94.61	50.71	56.04	65.30	100.00
NUEVO CASAS GRANDES	49154	3.55	30.84	8.70	11.28	4.91	50.29	2.12	10.31
OCAMPO	7211	21.14	70.52	54.91	93.12	58.20	65.34	39.46	100.00
OJINAGA	23910	6.33	41.51	13.42	20.24	16.07	39.30	3.60	23.98
PRAXEDIS G. GUERRERO	8442	6.74	47.87	9.27	13.32	6.05	52.29	1.65	100.00
RIVA PALACIO	10081	3.86	21.99	35.18	21.78	16.71	57.00	3.09	100.00
ROSALES	14154	7.38	46.88	19.55	10.11	8.02	57.91	5.31	100.00
ROSARIO	3218	12.32	59.77	52.78	52.68	29.10	50.60	25.64	100.00
SAN FRANCISCO DE BORJA	3220	12.98	57.79	49.00	25.99	21.30	41.79	20.11	100.00
SAN FRANCISCO DE CONCHOS	3231	7.04	37.19	22.24	13.57	11.37	45.93	4.67	100.00
SAN FRANCISCO DEL ORO	9486	6.08	33.08	16.14	5.18	9.16	50.76	3.03	10.34
SANTA BARBARA	15124	6.69	31.95	20.30	5.71	9.78	53.86	4.37	15.72
SATEVO	6306	9.53	57.88	73.03	43.97	40.52	46.20	15.86	100.00
SAUCILLO	32612	6.49	39.45	17.96	8.75	7.42	53.08	5.55	50.68
TEMOSACHI	9021	12.64	61.50	20.42	58.17	39.70	52.18	25.67	100.00
TULE	2666		13.68	57.65	64.19	32.04	15.41	40.38	14.92
URIQUE	15848	41.62	73.85	64.99	80.23	56.71	64.46	70.99	100.00
URUACHI	7314	31.93	78.37	59.73	92.83	73.68	63.83	84.57	100.00
VALLE DE ZARAGOZA	6641	10.35	56.24	49.95	37.29	20.79	51.87	8.66	100.00

5.4. ESTADO DE MEXICO

El Estado de México, con sus 121 municipios, es, sin duda, un Estado de grandes contrastes, pues en él se ubican, por un lado, prósperos municipios industriales -o al menos eran tales hasta antes de que la crisis asolará buena parte de este país- que generan importantes cuotas por conceptos de recaudación de impuestos municipales. Al mismo tiempo, se encuentran ubicados aquí municipios donde existen grandes carencias, como es el caso de Nezahualcoyotl.

Otro factor que determina buena parte de la situación que se vive en varios de los municipios de esta entidad, es su peculiar ubicación en torno al Distrito Federal, lo cual determina la convivencia de zonas urbanas con zonas rurales, así como de una amplia zona llamada conurbada que, sin ser parte del Distrito Federal, padece los problemas de éste y da alojamiento a muchos a quienes tienen en la capital del país su fuente de trabajo. En una entidad tan contrastante, ejercer la democracia o, al menos, encontrar puntos de contacto entre sus habitantes, resulta más que difícil. En promedio, se considera que el grado de marginación es bajo, y ocupa el lugar 21 en el panorama nacional, en orden ascendente.

Cuadro 6.
Características generales de los municipios que conforman al Estado de México

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
ACAMBAY	47517	26.47	60.99	77.14	21.91	51.30	67.93	42.48	100.00
ACOLMAN	43276	7.31	26.82	15.46	1.79	8.17	63.59	6.67	39.44
ACULCO	29174	24.23	60.52	73.05	40.18	42.95	66.99	35.18	100.00
ALMOLOYA DE ALQUISIRAS	12021	22.15	60.02	65.61	40.67	42.32	65.83	46.01	100.00
ALMOLOYA DE JUAREZ	84147	21.48	55.13	71.31	23.85	43.78	69.62	43.29	84.62
ALMOLOYA DEL RIO	6777	10.73	33.30	13.13	2.79	3.57	72.11	27.18	0.00
AMANALCO	15702	30.30	66.48	75.19	37.12	52.20	71.59	52.04	100.00
AMATEPEC	28185	30.79	61.91	72.03	55.93	64.63	63.20	58.28	100.00
AMECAMECA	36521	7.99	29.76	7.53	2.89	3.71	66.66	24.17	30.14
APAXCO	18500	11.62	40.66	30.55	5.37	14.04	65.21	6.13	42.26
ATENCO	21219	6.10	26.74	12.95	4.54	9.80	69.04	7.23	49.93
ATIZAPAN	5339	11.12	35.91	4.38	1.48	3.49	73.52	27.06	100.00
ATIZAPAN DE ZARAGOZA	315192	5.41	18.89	5.40	4.09	14.64	46.16	6.69	0.04
ATLACOMULCO	54067	19.55	44.51	50.01	9.19	15.33	64.53	24.75	75.08
ATLAUTLA	18993	17.11	46.10	33.43	5.14	13.09	75.38	41.48	63.15
AXAPUSCO	15803	14.51	45.20	43.14	4.13	8.23	70.22	16.84	100.00
AYAPANGO	4239	7.13	36.99	9.26	8.36	7.99	70.44	28.15	100.00
CALIMAYA	24906	11.93	32.42	18.83	3.42	5.43	69.03	24.90	72.99
CAPUJHUAC	21258	8.39	26.77	10.69	2.17	3.36	65.93	14.35	37.97
COACALCO	152082	2.22	11.41	0.76	0.99	2.32	32.03	0.79	0.54
COATEPEC HARINAS	27940	23.07	60.26	58.06	31.63	47.55	68.52	39.82	81.16
COCOTIFLAN	8068	6.48	27.48	15.52	3.76	7.14	73.66	20.39	13.75
COYOTEPEC	24451	12.38	34.37	20.83	5.79	7.38	70.89	20.00	6.88
CUAUTIFLAN	48858	5.26	21.23	3.57	2.19	2.75	52.24	2.72	15.73
CUAUTIFLAN IZCALLI	326750	3.68	16.05	3.32	1.55	3.10	40.25	2.40	1.33
CHALCO	282940	10.68	37.67	14.01	4.89	70.16	76.34	21.55	7.18
CHAPA DE MOTA	17581	28.43	63.67	76.07	28.43	37.55	70.31	36.51	100.00
CHAPULTEPEC	3863	6.15	26.93	6.45	0.62	1.35	74.02	13.67	100.00
CHIAUTLA	14764	6.29	29.98	18.55	3.51	8.89	67.80	11.44	100.00
CHICOLOAPAN	57306	8.07	31.29	6.27	1.86	4.64	70.78	8.53	0.00
CHICONCUAC	14179	6.24	25.45	7.49	2.09	4.61	66.50	8.27	2.74

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
CHIMALIHUACAN	242317	9.42	36.46	9.63	10.91	14.69	78.41	16.52	2.78
DONATO GUERRA	21510	34.60	71.56	70.21	48.97	36.51	74.74	54.39	100.00
ECATEPEC	1218135	5.24	22.34	2.91	3.02	10.94	58.42	5.73	0.00
ECAZINGO	5808	17.32	57.60	54.92	11.97	13.43	79.86	44.99	100.00
HUEHUETOCA	25529	9.38	32.45	18.59	3.67	6.13	65.67	5.07	76.61
HUEYPOXTLA	26189	18.86	51.68	68.44	4.16	19.13	71.91	15.30	57.33
HUIXQUILUCAN	131926	6.94	24.90	13.27	3.55	9.95	52.54	11.17	30.40
ISIDRO FABELA	3190	14.97	44.29	55.62	11.37	20.05	68.57	37.93	100.00
IXTAPALUCA	137357	8.51	31.09	10.10	8.99	28.69	69.54	12.36	9.83
IXTAPAN DE LA SAL	24297	16.28	44.79	35.77	11.17	35.97	61.96	30.12	45.43
IXTAPAN DEL ORO	5880	27.79	66.82	75.11	61.89	37.38	70.96	44.26	100.00
IXTLAHUACA	88545	25.71	53.07	68.66	18.51	30.18	69.90	42.11	76.07
JALATLACO	14047	12.85	42.35	31.11	3.69	8.88	76.39	30.76	38.45
JALTENCO	22803	4.14	21.45	7.72	1.77	2.23	49.99	4.05	19.98
JILOTZINGO	9011	13.86	39.49	39.84	7.04	19.32	63.65	28.03	100.00
JILOTEPEC	52609	15.60	51.22	65.08	23.17	42.59	63.40	20.77	84.40
JIQUILCO	44012	26.55	57.89	64.69	16.18	26.73	64.40	32.99	85.33
JOCOTITLAN	39077	16.22	44.99	57.49	10.71	23.11	65.58	20.07	86.55
JOQUICINGO	7769	15.82	47.68	24.83	6.14	7.97	73.47	36.62	100.00
JUCHITEPEC	14270	14.41	43.35	16.25	4.30	19.65	74.85	33.06	27.15
LERMA	66912	12.87	32.95	22.36	3.36	10.38	62.82	16.20	54.64
MALINALCO	16872	22.90	57.42	61.56	14.81	36.02	70.19	46.35	68.08
MELCHOR OCAMPO	26154	6.26	28.10	14.48	3.12	5.62	68.62	8.44	11.72
METEPEC	140268	4.25	15.09	4.90	1.43	6.69	39.65	6.50	13.58
MEXICALCINGO	7248	9.93	29.75	9.46	3.33	10.39	66.17	17.68	11.18
MORELOS	21853	32.77	63.51	72.75	29.80	31.82	68.07	46.34	100.00
NAUCALPAN	786551	5.45	20.82	2.04	1.08	1.40	49.94	2.90	1.79
NEXTALPAN	10840	6.64	32.26	23.36	5.05	5.77	68.97	11.53	31.31
NEZAHUALCOYOTL	1256115	5.38	22.71	0.44	0.35	2.29	60.19	2.48	0.05
NICOLAS ROMERO	184134	8.85	29.90	14.47	3.50	15.89	66.03	11.14	16.97
NOPALTEPEC	5234	14.00	40.78	55.91	10.99	9.48	66.51	26.00	100.00
OCOYOACAC	37395	10.75	31.85	14.21	4.49	6.58	69.91	13.68	35.79
OCUILAN	19043	18.33	58.82	58.73	11.31	19.29	72.18	49.54	100.00
ORO EL	25490	21.75	52.08	62.86	18.53	34.62	63.96	37.67	100.00
OTUMBA	21834	12.34	40.33	42.78	8.33	10.54	67.50	17.07	69.93
OTZOLOTEPEC	40407	21.01	48.15	49.34	9.28	17.13	72.22	40.60	59.33
OTZOLOAPAN	4018	30.38	66.37	66.85	39.95	37.68	66.39	65.38	100.00
OZUMBA	18052	8.82	34.36	13.43	5.30	10.83	72.83	29.69	25.49
PAPALOTLA	2387	6.32	28.33	18.20	2.59	7.56	64.32	6.44	100.00

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
PAZ LA	134782	7.28	28.26	5.19	5.07	11.55	70.07	7.04	100.00
POLOTITLAN	9714	12.50	49.29	51.76	20.42	22.50	60.03	9.32	100.00
RAYON	7026	11.91	31.75	12.70	2.39	19.93	69.68	24.34	21.69
SAN ANTONIO LA ISLA	7321	11.09	31.58	12.80	3.25	11.41	72.26	36.14	0.16
SAN FELIPE DEL PROGRESO	140834	35.12	73.33	82.20	37.47	69.71	76.57	42.59	100.00
SAN MARTIN DE LAS PIRAMIDES	13363	8.04	33.54	26.25	3.25	4.79	64.89	9.97	37.87
SAN MATEO ATENCO	41926	9.52	28.26	22.29	3.11	22.50	63.89	12.73	13.59
SAN SIMON DE GUERRERO	3887	26.72	56.97	61.18	38.38	37.94	64.00	54.73	100.00
SANTO TOMAS	7068	24.67	56.62	50.70	39.27	35.97	66.24	39.59	100.00
SOYANIQUIL PAN DE JUAREZ	7997	11.80	49.72	66.28	29.16	40.77	66.60	9.02	100.00
SULTEPEC	23462	34.93	67.96	78.52	56.85	46.80	73.14	66.64	100.00
TETCAMAC	123218	6.43	25.65	8.10	3.01	11.18	58.79	7.30	4.30
TEJUPILCO	74985	31.32	61.65	57.14	42.89	44.46	68.01	48.70	71.14
TEMAMATLA	5366	6.58	28.54	11.28	2.29	3.44	64.63	13.24	100.00
TEMASCALAPA	19099	11.35	42.38	45.70	6.46	9.27	70.78	15.60	100.00
TEMASCALCINGO	51269	26.59	60.39	70.49	12.14	28.44	70.11	36.06	75.52
TEMASCALTEPEC	26968	21.26	56.37	68.51	35.91	47.11	70.42	49.49	100.00
TEMOAYA	49427	23.74	64.47	64.31	11.09	21.95	74.09	50.45	100.00
TENANCINGO	60300	14.44	40.09	29.10	6.98	27.40	69.32	29.78	58.92
TENANGO DEL AIRE	6207	8.26	34.59	21.66	5.78	5.70	71.05	26.90	100.00
TENANGO DEL VALLE	45952	13.94	39.49	18.00	6.64	13.18	66.97	32.54	69.21
TEOLOYUCAN	41964	9.16	32.55	21.20	2.65	11.88	68.06	10.26	24.49
TEOTIHUACAN	30486	7.39	27.42	17.34	2.06	15.71	65.54	7.59	54.85
TEPETLAOXTOC	16120	11.45	34.95	38.13	5.29	9.91	68.90	16.55	100.00
TEPETLIXPA	12687	10.29	40.37	24.92	5.01	17.08	70.43	32.76	26.07
TEPOTZOTLAN	39647	9.04	30.50	19.58	4.96	11.41	61.20	8.99	26.59
TEQUIQUILAC	20784	8.18	40.43	35.33	4.61	18.18	67.16	9.41	31.12
TEXCALYACAC	2961	6.16	32.03	7.02	2.91	2.56	71.89	22.84	100.00
TEXCALTITLAN	12468	22.63	59.43	67.38	49.41	42.69	70.13	44.60	100.00
TEXCOCO	140368	6.55	23.82	16.54	2.53	7.90	55.36	7.14	24.74
TEZOYUCA	12416	5.09	24.19	12.04	3.23	14.05	68.10	7.80	51.50
TIANGUISTENCO	42448	10.49	33.39	20.44	3.99	9.94	69.84	24.99	37.17
TIMILPAN	12059	18.85	53.66	64.30	16.65	48.40	59.68	23.17	100.00

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
TLALMANALCO	32984	5.04	22.51	8.87	2.06	9.39	60.77	14.93	19.75
TLALNEPANTLA	702807	5.03	18.99	1.85	0.46	1.87	48.47	3.22	0.08
TLATLAYA	33914	34.21	61.41	77.38	53.22	67.64	66.63	67.07	100.00
TOLUCA	487612	9.19	26.15	18.05	4.87	13.54	51.27	13.14	19.85
TONATICO	9712	13.57	53.56	24.53	10.64	28.25	54.35	18.62	35.00
TULTEPEC	47323	7.41	28.13	8.54	2.72	5.12	62.44	7.03	5.77
TULITILAN	246464	4.77	19.70	5.27	1.69	12.17	49.43	4.19	1.28
VALLE DE BRAVO	36135	16.36	44.03	31.64	15.55	18.73	62.07	24.13	42.45
VILLA DE ALLENDE	28743	28.83	67.11	75.34	47.53	56.19	74.60	33.33	100.00
VILLA DEL CARBON	27283	27.60	61.86	65.79	35.26	37.85	67.93	34.57	80.13
VILLA GUERRERO	39233	15.32	56.55	44.69	13.60	28.57	69.16	42.03	82.56
VILLA VICTORIA	58566	35.39	71.83	82.02	45.74	71.14	75.83	50.46	100.00
XONACATLAN	28837	15.05	38.96	27.98	4.41	9.34	68.03	27.21	32.02
ZACAZO-NAPAN	2404	29.87	58.56	52.55	34.57	17.99	61.16	45.99	100.00
ZACUALPAN	14383	24.40	66.21	71.40	38.43	57.33	68.84	55.96	100.00
ZINACANTEPEC	83197	15.95	39.04	30.97	8.99	24.28	69.18	27.17	45.93
ZUMPAHUACAN	11500	26.94	66.41	68.19	28.15	32.83	74.51	65.27	100.00
ZUMPANGO	71413	10.88	36.62	17.88	3.02	4.26	66.81	9.26	31.11

5.5. GUANAJUATO

El Estado de Guanajuato es otra de las entidades donde el Partido Acción Nacional ha aumentado su fuerza de una forma por demás notoria. En las elecciones celebradas en mayo de 1995, el triunfo de sus candidatos sobre los del Partido Revolucionario Institucional fue apabullante. Esta entidad, conformada por 46 municipios, ocupa el lugar número 13 a nivel nacional, en orden ascendente. El grado de marginación es alto, y sin duda hay grandes contrastes entre sus municipios: en tanto que allí se ubica la ciudad de León, una de las más prósperas del país, buena parte de otros municipios registran grandes niveles de marginación.

Cuadro 7.
Características generales de los municipios que conforman al Estado de Guanajuato

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
ABASOLO	70938	22.01	60.51	52.34	12.00	16.23	67.82	27.21	72.08
ACAMBARO	112450	17.50	48.84	29.60	6.90	12.78	55.70	13.73	43.09
ALLENDE	110692	25.50	55.45	49.18	26.97	37.24	64.02	20.22	55.79
APASEO EL ALTO	48455	22.87	60.05	49.20	16.13	22.65	67.21	13.75	58.93
APASEO EL GRANDE	61594	20.42	52.34	37.35	13.83	11.71	67.72	17.88	71.52
ATARJEA	5200	32.97	74.65	86.82	76.13	76.59	70.96	80.64	100.00
CELAYA	310569	11.85	34.50	14.66	5.92	5.84	51.67	14.95	20.56
COMONFORT	56592	24.16	52.54	45.89	22.23	32.42	67.15	35.30	49.00
CORONEO	9435	24.75	65.61	62.09	35.83	30.07	56.97	31.24	100.00
CORTAZAR	74383	15.60	46.06	27.88	12.39	14.64	62.91	24.49	38.72
CUERAMARO	23109	20.17	57.71	39.71	16.95	18.08	62.29	25.14	49.19
DOCTOR MORA	16814	33.14	67.50	69.70	37.63	32.69	71.56	31.37	100.00
DOLORES HIDALGO	104712	24.20	59.68	53.69	32.82	36.40	64.53	25.78	61.80
GUANAJUATO	119170	11.04	33.71	28.40	11.27	16.99	56.97	8.24	38.65
HUANIMARO	18360	16.49	60.08	40.05	4.75	3.42	65.25	21.29	100.00
IRAPUATO	362915	12.93	38.17	21.77	6.22	6.97	55.70	12.63	26.97
JARAL DEL PROGRESO	29764	18.06	48.80	37.97	5.60	4.87	66.19	26.97	51.13
JERECUARO	51954	29.38	71.67	75.30	31.54	48.98	66.44	20.88	89.02
LEON	867920	11.14	36.63	8.47	6.23	8.45	54.38	6.36	9.37
MANUEL DOBLADO	37484	21.73	66.65	59.88	22.06	29.23	63.73	19.75	72.31
MOROLEON	48191	12.38	44.76	14.50	2.70	5.44	52.77	7.23	14.64
OCAMPO	19727	23.69	69.57	65.53	26.23	49.06	61.45	27.47	71.91
PENJAMO	137842	18.79	58.75	50.99	8.64	23.50	62.86	26.89	72.35
PUEBLO NUEVO	10597	20.87	58.96	45.99	8.38	7.11	58.55	18.72	100.00
PURISIMA DEL RINCON	30433	15.85	57.52	30.46	11.80	8.64	63.90	11.31	58.97
ROMITA	44545	20.94	65.37	47.13	13.28	15.31	66.47	28.51	62.88
SALAMANCA	204311	14.91	38.57	24.40	9.55	10.48	53.79	13.27	34.98
SALVATIERRA	97599	18.62	51.23	36.32	5.15	17.45	59.77	20.05	50.49
SAN DIEGO DE LA UNION	31360	28.03	67.72	72.81	36.34	46.03	65.65	28.31	82.58
SAN FELIPE	87216	25.38	64.64	61.49	29.37	49.66	67.48	26.54	76.35
SAN FRANCISCO DEL RINCON	83601	14.97	50.03	28.88	10.73	11.14	60.67	13.90	37.45
SAN JOSE ITURBIDE	42681	26.19	59.38	55.32	22.94	29.73	64.63	21.79	71.66

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
SAN LUIS DE LA PAZ	78504	27.38	62.15	46.82	42.14	39.06	66.38	29.25	58.95
SANTA CATARINA	3982	34.66	69.87	73.71	48.79	41.88	63.73	53.64	100.00
SANTA CRUZ DF JUVENTINO ROSAS	56166	23.38	57.23	36.77	18.08	19.76	67.81	32.34	46.89
SANTIAGO MARAVATIO	9483	20.12	60.16	44.41	3.79	17.55	65.83	22.17	100.00
SILAO	115130	18.35	51.48	38.46	13.12	17.39	68.12	17.04	55.85
TARANDACUAO	12402	14.87	51.16	34.80	14.70	13.52	58.20	16.30	44.19
TARIMORO	38594	23.04	62.57	39.96	9.36	24.46	65.07	18.30	69.28
TIERRA BLANCA	13121	32.60	66.98	84.80	41.98	67.42	77.19	52.08	100.00
URIANGATO	46710	13.18	53.40	23.51	5.38	8.10	61.78	8.30	18.98
VALLE DE SANTIAGO	132023	16.72	54.78	46.74	9.46	12.87	67.46	17.00	57.58
VICTORIA	18324	27.18	61.12	74.95	55.10	66.13	69.45	49.16	100.00
VILLAGRAN	38680	16.14	44.32	29.84	9.84	6.09	67.87	31.64	53.09
XICHU	11614	37.28	77.32	85.08	83.41	76.77	75.59	80.40	100.00
YURIRIA	77247	20.31	59.89	50.43	7.64	28.19	63.39	21.59	62.24

5.6. JALISCO

Jalisco es una más de las entidades donde el Partido Acción Nacional obtuvo el triunfo a nivel estatal, así como municipal. Ocupa el lugar número 24 a nivel nacional y su grado de marginación es bajo. Se conforma por 124 municipios.

Cuadro 8.
Características generales de los municipios que conforman al Estado de Jalisco

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
ACATIC	16434	20.10	65.31	39.95	22.59	41.86	61.27	21.38	46.46
ACATLÁN DE JUÁREZ	14450	7.80	36.49	3.39	2.02	1.86	56.59	9.76	15.81
AHUALULCO DE MERCADO	17419	10.55	43.22	12.65	6.16	5.06	49.54	17.31	32.85
AMACUECA	5023	12.64	51.19	13.16	11.76	4.77	49.76	40.57	100.00
AMATITÁN	10069	11.98	45.97	22.17	9.51	10.97	61.37	18.22	32.69
AMECA	54555	10.04	43.22	17.49	3.76	8.55	52.18	14.77	43.39
ANTONIO ESCOBEDO	8197	10.85	48.68	18.38	3.93	9.29	51.21	24.15	100.00
ARANDAS	63279	18.37	59.78	27.05	21.53	28.58	53.68	10.34	39.21
ARENAL	11620	10.21	47.49	8.79	7.65	9.50	58.28	11.25	55.42
ATEMAJAC DE BRIZUELA	5070	24.35	63.20	49.77	24.21	32.60	59.62	61.64	100.00
ATENGO	5525	13.35	63.61	56.52	9.56	39.72	53.35	44.80	100.00
ATENGUILLO	4516	13.49	55.90	33.33	19.96	25.90	44.07	22.12	100.00
ATOTONILCO EL ALTO	46513	15.76	53.94	25.66	9.79	18.07	54.68	20.93	48.76
ATOYAC	8087	15.98	56.76	15.68	11.57	9.00	52.52	54.02	100.00
AUTLÁN DE NAVARRO	46747	8.85	39.15	13.17	10.27	10.76	52.92	20.75	27.11
AYOTLÁN	30740	18.93	61.63	32.16	10.38	22.86	60.14	27.44	55.88
AYÚTLA	13680	12.95	57.50	38.58	23.25	28.68	48.40	32.32	51.57
BARCA	52845	13.96	49.07	14.91	2.24	14.23	55.65	16.32	54.68
BOLAÑOS	6393	31.20	67.36	57.15	55.91	49.25	66.03	52.71	100.00
CAÑADAS DE OBREGÓN	5177	18.14	67.37	46.21	32.80	42.33	48.77	15.03	100.00
CABO CORRIENTES	8146	13.18	57.16	60.66	70.40	51.68	63.54	51.58	100.00
CASIMIRO CASTILLO	21738	14.05	50.43	19.58	7.42	11.39	58.70	17.03	51.51
CIHUATLÁN	24855	10.88	41.70	12.42	8.00	14.44	62.99	17.57	46.36
CIUDAD GUZMÁN	74068	9.83	33.64	1.32	3.16	3.18	48.70	10.48	1.96
CIUDAD VENTURIANO CARRANZA	14280	15.96	57.96	23.97	10.63	12.32	56.74	38.14	100.00
COCULA	24600	12.58	47.86	19.71	3.09	14.77	53.46	22.24	51.89
COLOTLÁN	15762	10.16	51.96	31.93	14.65	25.00	51.35	11.31	36.30
CONCEPCIÓN DE BUENOS AIRES	5294	17.34	55.77	14.31	9.03	6.22	54.69	60.40	100.00
CUAUTLÁN	13146	26.10	69.12	63.87	46.25	36.30	67.18	62.29	100.00

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
CUAUTLA	2905	12.48	58.71	37.70	23.45	23.89	51.64	31.31	100.00
CUQUIO	17469	20.61	63.45	63.38	34.20	67.04	57.76	39.96	100.00
CHAPALA	35378	8.59	40.01	7.50	2.67	5.55	51.21	12.69	17.87
CHIMALITLAN	3304	23.89	71.41	73.27	59.63	77.66	56.67	56.64	100.00
CHIUQUILISTLAN	4909	20.44	60.75	42.45	18.97	13.24	58.88	66.03	100.00
DEGOLLADO	20405	14.85	59.03	39.84	12.32	35.25	61.07	20.07	54.43
EJUTLA	2244	11.57	59.73	25.08	10.88	21.18	38.75	15.69	100.00
ENCARNACION DE DIAZ	42341	15.09	58.26	29.48	19.52	19.84	55.71	7.94	56.00
ETZATLAN	15924	9.40	40.49	13.29	7.08	9.24	53.90	15.62	28.79
GOMEZ FARIAS	11699	19.43	52.91	6.71	5.58	9.80	60.70	30.87	50.58
GRUPO EL	20135	11.72	47.11	8.70	5.92	8.41	52.64	16.91	11.19
GUACHI-NANGO	5324	16.13	61.64	49.06	31.57	30.71	55.25	42.90	100.00
GUADALA-JARA	1650205	4.27	22.25	0.38	0.61	1.39	39.80	3.84	0.01
HOSTOTPAQUILLO	8069	18.53	61.23	45.55	20.76	24.78	59.96	32.24	100.00
HUEJUCAR	7229	11.65	56.30	35.86	12.21	22.79	46.11	7.89	100.00
HUEJUQUILLA EL ALTO	9901	15.77	60.77	62.91	51.83	52.67	60.30	30.91	100.00
HUERTA. LA	20678	13.88	51.65	31.45	18.56	26.82	61.83	29.55	71.51
IXTLAHUACAN DE LOS MEMBRILLOS	16674	9.17	42.18	20.68	4.92	10.35	57.68	17.15	100.00
IXTLAHUACAN DEL RIO	19527	17.79	60.70	43.87	25.02	40.52	59.02	28.35	100.00
JALOSTOTILAN	24497	13.99	51.55	19.31	12.79	18.13	49.20	5.27	26.16
JAMAY	19145	13.55	48.27	7.69	2.33	5.46	58.90	17.64	27.11
JESUS MARIA	19776	21.56	70.40	49.92	39.02	46.79	59.74	19.29	67.00
JILOTAN DE LOS DOLORES	8595	28.48	71.48	65.49	46.29	36.04	71.09	55.49	100.00
JOCOTEPEC	30928	13.56	54.89	17.34	2.12	12.45	57.65	25.00	57.50
JUANACATLAN	10068	9.58	38.06	14.54	2.45	10.36	56.46	12.80	33.71
JUCHITLAN	6127	10.85	52.07	20.21	12.72	10.97	47.04	12.34	100.00
LAGOS DE MORENO	106157	15.41	50.51	30.89	15.56	25.59	58.37	8.27	40.05
LIMON, EL	6512	11.53	52.91	13.64	5.62	7.97	40.25	8.67	100.00
MAGDALENA	15361	9.14	47.16	9.39	3.18	6.58	61.31	10.56	28.25
MANUEL M. DIEGUEZ	2791	28.84	64.25	75.71	70.05	72.44	66.03	60.42	100.00
MANZANILLA DE LA PAZ LA	3547	10.82	51.31	24.99	7.47	14.03	46.71	36.74	100.00
MASCOTA	13936	8.86	51.15	18.69	12.29	9.91	47.89	16.82	46.93
MAZAMITLA	10226	15.51	46.59	31.97	19.66	17.60	51.03	38.80	46.51
MEXICACAN	6712	16.19	59.90	38.83	18.92	38.07	48.88	14.33	100.00

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
MEZQUITIC	14080	40.63	75.05	72.93	80.48	65.89	62.75	72.61	100.00
MIXTLAN	3864	11.91	58.08	45.00	25.16	19.48	53.20	43.45	100.00
OCOTLAN	69646	9.55	37.27	6.84	2.80	10.04	51.35	11.57	10.12
QUELOS DE JALISCO	23400	18.41	58.82	58.81	17.11	36.40	61.35	22.04	68.95
PIHUAMO	16340	18.66	55.97	22.26	20.49	16.62	54.03	27.24	49.05
PONCITLAN	32259	12.36	30.43	19.66	9.72	16.87	61.38	25.99	66.33
PUERTO VALLARTA	111457	5.58	25.95	8.35	5.89	9.82	55.27	7.57	9.32
QUITUPAN	12697	23.89	62.25	43.22	26.37	35.46	53.04	30.71	100.00
SALTO. EL	38281	10.12	39.65	16.03	13.21	23.38	63.42	18.26	100.00
SAN CRISTOBAL DE LA BARRANCA	4684	14.81	63.45	67.82	52.35	58.60	70.68	50.38	100.00
SAN DIEGO DE ALEJANDRIA	6005	20.89	65.28	41.47	35.45	28.05	60.24	14.83	100.00
SAN JUAN DE LOS LAGOS	46409	13.08	49.23	20.11	13.03	25.37	54.54	4.07	25.84
SAN JULIAN	13089	12.63	55.25	25.16	15.97	15.10	54.07	5.62	21.74
SAN MARCOS	3164	11.72	44.33	16.44	11.95	7.90	53.50	22.02	100.00
SAN MARTIN DE BOLAÑOS	3587	15.28	62.04	36.74	36.77	44.56	55.83	50.88	100.00
SAN MARTIN HIDALGO	26505	8.61	46.95	15.88	3.20	7.25	49.75	13.27	74.13
SAN MIGUEL EL ALTO	23598	16.02	53.01	21.49	17.42	20.67	51.18	4.04	25.84
SAN SEBASTIAN DEL OESTE	6754	17.37	62.02	59.16	39.35	23.69	59.62	38.00	100.00
SANTA MARIA DE LOS ANGELES	4800	13.38	63.06	55.11	17.48	20.59	46.79	15.11	100.00
SAYULA	27940	9.39	39.82	5.91	4.10	2.76	54.00	29.92	2.58
TALA	45313	11.78	47.48	8.87	6.03	6.95	53.31	14.04	45.79
TALPA DE ALLENDE	12668	13.25	54.75	37.77	24.59	29.84	58.52	29.59	51.48
TAMAZULA DE GORDIANO	42250	15.90	51.81	17.40	11.87	14.45	50.33	22.05	61.56
TAPALPA	12167	20.92	59.78	37.08	29.17	31.27	62.21	57.58	100.00
TECALITLAN	18000	16.78	51.43	19.79	26.47	11.39	54.77	30.43	26.31
TECOLOTLAN	15537	11.76	49.34	26.26	9.01	14.16	49.48	15.02	54.75
TECHALUTA DE MONTENEGRO	3168	11.25	51.16	14.73	8.05	9.09	54.88	43.56	100.00
TENAMAXTLAN	6529	10.78	51.46	35.80	4.56	30.88	42.31	17.89	100.00
TEOCALICHE	36379	15.06	39.43	33.23	20.61	26.35	53.22	13.97	46.05

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
TECUITATLAN DE CORONA	12766	14.58	56.51	34.80	4.96	12.97	52.36	46.49	100.00
TEPATITLAN DE MORELOS	92395	14.03	51.86	15.90	9.82	16.28	48.91	5.53	31.02
TEQUILA	28088	11.68	46.13	18.14	20.82	10.41	61.36	22.73	37.31
TEUCHITLAN	7778	12.20	50.96	8.55	4.17	5.81	50.06	11.27	100.00
TIZAPAN EL ALTO	19598	14.71	48.77	26.46	9.53	21.26	59.23	27.57	31.64
TLAJOMULCO DE ZUÑIGA	68428	10.78	46.52	15.75	3.96	17.49	61.22	21.78	48.35
TLAQUE-PAQUE	339649	9.01	37.38	6.83	8.39	25.49	61.68	17.14	0.43
TOLIMAN	8935	23.23	66.51	47.65	26.11	11.79	59.86	41.73	100.00
TOMATLAN	30750	13.87	53.92	49.55	60.96	35.30	67.97	37.96	77.73
TONALA	168555	9.30	39.03	9.11	7.70	39.64	63.11	22.59	6.73
TONAYA	6685	14.71	57.80	19.63	7.92	9.61	50.36	25.70	100.00
TONILA	7499	14.43	47.97	7.52	5.43	2.29	54.13	25.24	100.00
TOTATICHE	6518	13.83	59.12	44.50	36.54	39.27	47.15	16.21	100.00
TOTOTLAN	18717	15.51	53.52	22.55	8.49	19.25	58.85	22.39	50.81
TUXCACUESCO	4357	21.29	69.26	54.64	23.39	30.85	57.74	53.65	100.00
TUXCUYUCA	5548	11.18	52.81	24.24	3.98	18.58	51.62	30.25	100.00
TUXPAN	34808	10.43	39.77	8.04	9.72	6.15	52.47	32.29	25.61
UNION DE SAN ANTONIO	15023	20.21	61.75	45.27	29.93	46.76	59.70	8.87	100.00
UNION DE TULA	13969	10.09	49.20	19.37	4.47	6.48	47.39	14.70	39.74
VALLE DE GUADALUPE	5480	14.14	52.59	29.45	25.28	25.31	44.31	7.39	100.00
VALLE DE JUAREZ	5505	14.22	52.70	24.79	18.86	10.72	46.32	25.36	100.00
VILLA CORONA	15638	12.16	50.43	12.66	3.92	3.25	50.91	20.65	62.73
VILLA GUERRERO	6374	18.38	63.71	47.04	35.55	50.37	48.14	20.60	100.00
VILLA HIDALGO	12814	11.42	58.87	31.10	12.16	16.54	60.62	8.80	33.02
VILLA PURIFICACION	12660	18.42	63.54	50.99	39.34	29.51	60.68	45.66	100.00
YAHUALICA DE GONZALEZ GALLO	21392	13.12	56.00	26.17	16.26	40.22	42.52	12.93	37.33
ZACOALCO DE TORRES	24669	11.05	47.89	14.40	3.99	10.37	51.81	34.95	42.84
ZAPOPAN	712008	5.23	23.71	3.41	4.22	14.16	40.31	7.99	2.56
ZAPOTITLAN DE ZAPOTITLAN	27981	11.68	42.67	5.49	5.75	4.99	54.83	20.36	26.65
ZAPOTITLAN DE VADILLO	6310	21.50	63.15	49.10	44.15	13.14	58.58	66.17	100.00
ZAPOTLAN DEL REY	14254	17.66	63.56	51.25	12.11	24.10	61.54	38.00	100.00
ZAPOTLANEJO	39902	14.57	54.92	26.45	14.45	27.17	57.61	12.56	55.26

5.7. MORELOS

Morelos tiene en total 33 municipios y es, al igual que otras entidades, un Estado de contrastes. Su clima peculiar lo ha hecho un importante centro turístico, pero al mismo tiempo se registran en sus diversos municipios graves carencias.

Cuadro 9.
Características generales de los municipios que conforman al Estado de Morelos

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
AMACUZAC	13659	17.97	43.10	44.51	7.42	13.72	63.72	30.21	100.00
ATLATLAHUCAN	9255	11.98	41.07	25.94	6.24	11.68	64.58	40.37	38.41
AXOCHIAPAN	26283	23.96	54.39	35.45	3.93	15.01	70.63	30.60	45.34
AYALA	52969	18.19	46.93	29.27	4.74	14.69	67.68	33.17	44.80
COATLAN DEL RIO	8665	20.28	53.39	47.76	7.20	9.80	62.94	36.74	100.00
CUAUTLA	120315	10.95	30.07	9.32	3.34	10.25	55.23	15.68	8.37
CUERNAVACA	281294	6.37	21.95	3.65	1.65	3.45	43.62	8.37	0.75
EMILIANO ZAPATA	33646	15.52	39.36	25.16	4.43	6.86	61.26	26.89	17.96
HUITZILAC	10573	8.67	33.00	19.05	4.67	29.91	64.54	14.27	100.00
IANTETELCO	11475	14.95	45.21	50.33	5.43	28.63	72.69	22.73	100.00
JITEPEC	101275	8.67	26.89	11.26	2.28	7.89	52.48	13.64	18.20
JOJUTLA	47021	11.88	33.69	13.44	4.01	9.19	54.98	20.40	43.72
JONACATEPEC	11255	14.33	42.27	36.84	4.20	22.41	70.03	20.17	44.30
MAZATEPEC	7142	16.57	45.92	31.72	6.29	5.31	58.28	28.94	100.00
MIACATLAN	19069	22.24	51.32	43.71	8.11	10.63	66.28	45.67	28.64
OCUITUCO	13079	12.83	46.38	43.21	12.49	13.23	73.73	42.93	100.00
PUENTE DE IXTLA	43930	19.20	41.82	31.37	7.77	15.42	64.35	41.67	26.80
TEMIXCO	67736	13.72	39.15	15.31	4.12	9.01	62.49	19.74	3.95
TEMOAC	10240	17.04	47.48	63.30	4.75	30.50	75.73	35.45	100.00
TEPALCINGO	20535	19.65	51.99	50.34	4.34	37.51	69.02	34.34	54.47
TEPOZILAN	27646	8.31	27.65	24.35	3.71	18.31	51.91	19.79	55.58
TETECALA	6057	16.18	43.42	26.93	6.55	7.49	58.44	31.51	100.00
TETELA DEL OLCAN	13805	16.18	51.41	39.00	9.78	11.25	71.33	53.10	13.22
TLALNEPANTLA	4376	12.90	44.76	38.79	3.24	43.87	75.46	40.27	100.00
TLALTIZAPAN	37497	16.95	43.23	26.24	4.26	8.37	62.51	35.97	41.87
TLAQUILTENANGO	27322	15.98	45.07	32.73	4.63	23.36	65.57	35.40	40.24
TLAYACAPAN	9868	13.12	39.69	26.49	4.41	17.34	70.16	27.99	43.94
TOTOLAPAN	6351	11.43	41.54	35.25	5.42	33.77	71.99	44.83	100.00
XOCHITEPEC	27828	16.16	41.80	29.44	8.11	9.86	66.11	35.68	45.07
YAUTEPEC	60258	12.26	34.11	22.02	4.41	8.64	60.20	23.33	25.09
YECAPXTLA	27032	14.72	45.92	29.91	7.91	15.07	73.46	29.36	33.14
ZACATEPEC	30661	9.76	29.15	7.16	1.52	6.31	53.10	16.16	4.92
ZACUALPAN	6924	9.88	40.57	46.94	3.81	68.65	68.34	15.32	100.00

5.8. YUCATAN

Recientemente Yucatán se ha convertido en el escenario de una encarnizada batalla por el poder político, cuando el triunfo del candidato del Partido Revolucionario Institucional fue impugnado, sin éxito por el Partido Acción Nacional. A pesar del triunfo en la gubernatura, en los municipios triunfaron buena parte de los candidatos panistas. Esta formado por 106 municipios y su grado de marginación es alto.

Cuadro 10.
Características generales de los municipios que conforman al Estado de Yucatán

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
ABALA	4584	27.57	78.53	32.89	9.36	51.99	77.18	12.23	100.00
ACANCEH	11277	21.86	60.02	73.78	7.04	48.58	79.22	29.46	29.28
AKIL	7473	28.73	68.78	36.06	10.80	14.50	78.71	26.07	2.26
BACA	5116	15.06	62.03	82.99	7.54	39.69	73.77	27.53	100.00
BOKOBA	1939	21.99	66.13	27.74	6.14	14.23	75.65	25.22	100.00
BUCTZOTZ	7115	25.31	69.25	42.96	13.18	43.35	72.48	18.46	18.24
CACALCHEN	5889	20.89	65.57	56.55	7.00	36.49	77.53	18.14	0.54
CALOTMUL	3820	26.55	75.80	7.36	15.21	23.84	72.75	37.46	100.00
CANSAHCAB	4900	23.14	64.78	70.40	8.32	24.21	67.16	26.95	100.00
CANTAMAYEC	1921	39.16	43.59	65.58	34.94	33.26	77.17	39.53	100.00
CELESTUN	4506	14.84	66.47	23.47	17.48	13.47	71.94	16.85	100.00
CENOTILLO	3481	22.46	73.77	30.66	17.01	9.01	61.51	31.14	100.00
CONKAL	6430	11.50	47.51	14.61	5.41	42.05	70.71	16.61	20.95
CUNCUNUL	1161	39.41	78.42	40.09	26.44	31.50	84.65	36.28	100.00
CUZAMA	3612	24.72	72.30	53.59	7.89	39.01	80.96	42.47	100.00
CHACSINKIN	1908	39.18	73.82	62.74	18.22	29.17	84.54	39.17	100.00
CHANKOM	3857	37.63	78.21	64.76	28.73	71.66	82.92	29.44	100.00
CHAPAB	2705	25.31	72.72	57.19	12.35	25.24	73.37	26.57	100.00
CHEMAX	16951	51.26	85.50	42.54	37.18	43.97	81.24	68.04	62.75
CHICXULUB PUEBLO	3061	18.61	54.26	8.58	5.06	53.84	73.14	23.82	100.00
CHICHIMILA	5380	40.62	74.07	27.21	27.62	42.04	79.45	53.45	100.00
CHIKIN-DZONOT	2743	43.96	78.17	7.69	16.64	24.13	85.36	46.80	100.00
CHOCHOLA	3621	23.68	65.48	18.83	6.77	43.44	67.77	7.65	100.00
CHUMAYEL	2403	42.99	78.98	86.89	12.78	6.49	73.48	19.73	100.00
DZAN	3652	20.41	61.33	5.26	2.68	4.06	82.30	13.73	100.00
DZEMUL	3102	27.64	68.77	81.59	5.22	36.04	65.48	26.62	100.00
DZIDZANTUN	7236	13.89	52.50	49.90	5.74	34.76	63.64	7.76	1.52
DZILAM DE BRAVO	1997	8.15	53.05	19.78	8.50	8.55	62.61	6.91	100.00
DZILAM GONZALEZ	5106	18.46	66.16	35.37	10.93	28.51	68.11	15.03	100.00
DZITAS	3538	24.67	67.45	49.49	16.76	11.83	77.88	46.23	100.00
DZONCAUICH	2630	28.96	78.65	84.65	9.32	39.65	75.77	16.37	100.00
ESPIITA	11023	27.64	71.86	37.50	20.44	47.55	74.92	51.97	24.89
HALACHO	15419	29.24	69.89	55.73	5.37	53.98	75.81	44.26	45.69
HOCABA	5137	26.40	68.59	90.07	12.34	48.14	82.14	47.86	100.00

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 5,000 habitantes
HOCTUN	5183	30.24	71.22	61.28	9.97	15.19	72.33	34.52	100.00
HOMUN	5364	32.57	72.83	86.05	7.44	49.61	78.38	51.72	100.00
HUHI	3801	27.03	74.15	14.49	15.00	22.36	75.58	44.39	100.00
HUNUCMA	21467	22.69	61.49	61.81	7.59	60.29	77.82	16.13	18.67
IXIL	2597	17.96	58.66	10.75	6.05	48.03	76.43	33.63	100.00
IZAMAL	21901	25.58	65.58	60.55	12.13	49.37	71.69	25.08	38.76
KANASIN	24503	18.01	49.63	23.59	11.54	29.98	62.60	16.43	10.13
KANTUNIL	4728	31.72	74.77	61.36	8.83	27.44	70.21	21.82	100.00
KAUA	1669	30.02	79.20	80.23	61.29	22.58	83.06	34.48	100.00
KINCHIL	4568	31.37	71.61	46.83	4.73	87.78	73.91	16.42	100.00
KOPOMA	2055	18.72	71.09	7.15	3.75	67.73	71.02	21.36	100.00
MAMA	2478	23.60	74.44	65.70	11.99	26.70	80.05	36.10	100.00
MANI	4154	29.83	71.03	56.25	7.50	10.24	78.72	28.26	100.00
MAXCANU	17263	25.81	65.95	25.46	7.10	56.34	77.84	28.95	41.60
MAYAPAN	2010	44.70	86.37	59.70	16.42	37.61	83.70	40.58	100.00
MERIDA	556819	6.05	28.73	12.00	4.17	19.98	47.25	3.72	6.00
MOCOCHA	2461	12.36	54.37	68.34	2.19	38.96	77.30	11.87	100.00
MOTUL	26708	19.18	62.11	27.86	7.29	64.02	73.92	24.82	34.81
MUNA	10156	18.22	56.46	45.59	11.43	7.97	74.12	25.88	7.27
MUXUPIP	2412	22.93	72.77	84.09	13.73	45.11	78.51	28.40	100.00
OPICHEN	4329	19.82	69.71	54.05	17.80	16.22	81.19	41.01	100.00
OXKUTZCAB	21639	28.49	66.21	40.88	18.96	16.25	75.94	30.59	20.56
PANABA	7027	23.24	72.68	35.17	13.96	26.41	66.55	24.05	28.28
PETO	19227	25.73	64.97	48.33	20.02	35.29	71.79	45.19	25.00
PROGRESO	37806	7.04	36.13	9.70	3.76	7.31	58.18	6.10	6.68
QUINTANA ROO	1079	30.00	76.42	6.82	12.07	20.21	74.76	56.25	100.00
RIO LAGARTOS	2626	9.55	64.35	12.06	6.60	5.71	61.79	8.96	100.00
SACALUM	3394	23.18	70.46	56.98	12.22	8.91	73.12	14.07	100.00
SAMAHL	3889	24.81	65.15	3.45	6.51	65.37	85.15	17.95	100.00
SAN FELIPE	1452	10.67	64.01	10.83	13.98	14.94	59.65	12.47	100.00
SANAHCAT	1484	22.26	70.06	26.17	5.46	19.07	75.65	40.84	100.00
SANTA ELENA	2717	27.74	69.77	38.22	14.87	4.15	82.49	50.88	100.00
SEYE	6594	23.73	64.29	28.35	7.93	22.51	70.47	26.32	4.81
SINANCHE	3076	20.14	68.35	55.97	9.79	39.93	66.08	21.80	100.00
SOITUTA	7475	24.05	73.77	33.38	12.80	46.73	73.92	40.66	100.00
SUCILA	3300	13.72	63.05	5.76	11.16	9.10	69.88	25.65	100.00
SUDZAI	1329	28.78	74.18	41.06	35.58	46.43	72.94	42.13	100.00
SUMA	2028	11.74	65.35	68.84	8.78	36.44	72.93	15.78	100.00
TAHDZIU	2453	48.27	86.42	95.61	44.63	53.38	84.26	66.97	100.00
TAHMEK	3876	24.26	66.50	68.76	9.96	18.89	74.40	36.55	100.00

Municipio	Población.	% de población analfabeta	% de población sin primaria completa	% de población sin drenaje ni excusado	% de población en viviendas sin energía eléctrica	% de población sin agua entubada	% de viviendas con hacinamiento	% de viviendas con piso de tierra	% de población en localidades con menos 6,000 habitantes
TEABO	4134	35.51	75.51	87.92	13.89	21.23	75.57	35.12	100.00
TECOH	12371	27.66	74.73	75.95	7.94	73.99	78.35	34.98	45.33
TEKAL DE VENEGAS	2225	32.03	75.39	73.88	13.73	33.32	74.07	22.59	100.00
TEKANTO	4022	24.71	65.35	75.11	11.35	73.29	71.76	23.77	100.00
TEKAX	28880	25.90	62.34	32.42	16.01	13.14	75.64	30.16	35.85
TEKIT	6754	31.77	80.72	40.50	8.87	14.42	79.91	26.58	2.78
TEKOM	2309	31.85	80.94	70.94	30.88	30.14	77.63	58.86	100.00
TELCHAC PUEBLO	3358	13.86	54.79	61.77	7.00	20.70	54.80	12.95	100.00
TELCHAC PUERTO	1123	11.97	54.90	17.77	17.13	2.59	64.86	14.72	100.00
TEMAX	6652	28.17	73.42	49.53	7.52	49.81	75.16	30.29	9.80
TEMOZON	9849	52.92	78.47	28.71	23.48	40.09	81.16	53.56	100.00
TEPAKAN	2470	37.36	79.69	81.09	15.22	52.39	71.46	38.38	100.00
TETIZ	3444	35.40	82.41	27.75	6.34	84.28	75.89	26.03	100.00
TEYA	2111	52.62	79.73	76.74	10.28	46.71	68.10	27.57	100.00
TICUL	26618	18.82	53.56	32.90	7.33	10.36	70.59	19.45	14.10
TIMUCUY	4808	38.11	83.16	87.38	7.09	89.42	83.75	49.67	100.00
TINUM	7111	21.92	63.46	33.79	21.84	37.36	77.33	33.64	100.00
TIXCACALCUPUL	4327	38.18	77.85	47.05	26.88	43.36	81.80	55.33	100.00
TIXKOKOB	13696	13.26	56.20	62.17	4.42	37.01	71.57	13.82	38.24
TIXMEUAC	3645	35.00	68.11	92.00	26.62	28.03	83.19	35.85	100.00
TIXPEUAL	4352	13.34	52.76	67.18	7.51	42.12	73.86	19.44	100.00
TIZMIN	54544	27.50	66.70	47.89	17.19	51.61	67.39	36.83	37.35
TUNKAS	5581	26.78	73.40	71.92	23.11	30.36	72.79	42.71	100.00
TZUCACAB	11108	28.15	69.20	23.41	18.06	17.20	76.76	39.14	27.76
UAYMA	2508	42.64	84.44	15.09	26.54	25.93	73.91	60.59	100.00
UCU	2430	18.56	66.39	58.74	10.33	54.75	71.37	15.08	100.00
UMAN	39324	13.58	47.81	21.49	4.87	33.09	64.13	10.77	29.56
VALLADOLID	42717	23.42	54.98	37.70	15.85	34.68	70.35	33.24	31.46
XOCHEL	2683	27.11	66.06	66.33	11.82	19.51	75.59	37.14	100.00
YAXCABA	11747	30.92	74.89	56.73	25.62	40.32	79.08	42.21	100.00
YAXKUKUL	2140	12.13	57.62	61.27	6.54	47.43	77.83	18.66	100.00
YOBAIN	2109	17.43	64.12	73.66	8.39	21.33	67.64	14.17	100.00

5.9. CUADRO DE CONTRASTES

Las cifras arriba expuestas resultan más que reveladoras de la situación tan contrastante que existe en las entidades y municipios del país, y finalmente reflejan la compleja tarea que representa el pretender que una misma ley, como es el artículo 115 constitucional, aún reformada para favorecer el acontecer municipal, pueda automáticamente resolver la marginación, la pobreza y las dificultades de emprender una vida democrática.

Para redondear lo antes expuesto, resultan reveladoras las cifras respecto a las asportaciones federales a entidades y municipios, pues allí puede apreciarse como éstas determinan en gran medida el que un estado sea más o menos próspero o, mejor dicho, más o menos pobre.

Cuadro 11.
Distribución territorial de las participaciones federales a entidades federativas y municipios
(miles de millones de pesos)*

Estado	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Baja California	166.2	340.2	479.4	656.5	770.6	1,005.9
Chiapas	223.8	453.2	582.6	801.4	1,060.4	259.4
Chihuahua	149.3	306.1	417.5	575.9	778.0	934.3
Estado de México	533.7	1,089.3	1,354.5	1,789.0	2,386.1	3,008.7
Guanajuato	153.1	328.0	420.7	587.2	848.2	1,072.3
Jalisco	313.9	641.8	827.2	1,118.2	1,547.2	1,872.5
Morelos	63.1	133.6	190.1	259.0	356.9	438.8
Yucatán	69.3	148.2	193.6	267.8	372.1	440.2

* Fuente: Roberto Ortega Lomelín. *Op. Cit.*

La información anterior resulta contundente en el sentido de que, a mayor nivel de aportaciones de la Federación, principalmente a través de programas como el de Solidaridad, menor es el grado de marginación en las entidades y sus municipios. De aquí que, sin lugar a dudas, aún queda mucho por recorrer para que los municipios alcancen su plena autonomía administrativa y, consecuentemente, política.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

De acuerdo con la investigación efectuada, se puede concluir que la idea que actualmente se tiene del municipio mexicano:

1. Es producto de su devenir histórico como forma de organización política, económica y social, así como del extenso proceso analítico que han esbozado numerosos tratadistas y legisladores, principalmente de este siglo.
2. Se puede decir que el municipio, es una forma de organización social, porque representa la comunidad básica que da cabida a las múltiples relaciones humanas de sus miembros;
3. Es de carácter económico, porque en el municipio sus miembros se encuentran vinculados por relaciones de producción y satisfacen sus necesidades primarias;
4. Y es de carácter político, porque su comunidad se organiza de esta manera y se da un gobierno que dirige las acciones para la consecución de sus fines, como el orden, la defensa de los intereses comunes, la justicia, la seguridad pública, y en general, su propia vida y permanencia.
5. Es importante destacar, que a través del concepto, se han tratado de precisar los elementos y características, que permiten identificar al municipio respecto de otras instituciones públicas y privadas que surgen dentro del Estado.

6. Considerando la naturaleza jurídica del municipio, es posible advertir que se ha llegado a considerar que el municipio, es la forma de descentralización por región que ha adoptado la legislación mexicana para organizar los servicios públicos.
7. Desde este punto de vista, se puede decir que las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región, consiste fundamentalmente en que se adapta de una manera más efectiva, a las aspiraciones democráticas, ya que da oportunidad a los interesados de hacer la elección de las autoridades que han de manejar los negocios que les son comunes, y, por lo mismo, ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública.
8. Por otro lado, se puede decir que el municipio no sólo constituye una forma de descentralizar regionalmente las funciones estatales; sino también, un nivel de organización política.

En términos generales, se observa que los tratadistas mexicanos coinciden en señalar, que una de las grandes conquistas del movimiento revolucionario fue el establecimiento del municipio, como base de la organización política del Estado Federal Mexicano.

9. En el artículo 115 constitucional quedaron plasmados los elementos y notas características que distinguen al municipio. Se ha visto que desde su promulgación el 5 de febrero de 1917, este precepto ha sido reformado en nueve ocasiones. La primera, por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 1928, tuvo la finalidad de modificar el número de representantes a las legislaturas.

10. De las reformas analizadas, se puede decir que la correspondiente al 3 de febrero de 1983, ha sido la de mayor trascendencia para el municipio mexicano, pues con ella se marcó la pauta para el nuevo desarrollo municipal. A través de esta reforma, se dio un cambio sustancial confiriendo al municipio las bases para la búsqueda de su autonomía política, financiera y administrativa.
11. Se observa entonces, que a lo largo de la historia, se han realizado importantes intentos para robustecer al municipio como piedra angular de la vida republicana y federal, logrando algunos avances respecto a su autonomía.

PROPUESTAS

1. Se considera que como medida fundamental para lograr un verdadero fortalecimiento, se deben hacer nuevos cambios jurídicos, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera requieren que se realicen autónomamente por el municipio.
2. Es necesario que se tomen en cuenta las realidades sociales y económicas del país, sus grados de desarrollo y los contrastes, entre aquellos municipios urbanos e industrializados y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo.

10. De las reformas analizadas, se puede decir que la correspondiente al 3 de febrero de 1983, ha sido la de mayor trascendencia para el municipio mexicano, pues con ella se marcó la pauta para el nuevo desarrollo municipal. A través de esta reforma, se dio un cambio sustancial confiriendo al municipio las bases para la búsqueda de su autonomía política, financiera y administrativa.

11. Se observa entonces, que a lo largo de la historia, se han realizado importantes intentos para robustecer al municipio como piedra angular de la vida republicana y federal, logrando algunos avances respecto a su autonomía.

PROPUESTAS

1. Se considera que como medida fundamental para lograr un verdadero fortalecimiento, se deben hacer nuevos cambios jurídicos, tendientes a vigorizar su hacienda, su autonomía política y en lo general aquellas facultades que de una u otra manera requieren que se realicen autónomamente por el municipio.
2. Es necesario que se tomen en cuenta las realidades sociales y económicas del país, sus grados de desarrollo y los contrastes, entre aquellos municipios urbanos e industrializados y aquellas comunidades municipales marginadas de todo apoyo.

El propósito es vigorizar la decisión fundamental del pueblo sobre el municipio libre, estableciendo aquellas normas básicas que puedan servir a las unidades sociopolíticas municipales, para que al fortalecer su desarrollo, contribuya al desenvolvimiento regional.

3. Es muy importante ubicar las decisiones de gobierno en las células políticas en las que lógicamente deben corresponder, es decir, a los ayuntamientos como órganos representativos de los municipios libres, pero para que las decisiones tomadas sean las más adecuadas y puedan ejecutarse, es necesario, que gocen de verdadera autonomía política, financiera y administrativa, de manera que puedan lograr su desarrollo y el de toda la federación en su conjunto.

De esta forma se comprueba la hipótesis de que, bajo los supuestos del artículo 115 constitucional que se encuentra vigente, se faculta a las legislaturas de los Estados para realizar la práctica antidemocrática de disolver los municipios, además de que las limitaciones en materia financiera, inciden negativamente en la autonomía de los mismos.

Por ello, se ha propuesto la reforma de dicho artículo como alternativa, que permita la participación ciudadana en pro de un Estado efectivamente representativo en el que se consideren los intereses de las mayorías, a través de su unidad básica de una verdadera autonomía política y financiera.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. Las mutaciones de los Estados en la última década del siglo XX. Necesidad de nuevas constituciones o actualización y reforma de las vigentes. Ensayo de derecho Constitucional comparado, Ed. Porrúa, México.
2. Arteaga Nava, Elisur. Derecho Municipal. Departamento de Derecho, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1991.
3. Bartlett Díaz, Manuel. Discurso Pronunciado en el LXXI Aniversario de la Constitución Política en la Ciudad de Querétaro, 5 de febrero de 1983.
4. Berlín Valenzuela, Francisco. Derecho Electoral. Instrumento Normativo de la Democracia, Ed. Porrúa, México.
5. Biscaretti Di Ruffio, Paolo, Derecho constitucional, Ed. Tecnos Madrid, España, 1984.
6. Bordeau, George. Tratado de ciencia política Tomo III. La dinámica política volumen II. Los partidos políticos, ENEP, Acatlán, UNAM, México, 1986.
7. Briceño Chable, Rafael. "Sólo en teoría, la autonomía de los municipios de Quintana Roo, reconocen", El Universal, No. 28.120, Año LXXVIII, Tomo CCCX, sábado 24 de septiembre de 1994, sección Estados.

8. Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 7ª ed., México, 1989.
9. Burgoa, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Ed. Porrúa, México.
10. Burke, Edmund, et. al. Historia de la teoría política. Fondo de cultura Económica, México.
11. Camargo, Jorge. "Agrava las desigualdades económicas entre Estados y Federación, el sistema en vigor", El Universal, año LXXIX, Tomo CCCXII, Núm. 28.301, 27 de marzo de 1995, la sección, 1ª plana.
12. Calzada Padrón, Feliciano. Municipio Libre. Fortalecimiento del federalismo, Ed. UNAM, México, 1983.
13. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales, Ed. Porrúa México.
14. Carpizo, Jorge. La formación del Estado Mexicano, Ed. Porrúa, México.
15. Carpizo, Jorge. La Constitución Mexicana de 1917. Ed. Porrúa, México.
16. De la Cruz Robles, José Alfredo. Hacienda Pública y Potestad Tributaria Municipales. Tribunal fiscal de la Federación, México, 1990.

17. De la Garza, Sergio. Derecho Financiero Mexicano, Ed. Porrúa, 14 ed., México, 1986, p. 234.
18. Domínguez Aragonés, Edmundo. Qué piensas los dirigentes políticos mexicanos, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección, "Testimonios del Fondo, México, 1975.
19. Duverger, Maurice. Sociología Politique, Paris, PUF, 1968.
20. Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y derecho constitucional, Ed. Ariel, Barcelona, España, 1970.
21. Duverger, Maurice. Los partidos políticos. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1992.
22. Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la historia del derecho patrio, T.I. Ed. Polis, México, 1938.
23. Fiedrich, Carl T. Teoría y realidad de la organización constitucional democrática, Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
24. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, Ed. Porrúa, México.
25. Fraga, Viesca, Jacinto. Leyes Federales y congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana, Ed. Porrúa, México.

26. García Pelayo, Manuel. Derecho Constitucional Comparado. Ed. Alianza Universidad, Textos, 1a. ed. Madrid, España, 1984.
27. Gil Valdivia, Gerardo. Aspectos Jurídicos del Financiamiento Público. Ed. Porrúa, México.
28. González Uribe, Héctor. Hombre y Estado. Estudios político-constitucionales. Ed. Porrúa, México.
29. La Palombara Joseph y Weiner, Mayron. Political Parties and Political Development, New Jersey, Princeton, University Press, 1969.
30. Loewenstein, Karl. Teoría de la Constitución. Ed. Ariel, 2ª ed. Madrid, España, 1976.
31. Macedo, Miguel. "El Municipio", en México. Su evolución social, T.O., Vol. 2.
32. Madrid Hurtado. "El Municipio, en México. Su evolución social, T.O. Vol. 2.
33. Moreno, Daniel. Derecho Constitucional Mexicano, Buenos Aires, 1942.
34. Moreno Moreno, Manuel. Breve reseña histórica de la organización política y administrativa del Distrito Federal y otros Ensayos, Ed. Imprenta Roa, Cd. Juárez Chihuahua, México, 1971.

35. Mommsen, Teodoro. Compendio de Derecho Público Romano, Buenos Aires, 1942.
36. Newman, Sigmund. Hacia un estudio comparativo de los partidos políticos, el Gobierno estudios comparados, Ed. Alianza, Madrid, España.
37. Los derechos del pueblo mexicano (México a través de sus constituciones), Ed Manuel Porrúa, México, 1970, T. VIII, pp. 293-294.
38. Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, 21ª ed., México, 1985.
39. Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México 1808-1985, Ed. Porrúa, México, 1985.
40. Ochoa Campos, Moisés. La reforma municipal, Ed. Porrúa, México, 1979.
41. Posada, Afoldo. Tratado de Derecho Público, Madrid, España, T.I., 1955.
42. Sánchez Agesta, Luis. Principios de teoría política, Editora Nacional, Madrid, España, 1984.
43. Schattschneider, E. Régimen de partidos políticos, Ed. Tecnos, Madrid, España, 1915.

44. Ugarte Cortés, Juan. La Reforma Municipal y Elementos para una Teoría Constitucional del Municipio. Ed. Porrúa, México, 1985.
45. Véase Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 7ª ed., México, 1994, tomo II.
46. Véase Roberto Ortega Lomelín, Federalismo y Municipio, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
47. Weber, Max. Economía y Sociedad. Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1969.

LEGISLACION

1. El marco legislativo para el cambio, diciembre 1982, Editado por la presidencia de la república, México, 1983, T.III.
2. Diario De los debates del Congreso Constituyente 1916-1917. Ediciones de la Comisión Nacional del sesquicentenario de la proclamación de la independencia nacional y del cincuentenario de la revolución mexicana, México, D.F., 1960, p. 294.
3. Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, Ed. Porrúa, 6ª ed., México, 1992.
4. Código Federal Electoral, Comisión Federal Electoral, México, 1987.

5. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Ed. Porrúa, México.
6. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 100ª ed. Ed. Porrúa, México.
7. García Orozco, Antonio. Legislación Electoral Mexicana 1812 a 1977, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.
8. Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, Gaceta Informativa de la Comisión Federal Electoral, México, 1978.
9. Diario Oficial de la Federación de 12 de febrero de 1947.
10. Diario Oficial de la Federación de 17 de octubre de 1953.
11. Diario Oficial de la Federación de 21 de junio de 1963.
12. Diario Oficial de la Federación de diciembre de 1969.
13. Diario Oficial de la Federación de 9 de febrero de 1972.
14. Diario Oficial de la Federación de 6 de diciembre de 1977.