

262
Lej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

**“EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO
MUNICIPAL: EN UNA PROPUESTA
EJECUTIVA Y DE NORMACIÓN
COORDINADA PARA EL CRECIMIENTO
SOSTENIDO MUNICIPAL EN MEXICO”.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

MOISES PONCE GUERRERO

ASESOR: LIC. LAURA VAZQUEZ ESTRADA

MÉXICO

1999

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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.

Dedicatorias

A Dios: Por haberme guiado por el camino del Éxito y la Superación constante

A mi Padre:

Roberto Ponce Hernández: Porque gracias a su apoyo y consejos he llegado a realizar la más grande de mis metas, la cual, constituye la herencia más valiosa que pudiera recibir con admiración y respeto.

A mi Madre:

Lidia Guerrero Miranda: Por su apoyo para llegar al término de un ciclo más en mi preparación, por sus esfuerzos para hacer de mi un profesionalista y por la dedicación que desde siempre recibí. Con gratitud y especial cariño.

In Memoriam:

A mis abuelos:

*Carmen Miranda Araiza **

y

*José Juan Francisco Guerrero García.**

Gracias por habernos inculcado siempre ser alguien en la vida, y por haber sembrado este espíritu de superación a la vida.

A mis Hermanos:

Ana Lilia: Por su apoyo moral que desde siempre me ha brindado y con el cual he logrado terminar mi carrera profesional, esperando te motives para que en un futuro logres tus objetivos en la vida.

Roberto: Quien con su constante actitud de entusiasmo motivaron mi superación, como muestra de agradecimiento por el apoyo brindado a lo largo de mi carrera, gracias por todo.

A mi Primo:

Héctor Guerrero Ponce:

Te agradezco todo el apoyo incondicional y la ayuda brindada en todo momento para la elaboración de este Trabajo. Mil gracias por todo

A mi Asesora:

Licenciada: Laura Vázquez Estrada.

A quien estoy eternamente agradecido por la orientación y el tiempo que me proporciono para la elaboración de este trabajo y hacer mi sueño realidad.

Al Centro Nacional de Desarrollo Municipal:

Por todas las facilidades para proporcionarme la información necesaria desde que inicie hasta la culminación de esta investigación.

A mis Amigos:

Olga Ferreira Solano. Mi gran amiga de España, aunque estés lejos te dedico este trabajo con cariño y aprecio.

Jeresa Piedad Meneses Bautista. Con cariño y aprecio para una verdadera amiga, esperando te motive este trabajo y realices pronto tus metas

Mercedes Hernández García. Por su ayuda brindada para la realización de este trabajo. Así como de todos los momentos agradables que hemos tenido durante nuestra eterna amistad, gracias.

Carlos Alberto Gómez Vaidés. Para un gran amigo sincero quien con sus buenos consejos a logrado motivar mis anhelos para superarme y lograr otra de mis metas personales, con respeto.

Gustavo Sánchez Villanueva. Gran persona y amigo que me tendió la mano confiando en mí, en los momentos que más lo necesitaba.

A la Universidad Nacional Autónoma de México

y

La ENEP Campus Aragón

Por haberme formado como profesional a través de sus profesores quienes contribuyeron con sus conocimientos a mi preparación y superación.

*A los Integrantes de mi H. Jurado
Lic. Jesús Yañez Mirón
Lic. Francisco Javier Torres morales
Lic. Alicia C. Rivas García
Lic. Julio C. Contreras Castellanos
Por brindarme su tiempo y sus conocimientos. Con admiración y respeto*

"Persiste"

Nada en el mundo puede tomar el lugar de la persistencia. el talento no lo hara; nada es mas comun que un hombre fracasado con talento.

El genio no lo haras; genios frustrados es casi un proverbio.

La educacion por si sola no lo hara; el mundo esta lleno de personas educadas que se quedan a medio camino. la persistencia y determinación por si solas son omnipotentes

INDICE

"EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL: EN UNA PROPUESTA EJECUTIVA Y DE NORMACIÓN COORDINADA PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO MUNICIPAL EN MÉXICO"

	Pág.
INTRODUCCIÓN	I
CAPITULO I BREVES ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO	
1.1 EL ORIGEN DEL MUNICIPIO	1
1.1.1 DIVERSAS DOCTRINAS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO.....	4
1.2. GRECIA.....	7
1.1. ROMA.....	10
1.4. ESPAÑA.....	16
1.5. MEXICO.....	20
1.5.1 EPOCA PREHISPANICA	20
1.5.2. EPOCA COLONIAL.....	23
1.5.3. MEXICO INDEPENDIENTE.....	29
1.5.4. PERIODO REVOLUCIONARIO.....	33
1.5.5 PERIODO ACTUAL.....	40
CAPITULO II CONCEPTO Y CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO	
2.1. CONCEPTO DEL MUNICIPIO.....	45
2.1.1 CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL.....	49
2.2. CARACTERISTICAS DEL MUNICIPIO.....	50

2.3. ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN AL MUNICIPIO.....	51
2.3.1. POBLACION.....	51
2.3.2 TERRITORIO.....	55
2.3.3 GOBIERNO.....	59
2.4. LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.....	61
2.5 EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO.....	65
2.6.TIPOS DE MUNICIPIO.....	72
2.7 ORGANISMOS DEL MUNICIPIO.....	75
2.8 SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES.....	86
2.9 LA HACIENDA PUBLICA MUNICIPAL.....	93
2.10 FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO.....	99

CAPITULO III

EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL EN MEXICO. (CEDEMUN)

3.1 CREACION DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES ACTUALMENTE "CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL".....	102
3.2 CARACTERÍSTICAS DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	103
3.3 SU FUNCIONAMIENTO Y SERVICIOS QUE PRESTA EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	106
3.4 ESTRUCTURA ORGANICA DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	109
3.5 LOS CENTROS ESTATALES DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	117
3.6. REFORMA, DESARROLLO Y MODERNIZACION DE LOS	

MUNICIPIOS EN MEXICO	120
3.7 OTROS ORGANISMOS DE APOYO AL ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS	123
3.8 INSTITUTOS Y ORGANISMOS RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN, ANALISIS Y DESARROLLO MUNICIPAL	124
3.8.1 FEDERACION ESPAÑOLA DE MUNICIPIOS (FEM).....	124
3.8.2 INSTITUTO DE FOMENTO Y ASESORIA MUNICIPAL DE COSTA RICA (IFAM).....	126
3.8.3 INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL DE GUATEMALA (INFOM)	129
3.8.4 INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRACION MUNICIPAL (IBAM).....	131

CAPITULO IV

"EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL: EN UNA PROPUESTA EJECUTIVA Y DE NORMACIÓN CORDINADA PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LOS MUNICIPAL MÉXICO"

4.1 LA PROBLEMATICA DE LA FALTA DE INFORMACION Y LA INTERVENCION DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL.....	134
4.2 EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL ANTE LA NECESIDAD DE UNA MEJOR FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN A LOS SERVIDORES PUBLICO MUNICIPALES EN MEXICO.....	138
4.2.1. ESTADISTICAS EN RELACIÓN A LA FALTA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.....	144
4.3 EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL Y LA PROBLEMATICA DE LA MARGINACION MUNICIPAL Y EL	

DEFICIENTE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS RURALES EN MEXICO.....	151
4.3.1. ESTADISTICAS EN RELACIÓN AL INDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA.....	157
4.4 EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL: EN UNA PROPUESTA EJECUTIVA Y DE NORMACIÓN COORDINADA PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO.....	160
4.4.1 PROPUESTA POSIBLE PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA FALTA DE INFORMACIÓN ACTUALIZADA DE LOS MUNICIPIOS DE MEXICO.....	161
4.4.2 PROPUESTA POSIBLE PARA EL PROBLEMA DE UNA MEJOR FORMACION Y CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES DE MEXICO.....	162
4.4.3 PROPUESTA POSIBLE PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA MARGINACIÓN MUNICIPAL Y UN MEJOR DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS RURALES EN MEXICO.....	166
CONCLUSIONES.....	175
BIBLIOGRAFIA.....	182
ANEXOS.....	190

INTRODUCCIÓN

La vida económica de los municipios de México atraviesa actualmente por una etapa difícil en la cual la inflación creciente, el desempleo, el estancamiento de la productividad industrial, la pobreza, la crisis agraria y la devaluación del peso, que permitan vislumbrar una disminución en el ritmo de crecimiento de la economía. Esta situación obliga a instrumentar una política de austeridad y de disminución del gasto público, que seguramente, afecta de manera significativa el monto las participaciones federales a los Estados y municipios.

Se considera que la situación financiera actual de la mayoría de los municipios es bastante precaria, la disminución de la ayuda del Estado hacia éstos que puede significar el debilitamiento de mucho de ellos y la pérdida de la confianza de los ciudadanos hacia sus gobernantes, generando marginación y pobreza a los municipios.

Ante la crisis económica Nacional y la crisis política derivada de ella consideramos de importancia hablar del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, ya que es un organismos apoya al impulso del municipio y es promotor del desarrollo económico de los municipios.

El tema central de la presente investigación, se refiere a conocer el actual funcionamiento del Organismo Desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, denominado Centro Nacional de Desarrollo Municipal y como ayuda a los municipios a solucionar los problemas a la sociedad, ante sus limitantes de organización.

Para tal efecto, el Primer Capítulo que tiene como título Breves Antecedentes históricos del municipio, de tal suerte que realizamos una

investigación tendiente a conocer como desde sus orígenes del municipio que se encuentra en la época primitiva, pero en realidad esta institución surge en el contexto histórico en Grecia y posteriormente en Roma, de donde se deriva su estructura y los principios que consolida su existencia. Posteriormente en España cobra una importancia sobre todo con la producción legislativa con la plena autonomía en su administración y en el orden patrimonial surgiendo como instituciones los cabildos medievales Españoles y su trasplante e implantaciones en las tierras americanas así como sus transformaciones del municipio en los primeros años en México, a lo largo de cerca de cinco siglos muchos han sido los problemas de la vida municipal, desde su aparición en 1519, con la fundación de la villa rica de Veracruz por Hernán Cortés.

El municipio tiene su antecedente en México en la época prehispánica figura donde surge el Calpulli, célula de la organización política, económica y social de las culturas prehispánicas. El Calpulli constituyó una unidad en las que las familias trabajaban y convivían cotidianamente, tenían sus propios dioses y festividades religiosas. Cada Calpulli estaba obligado a tributar al imperio Azteca y a su Tlatoani, pero mantenía su autonomía, en cuanto a su organización política, económica, militar y religiosa.

Durante el periodo Colonial el municipio español se establece como una forma de legitimar la conquista y proliferan en el proceso de colonización, durante los primeros años de conquista el cabildo español tenía entre sus funciones la administración del municipio, así como la impartición de justicia, lo que permitió gozar de cierta autonomía. Gradualmente al ser considerados como parte de la Corona, los cabildos fueron perdiendo autonomía. Esto se agrava con las reformas borbónicas de finales de siglo XVIII, las cuales establecieron a la nueva España el sistema de intendencias, a cuyo cargo estaban funcionarios nombrados directamente por la Corona.

En el México Independiente, al triunfo del movimiento de independencia, la situación política y económica del país limita en gran medida las discusiones en torno al municipio. Por ejemplo, el Constituyente de 1824 centra su debate en conducir al país hacia el Federalismo y evitar el Centralismo, pero no reglamento a los municipios. Paradójicamente, fueron los centralistas quienes a través de la Constitución de 1836 normaron por primera vez en la historia, la vida municipal. No obstante, en la práctica aquellos años los municipios gozaron de una autonomía relativa, ya que los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

En la Constitución de 1843, el régimen de la institución municipal quedó supeditado a los gobernadores y a las asambleas mientras que bajo la Carta Magna de 1857, la vida municipal quedó sin reglamentar, aun cuando hubo propuestas en el sentido de dar autonomía y autosuficiencia, a los municipios.

Después de la guerra de Independencia, en el texto de las diferentes Constituciones que han estado vigentes en nuestro país; el municipio ha pasado muchos cambios, todo ello deriva de la imprecisión de su tratamiento.

Durante el régimen de Porfirio Díaz, la dictadura ejerció un control total a través de las jefaturas políticas, por lo que los municipios perdieron toda su independencia. Bajo esta situación asfixiante, el movimiento precursor de la revolución de 1910, adoptaría la restitución de la autonomía municipal como una de sus banderas.

Tal proclamación sería también recogido por Francisco I. Madero en el Plan de San Luis, en el que señalan la necesidad de restituir la soberanía de los Estados y la libertad de los ayuntamientos. Emiliano Zapata fue uno de los principales defensores del municipio libre por considerarlo, la primera y más importante de las instituciones democráticas.

Como producto del movimiento armado de 1910, así como su inclusión en la ley suprema de 1917 en cuyo artículo 115 se sentaron las bases fundamentales de la estructura y la organización de los municipios del país. Es así como el Congreso Constituyente de 1917 discutió la necesidad de la autonomía económica de los *municipios*, en nuestro actual régimen Constitucional otorga al *municipio* una importancia inusual conservando en esencia, los principales postulados de la Constitución de 1917 a partir de esta fecha el artículo 115 ha sido reformado nueve veces siendo las reformas más importantes las de 1983, 1987.

En el Capítulo Segundo hacemos un análisis de los conceptos y características fundamentales del *municipio* así como los elementos esenciales del *municipio* como son su territorio, población, gobierno, que le es propio de la autonomía que goza. Asimismo esta autonomía que se le otorga al *municipio* sin la intervención de otros poderes o *autoridades* como la atribución para actuar *libremente* en su esfera competencia para resolver los asuntos peculiares de su comunidad, en este contexto su autonomía debe entenderse como aquella garantía que le otorga la ley al *municipio*, para que las determinaciones tomadas por sus órganos sean respetadas por otros niveles de gobierno, los que no deben intervenir y interferir en la toma de decisiones de los asuntos internos de los *municipios*. El *municipio* sin una verdadera autonomía no tendría sentido histórico, ni sociológico o jurídico sería tal el caso de una mera independencia de un gobierno centralizado y autoritario.

También hablaremos de los aspectos que contiene el Marco jurídico como diferentes leyes en las que se regula los *municipios* así como comentarios a la hacienda municipal y a la organización fiscal de los *municipios* cuyos presupuestos no dan la capacidad para atender con eficiencia y prontitud los problemas que tiene los ciudadanos de los *municipios*.

También abordaremos la tipología para encuadrar a los municipios del país, toda vez que los requerimientos de los servicios públicos de sus poblaciones, son notablemente diferentes si se trata de asentamientos humanos de ampliar dimensiones o por el contrario de aquellos otros que por su poca población, generalmente se dispersan, dificulta la prestación de los servicios así también mostraremos los organismos de municipio así como las características de como esta integrado el ayuntamiento.

En el Capítulo Tercero de la presente investigación, pasamos al estudio propiamente dicho del Centro Nacional De Desarrollo Municipal, (CEDEMUN) en donde realizamos una revisión del decreto de creación de dicha institución, de su estructura interna, de las facultades otorgadas a sus funcionarios y principalmente de su funcionamiento, así como también de las características y los servicios que presta el CEDEMUN y como se vincula con los Centros Estatales de Desarrollo Municipal. Por otra parte hablaremos de los organismos de apoyo al estudio de los municipios en el extranjero, así como sus características, funcionamiento y los servicios que presta cada uno.

En el Capítulo Cuarto hablaremos de la problemática que enfrentan los municipios y lo que hace el CEDEMUN por solucionar los problemas como son, la falta de capacitación de los servidores públicos municipales, la falta de información de los municipios actualizada y los problemas de desarrollo que enfrentan los municipios rurales así como la pobreza que genera en conjunto los problemas que mencionamos.

Finalmente haremos una propuesta para ampliar las facultades del CEDEMUN, con el propósito de la creación de un órgano diferente al mencionado para que se coordine conjuntamente, con otras instituciones como la Secretaría de Educación Pública, Dirección General de Profesiones, los Colegios y Academias de todas las profesiones del ramo de la administración pública

municipal como un órgano de control obligatorio de capacitación para exigir la Profesionalización de los servidores públicos municipales, mantenga la información actualizada de los municipios y realice estudios que evalúen las carencias reales de los municipios rurales pueda dar solución a los problemas y ayude al crecimiento sostenido de los Municipios en México, que se analizan con detalle en esta investigación.

CAPITULO I

BREVES ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.1 EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

El Municipio es una institución que históricamente ha sido creada, conformada y fortalecida por el derecho y por el devenir histórico y social que la ha ido precisando, definiendo y perfilando.

Para analizar al Municipio se tiene que estudiar su aspecto histórico destacando su enfoque jurídico, ubicando el interés en las épocas de mayor esplendor, tratando de encontrar en primer lugar su origen y las necesidades a las que respondió su florecimiento, así como también sus características que lo identificaban en los distintos espacios geográficos y tiempos de su aparición.

Desde los principios de la humanidad, el hombre ha tenido conciencia de la necesidad de unirse con sus semejantes para hacer frente a los fenómenos naturales y a otras especies con el propósito de subsistir, ya lo decía Aristóteles el hombre es un zoom político.

Con el correr del tiempo esas relaciones se conforman en Municipios, Estados y Países. Por lo tanto nace el Municipio como una organización social, con el fin de tener cierta organización y un principio de orden, encaminados a mantener la integridad, la salud y la permanencia de grupo.

Las investigaciones históricas y Arqueológicas más aceptadas afirman que el "Homo Sapiens" en la época primitiva forma los primeros grupos denominados "hordas"; estos grupos subsistían ante el medio natural dedicándose a la caza y pesca, eran grupos nómadas, que no tenían un lugar determinado para vivir y carecían de una organización.

Cuando la horda se establece en un lugar determinado forma aldeas lacustres y agrícolas, surgiendo con esto la propiedad privada, que facilito el crecimiento de la población y dio lugar a la división del trabajo apareciendo la vida sedentaria, los "clanes"; el clan estaba formado por grupos de personas

relacionadas con el parentesco, posteriormente con la agrupación de clanes se formaron las "tribus".

El maestro Carlos F. Quintana Roldán comenta al respecto: "Seguramente las primeras preocupaciones de aquellas sociedades fueron las de satisfacer sus necesidades de seguridad y convivencia. El sentido de Sociabilidad propicio el surgimiento de los grupos de organización como las hordas, los clanes y las tribus".¹

Con el surgimiento de los clanes y las tribus ya se podía hablar de un régimen premunicipal, por lo que surgen otras agrupaciones; como la familia que dio origen a otras agrupaciones más complicadas entre ellos el "Matriarcado", dirigido por la Madre quien se hizo cargo de los grupos domésticos dando motivo a que la madre fuese el centro de la familia.

En este sentido consideramos que al ya existir un grupo social sedentario y una forma de organización política de los modos de producción ese tipo de organización viene a ser formalmente el antecedente histórico del municipio en razón esto implica una forma de gobierno y una estructura político social y económica de la sociedad para el mejoramiento de ésta.

Cuando aparece la esclavitud, la sociedad primitiva se transforma, donde el hombre llega a ser "Amo y Señor" de sus tierras y de los medios de producción que poseía. La religión sometió a la madre a la supremacía paterna creando otro grupo denominado "Patriarcado"; ya que con el crecimiento de la tribu, se presentó la necesidad de distribuir el trabajo y de organizar la sociedad siendo necesario encargar la dirección al de más experiencia. Por lo que designa al más anciano de la tribu con el nombre de Patriarca que fue la primera forma de gobierno.

El Patriarca se auxiliaba por algunos miembros de la tribu quienes le ayudaban a tomar acuerdos de importancia, celebrados en asambleas con la gente de la tribu.

¹ Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal". 1ª edición. Editorial Porrúa S.A. México 1993, pág. 17

Posteriormente, los cargos de los dirigentes se volvieron hereditarios pues los patriarcas habían adiestrado a sus familias para que los desempeñaran, asimismo el Maestro Moisés Ochoa Campos opina " Mientras el primitivo Gobierno Patriarcal no adopto la sucesión hereditaria, constituyo en efecto el germen de las municipalidades. En el origen de la Sociedad; pero el despotismo aplazo por muchos siglos la aparición del verdadero Municipio".²

Para el destacado Maestro Mario Moya Palencia dice " La evolución de las diversas formas de asociación: El clan, la tribu, cuando las relaciones sociales de estos grupos se instituye en una área geográfica determinada aparece el germen Municipal."³

Así el Patriarcado fue la primera forma de gobierno y constituye el germen de las Municipalidades ya que las aldeas que habitaban las tribus eran consideradas "Municipios Rurales Primitivos"

De lo anterior, se entiende que el hombre en sus primeros intentos se agrupa en forma de clanes y tribus para subsistir, más adelante se agrupa teniendo como primeros nexos sociales los de la familia y el parentesco. Junto con ello la formación de ciudades, que son previas a los Estados, también surge la administración Municipal.

Estaremos equivocados si afirmáramos que las primeras ciudades fueron municipios, toda vez que ninguna de ellas cumplía con los requisitos de Municipio Moderno, tales como ser reconocidos por el Estado, o contar con un gobierno representativo, pero lo que si tiene especial relevancia es señalar que el Municipio no siempre se ha encontrado ligado a la administración de ciudades, ya que con la historia ya analizada se demuestra que en esa época existió el Municipio Rural Primitivo, por lo que fue necesario que el régimen premunicipal en Grecia y Roma continuara con su evolución en la sociedad antigua, para que surgiera el Estado Municipal.

² Ochoa Campos, Moisés. "El Municipio su Evolución Institucional", 1ª edición. Editorial Colección Cultural Municipal Banobras México. 1987, pág. 18

³ Moya Palencia, Mario. "Temas Constitucionales". Editorial. UNAM, México, 1978, pág. 36

1.1.1 DIVERSAS DOCTRINAS SOBRE EL ORIGEN DEL MUNICIPIO

Surgen varias teorías con relación al origen del Municipio; la complejidad del universo que representa las instituciones municipales, ha provocado que los investigadores, estudiosos de estos temas asuman diversas y hasta contradictorias interpretaciones sobre su naturaleza y esencia. Estas teorías que son diversas y que tratan de explicar, una u otras posturas, señalan argumentos históricos y científicos que cada tendencia hace suyos, para fundamentar sus apreciaciones que van desde plantear su origen como fenómeno natural y espontáneo y aún divino, hasta las posturas que señalan que es producto de la forma que se organiza en el Estado de Derecho.

Las teorías ó Escuelas más destacadas en torno al origen del Municipio son:

- Escuela Histórica o Anglogermanica.
- Escuela Economicista.
- Escuela Administrativa.
- Escuela Étnico-Cultural
- **Escuela Sociológica o lus Naturalista**
- **Escuela Juridica**
- **Escuela Ecléctica**

Siendo las tres últimas las doctrinas, que analizaremos por considerarlas más acordes e importantes.

Escuela Sociológica o lus - Naturalista.- Esta doctrina sostiene que el Municipio nace como una formación natural anterior al Estado, por lo que no puede ser una creación del mismo, puesto que, no sería lógico decir que el creador puede ser posterior a la creación. Por lo que surge el dilema si el Municipio existía antes que el Estado.

Algunos tratadistas consideran que el Municipio es una comunidad y es ésta quien le da vida, a aquel, en este sentido además crea al Estado; Adolfo Posada sostiene " El Municipio es una sociedad, entidad o comunidad natural, el Estado no lo crea; es anterior al mismo que ha de reconocerlo forzosamente en

donde quiera que exista."⁴

Las ideas sostenidas por la Escuela Sociológica, se complementan muy claramente con la doctrina lus Naturalista que fue ampliamente difundida y aceptada en el siglo pasado.

La Escuela lus-Naturalista sostiene que el Municipio no es obra del Legislador sino de un hecho social de convivencia anterior a la formación del Estado y por ende, anterior a la ley, más aun superior a ésta. Por lo tanto, la ley no hace otra cosa que reconocer al Municipio en su función adjetiva, en suma, la ley simplemente admite la personalidad del Municipio ahí donde la naturaleza lo ha creado y le ha dado sus derechos.

Como se puede observar el lus-Naturalismo asume como una de sus variantes, una interpretación Teológica del orden natural, a una voluntad superior al hombre no hace más que reconocer y esa voluntad la identifica con Dios.

Alexis de Toqueville exponente de la Escuela lus Naturalista que al respecto nos dice: "El Municipio es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza, que por donde hay hombres reunidos, se forma por sí mismo el Municipio. La sociedad comunal existe en todos los pueblos cualesquiera que sean sus usos y leyes; el hombre es quien forma los reinos y crea las Repúblicas, el Municipio parece salir de las manos de Dios"⁵

De acuerdo a lo anterior la Escuela Sociológica afirma la existencia del Municipio como producto primario de la sociabilidad humana, su existencia es con anterioridad al Estado y al Derecho, la justificación de su poder Municipal es el resultado inmediato de la voluntad solidaria y espontánea de los integrantes de la comunidad. Mientras que la tendencia lus Naturalista retoma la totalidad de las conclusiones Sociológicas agregando además, la afirmación de que el Municipio cuenta con derechos previos al Estado y no otorgados por éste, esos derechos provienen de la naturaleza misma ya como producto de la voluntad superior y

⁴ Citado por Robles Martínez, Reynaldo. "**El Municipio**". 3ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1998, pág. 21

⁵ Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita. "**Derecho Municipal**", 2ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1998, pág. 23

divina.

La Escuela Jurídica.- Para esta tendencia el Municipio es una entidad territorial creada por la ley, esta tesis también es conocida como formalista, reitera la posterioridad del Municipio con respecto del Estado, al sostener que es precisamente el Estado quien le da vigencia, convirtiéndolo en realidad al otorgarle Personalidad Jurídica, Patrimonio y competencia propia. Por lo tanto, la entidad Municipal es producto directo del Estado; ya que lo forma y lo conforma de acuerdo a las modalidades específicas que el mismo señala, mientras la ley no declare al Municipio como tal, este sólo existirá en un territorio determinado.

Uno de los exponentes de ésta es el Maestro Ignacio Burgoa quien afirma que ni teóricamente ni prácticamente puede concebirse el Municipio Natural y comenta al respecto: "El Municipio entraña una realidad Jurídica - Política que tiene como elemento de su estructura formal, una determinada comunidad humana, radicada en un cierto espacio territorial, estos elementos naturales por si mismos, es decir, de ninguna estructura jurídica, en la que se proclame su autonomía, y la autarquía de la que hemos hablado no constituyen el Municipio, cuya fuente es el Derecho fundamental del Estado al que Pertenezcan."⁶

La Escuela Ecléctica.- Esta doctrina, toma elementos de la Escuela Sociológica y Jurídica, que sostiene que el Municipio es una formación Natural reconocida por el Estado, y señala que efectivamente, a pesar de algunos grupos locales que puedan reunir las características de lo que se le denomina Municipio, éste no existe mientras no este reconocido por la ley, por lo que se requieren los dos elementos.

Así el Dr. Miguel Acosta Romero apoya esta postura, nos dice: "El Municipio es una realidad social regulada por el Derecho, a partir de sus más remotos orígenes, dándoles mayor o menor amplitud".⁷

Finalmente y después de haber apreciado las distintas teorías enunciadas,

⁶ Burgoa Orihuela, Ignacio. "Derecho Constitucional". 8ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1991, pág. 827

⁷ Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Acto Administrativo". 8ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1990, pág. 565.

podemos encontrar, que el Municipio es una institución que solamente puede encontrar su existencia en el Derecho. No hay que desconocer que hay una comunidad interrelacionada que es un elemento poblacional.

De igual forma, la sociabilidad humana forma las comunidades, por si misma no explica el surgimiento del Municipio existiendo éste hasta que el Derecho lo define y le otorga facultades y le señala fines a cumplir.

Por otra parte, es indudable también que al apreciar el fondo de la naturaleza del Municipio, debemos tomar en cuenta elementos que las diversas Teorías o Escuelas nos presentan, como aspectos Sociológicos, Naturales o Divinos y Jurídicos. Solamente con una apreciación integral de todos ellos, podremos entender la complejidad del origen del Municipio en estudio.

1.2. GRECIA

La cultura Griega representa para las civilizaciones occidentales, el centro generador de una multiplicidad de ideas e instituciones. La filosofía, entendida en sentido griego, es sinónima de ciencia y de pensamiento racional. Sus más destacados exponentes los encontramos precisamente en esa cultura.

En cuanto a la Evolución de su organización y estructura, mucho se ha escrito, Grecia fue la base de la concepción política del hombre occidental; de la idea del Estado; de la democracia por todo ello aparecen dos instituciones "La *Polis* y La *Demos*" como centro de la propia política del pueblo Griego.

El Jurista Moisés Ochoa Campos nos dice: "que Grecia fue la que aportó a la historia esa nueva institución: la *Polis*. La ciudad, en donde aparece el ciudadano con derechos civiles y políticos, agrupados en *Demos*. (Municipios)".⁸

El pueblo griego es uno de los más importantes en la antigüedad, fue una de las culturas que dio mayores aportaciones a las culturas latinas, porque surgen aspectos esenciales de organización municipal denominada *Polis* término Griego que significa ciudad. Donde sus funcionarios se encargaron de atender la

⁸ Ochoa Campos, Moisés. "La Reforma Municipal". 4ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1985, pág. 79.

autonomía local, la igualdad civil y política de sus habitantes. Así como brindarles la administración de servicios y seguridad.

Primeramente el pueblo griego estaba regido por un sistema Patriarcal que paulatinamente fue cambiando al sistema de gobierno de la ciudad; Grecia de no haber adoptado este sistema de gobierno, no le hubiera permitido el crecimiento de sus ciudades, así como el de sus ideales filosóficos y de sus artes.

En Atenas, la ciudad, más importante de Grecia antigua, Solón dictaba leyes que en contra de la voluntad o caprichos de los gobernantes. Todos los ciudadanos de Atenas tenían voz y voto en las asambleas pues en esta ciudad los asuntos de interés público tenían que consultárseles ya que había poca oportunidad de tomar decisiones a sus espaldas.

Luego entonces es en la ciudad de Atenas en donde la población se dividió en tribus y esta, a su vez en *Demos*, institución más próxima al Municipio. Las *Demos* eran barrios o comunidades, estas se dividían en cien *Demos*, con un gobierno de asociación y división administrativa en donde los ciudadanos se organizaban para ejercer sus derechos.

Las *Demos* estaban estructuradas por los miembros de la ciudad y no todos sus habitantes, pues los esclavos estaban excluidos, en este caso, el hombre no tiene valor como tal sino como ciudadano, ya que era un principio, por lo tanto, es soberano y sus atribuciones universales y sus poderes limitados.

La administración Municipal actual guarda algunos recuerdos vagos de la Cultura Griega, pues en las ciudades Helénicas había funcionarios encargados del orden, regularización de mercados, vigilancia de pesas, medidas y receptora de cuentas.

Como ejemplo de aquella complejidad de esa vida urbana, Moisés Ochoa Campos enumera los nombres y funciones de los Magistrados que Gobernaban Atenas:

"El Rey, que celebraba Sacrificios.

El Polemarca, que juzgaba a los extranjeros y fue el jefe del ejército.

El Arconte, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.

Estas tres personalidades formaban un Triunvirato electo de por vida. Pero en el Siglo VIII quedó restringida su función por diez años y poco después a sólo un año.

Los Tesmotetes, que en número de seis presidían los grandes jurados.

Los Pritanos, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.

Las Magistraturas que fueron creadas por la democracia y son las siguientes:

10 *Estrategas*, encargados de los asuntos relacionados con la guerra y la política.

10 *Agoramios*, Responsables de los mercados

10 *Sitofilaquios*, que vigilaban la renta del trigo.

15 *Metronomios*, encargados de las pesas y medidas

10 *Custodios*, del tesorero.

10 *Receptores*, de cuentas.

11 *Encargados*, de ejecutar sentencias.

Todas las Magistraturas duraban en su cargo un año y la mayoría de las Magistraturas señaladas se repetían en cada tribu y en cada Demos. La super-burocratización de la ciudad se manifestaba a primera vista." ⁹

⁹ *Ibidem* pág. 63 y 64

Después de haber analizado este panorama se puede concluir que el mundo hereda de Grecia su enseñanza cívica. Desde el punto de vista jurídico nunca se conoció al Municipio como se conoce ahora, ya que en esa época no se estableció diferencia entre el Estado y el Municipio ni tampoco existió distinción entre los gobiernos de Grecia.

1.3 ROMA

La mayoría de los autores coinciden en que el Municipio como institución Política - Administrativa, surge en Roma. En efecto, la estructura Política y jurídica Romana necesito del Municipio para la atención de los asuntos locales y cotidianos que el Imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los ciudadanos de aquellos Municipios la obediencia política y el pago de los tributos.

Antes de analizar con detalle el Municipio Romano, es importante precisar su marco de referencia, pues hablar de Roma implica un enorme periodo de mucho siglos.

Los periodos históricos de Roma más comunes se pueden dividir de la siguiente manera:

- La Monarquía que corre desde la fundación de Roma, en el año 753 A.C. al 509 A.C. en que cae Tarquinio el Soberbio y se funda la República.
- La República del año 509 A.C. hasta el año 29 A.C. con la dominación de Octavio, quien se proclama emperador.
- El Imperio que se dividió en dos de la siguiente forma:
 - a) De Occidente del año 29 A.C. al 476 D.C. con la caída de Roma en manos de Odoacro.
 - b) De Oriente que terminaría en 1453 D.C. con la caída de Constantinopla, bajo el Imperio Turco.

Es importante señalar que el Marco histórico de Roma con el fin de

apreciar las diversas etapas evolutivas de las instituciones municipales, sin olvidar que con la caída de imperio Romano de Occidente, el Municipio hispánico sigue evolucionando que poco tiene que ver con el Derecho Romano Bizantino, salvo la fuerte influencia de sus magníficas codificaciones, como el Digesto.

Con este marco histórico de referencia, se puede decir que el Municipio jurídicamente tiene su origen en Roma. Teresita Rendón Huerta Barrera nos menciona al respecto: "El Municipio como institución encuentra su origen en Roma durante su período de expansión, a la que acabamos de referirnos, pues es entonces cuando surge la necesidad de imponer el control territorial conquistado a través de una modalidad jurídica de gobierno" ¹⁰

El Doctor Reynaldo Robles Martínez comenta lo siguiente: "Roma crea al Municipio como una forma de organización política, ya que el Imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión graciosa algunas libertades para autogobernarse." ¹¹

En Roma es importante hablar de las *civitas*, palabra que significa ciudad que se utilizó para determinar su organización de ciudades. De este concepto del cual deriva la palabra *civis* que equivale a ciudadano. Los romanos implantaron el sistema municipal, en las ciudades que conquistaron; ello les permitió extenderlo y perfeccionarlo. Las Libertades y derechos otorgadas a sus habitantes de las ciudades dominadas, así como la autonomía Política y Administrativa concedida a la Municipia en sus dos modalidades que podían ser:

Municipia Federata o ciudades libres que se adherían a Roma mediante un pacto, Permitiéndoseles conservar determinada autonomía aunque con restricciones en su derecho a celebrar pactos internacionales.

Los Municipia Coenta o *Estipendaria*. Este pacto permitió a las ciudades conquistadas conservar su derecho propio y sus tierras, en donde sus habitantes gozaban de libertad personal mediante el pago del tributo. Estas dos figuras

¹⁰Rendón Huerta Barrera, Teresita. "Derecho Municipal". 2ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1998, pág. 57

¹¹Robles Martínez, Reynaldo. "El Municipio". 3ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1998, pág. 40

fueron pilares para preservar la estabilidad del poder e incrementar la propiedad en Roma.

Los primeros instrumentos legales escritos que regulaban al Municipio en Roma aparecieron en el año 550 A.C., Este trabajo fue encomendado a Sexto Papyrio por el Rey Tarquinio El Soberbio. Estos manuscritos se dieron a conocer con el nombre de *Lex Papiria* o *Código Papyriano*.

El Municipio Romano se caracteriza por contar con una estructura de edilicos que mejoraron la organización Municipal ya que se le daba al edil responsabilidades para gobernar la ciudad, también tenían poder para juzgar administrativamente las acciones de su territorio. Por lo tanto son los romanos quienes de manera ordenada y sistemática hace recopilaciones de leyes a que se refiere la administración Municipal.

El Maestro Moisés Ochoa Campos, manifiesta lo siguiente: " Roma aportó antecedentes fundamentales en el gobierno municipal, sobre todo, con la creación, en el año 368 A.C., de los ediles curules que en función de los actuales ayuntamientos, tuvieron jurisdicción administrativa y de policía." ¹²

Los Municipios Romanos, al igual que los Griegos, administraron los servicios Públicos, Enumerando algunos como el suministro de agua, servicio de bomberos, drenaje, construcción y mantenimiento de caminos y puentes, limpieza de calles y vigilancia de mercados.

Sin duda alguna, Roma gracias a la influencia de los Griegos, pudo construir y perfeccionar sus municipios así como también sus servicios municipales, la esfera de atribuciones y la reglamentación de la actividad del Colegio Edilico, son lineamientos generales y análogos no hay duda de que la *Ley del Pergamo*, influyo directamente en dicha ciudad helénica para la redacción de la *Lex Julia Municipalis*, emitida por Julio Cesar en el Año 45. A.C., que pretendió unificar los sistemas administrativos de los Municipios Romanos.

Los Romanos hicieron todo lo posible, de la existencia de un Estado, que

¹²Ochoa Campos, Moises. "La Reforma Municipal". Op Cit. Pág. 76

reuniera en su territorio varios Municipios, Cada uno de ellos con autonomía relativa y con sus gobernantes, entre ellos los "ediles" quienes vigilaban el buen funcionamiento de los servicios urbanos, de ahí que se considere la *Demos Griega* como el primer antecedente histórico del Municipio.

El pueblo Romano en muchos aspectos fue parecido al Griego ya que entre los Romanos también existía el Sistema Patriarcal donde el Pater familias tenía derechos a la calidad de ciudadanos Romanos.

Para la mayoría de los autores consideran que hubo cuatro clase de Municipios en Roma que a continuación se mencionan:

- a) *Municipio de Derechos completos.*
- b) *Municipio con sólo parte de Derechos.*
- c) *Municipios con Derechos a conservar su legislación.*
- d) *Municipios que adoptaron la legislación de Roma.*

Por lo que en Roma solo funcionaron dos tipos de municipios, los Municipios con derechos completos, como ya lo vimos en la clasificación anterior ya que gozaban de los derechos de la ciudadanía Romana y disfrutaban de la independencia administrativa y en segundo término los Municipios con parte de Derechos ya que no tenían derechos a la completa ciudadanía romana pero les respetaban su organización local.

A su vez, los elementos que constituyeron al Municipio Romano fueron los siguientes:

1. "El Territorio (*territorium*) que comprendía la ciudad principal, así como una extensión muy variable de terreno, en donde se asentaban algunos núcleos de población en ocasiones considerables como aldeas sometidas a la autoridad del Municipio
2. El Pueblo del Municipio (*Populus Municipi*) que se reunía en Asamblea General que se componía, en primer lugar, de los ciudadanos que habían nacido por circunscripción o por haber sido honrados con el título de Curia.
3. La Curia fue el órgano más importante de la organización del Municipio

romano, al igual que el senado de Roma, la Curia le correspondía la dirección de los asuntos locales¹³.

En cuanto a los cargos y Magistraturas del Municipio estaban constituidos por:

a) Los *Diunviros*, encargados directamente de la atención de la administración Municipal, era un órgano colegiado, con facultades judiciales y legislativas.

b) Los *Ediles*, auxiliaban a los Diunviros, responsables del orden y la seguridad pública

c) Los *Cuestores*, encargados de las finanzas del herario Municipal

d) Los *Censores*, elaboraban los censos a los habitantes

e) El *Curator*, funcionario encargado de velar por los intereses fiscales

f) Los *Pontífices y Augures*, se encargaban del culto Municipal

g) Los *Serviros Augustales*, tenían como función el cuidado del culto imperial.

h) El *Defensor Civitatis*, se ocupaba de proteger a la ciudadanía en especial a los plebeyos, contra los abusos de los funcionarios.

i) *Inferiores*, eran los que prestaban los servicios Municipales de suministro de agua, acueductos, caminos y puentes, abastos, vigilancia de mercados, limpieza de calles, conservación de edificios públicos etc.¹⁴

Los funcionarios Municipales duraban en su cargo un año y eran de elección directa.

En cuanto a las características, del Municipio en Roma fueron:

l) La de ser esencialmente urbano.

¹³ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. Pág. 34

¹⁴ *Ibidem* pág. 35

II) La de poseer doble personalidad:

- a) Pública,
- b) Como persona jurídica.

III) La de ser democrático.

IV) La de ser autónomo.¹⁵

El Jurista Dr. Miguel Acosta Romero considera dos características primordiales como las siguientes:

" El Municipio romano se caracterizaba:

- 1) Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
- 2) Por la autonomía administrativa y local comprendida en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia".¹⁶

Con el tiempo la República sucumbía y con el emperador Julio César aparece el Imperio Romano en esa época se centralizó el poder sólo en el César dándose así fin al gobierno Municipal y por lo tanto a la vida ciudadana.

Los romanos ejercieron gran dominio en casi toda Europa, parte de Asia Menor y del Norte de África y entre sus dominios se encontraba, España donde se implantaron su régimen Municipal, mismo que adoptaron los Españoles con algunas variantes y del Municipio romano, se derivan algunas características en todos los Países Latinos incluyendo México.

Finalmente el mundo Romano presenta a través de la historia que el perfil Municipal vive variadas formas: sin embargo el fin es uno, mantener el orden de

¹⁵ Cosmille C., Victor Manuel. "ABC del Municipio y Administración" " **Revista Contaduría y Administración**. Editorial. UNAM. México. Mayo - Junio 1989, Numero 160 pág. 11

¹⁶ Acosta Romero, Miguel. "**Compendio de Derecho Administrativo**" 1ª edición. Editorial. Porrúa S.A., México, 1996. pág. 336

los pueblos conquistados permitiéndoles determinada libertad para adaptarse y poder sobrevivir. Se consolida así el Municipio; con formas que aun en la actualidad son comunes. Encuentra su origen y justificación en el tiempo; la herencia que el pueblo Romano deja a las Naciones, es la Personalidad Jurídica del Municipio.

1.4. ESPAÑA

Las ciudades, los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta por varios siglos de dominación romana, siguiendo la forma de dominación Imperial sobre los pueblos sometidos, que establece el Municipio, pero no por ello todas las ciudades o poblaciones de lo que ahora es España tuvieron en dicha época tal organización. Después se vio influenciada de alguna manera por la dominación visigoda pero el Municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio Romano.

La influencia Visigoda, desde los primeros años del siglo IV, D.C., España sufre los embates frecuentes de invasiones que correrá por todo ese siglo y V. En año 415 los visigodos derrotan a otras tribus germánicas, quedando de hecho como los verdaderos dominadores de la península, consolidando pronto el reino visigodo. Sin embargo la influencia de los romanos a estas tribus origino que adoptaron costumbres y reglas latinas plasmadas en los Códigos. como la *Lex Romana Wisigothorum* o *Liber Juris*, el *Edictum Theodorici*.

De todas esta importantes fuentes se desprenden varias instituciones que se arraigaron el decadente Municipio hispano romano. Los tiempos habían cambiado y la cultura típicamente urbana de los romanos, se vio pronto desaparecida frente a los visigodos; esta tribu era primitiva de características más rurales el tratadista Doctor Reynando Robles Martínez al respecto nos menciona: "En nuestra opinión, subsiste aún después de dominación visigótica. Los visigodos respetan en algún grado la religión, la costumbre y la legislación especial de los Españoles, quienes formaron un pueblo separado de sus dominadores y al decir de Ott, ninguno de los demás pueblos bárbaros imitó en

alto grado como éste a las Leyes romanas".¹⁷

Los visigodos implantaron dos instituciones municipales visigóticas que son de importancia, el *Conventus Públicus Visinorun* y el *Placitum*, la primera de ellas era la reunión de los habitantes para resolver cuestiones administrativas, Moisés Ochoa Campos considera que: " Seguramente fue el antecedente de los Cabildos abiertos de la España medieval".¹⁸

El *Placintum*, era la reunión judicial de los hombres del Municipio, y era de carácter judicial, precursor sin duda de los jurados populares.

Posteriormente a esta época dominan a España los Árabes que en aras de su Guerra Santa se lanzan a principios del Siglo VIII D.C. a la conquista de la península, aunque no sin una tenaz resistencia de sus moradores. Indudablemente aportó elementos a la organización general de la sociedad española. El Municipio visigodo prácticamente desapareció y sobrevivió, sus elementos esenciales bajo las Curias parroquiales que se transformaron por completo.

Con la dominación Árabe ya, fue para el siglo X que se estableció en Córdoba el Califato, unificando la administración de las ciudades dominadas las cuales eran gobernadas por un delegado del Califa denominado *Caide*, palabra que le vino posteriormente el término *Alcande* (*Al'kade*) que en etimología original significa Juez.

La dominación Árabe no cambió fundamentalmente la estructura Municipal, la defensa y conquista del territorio español fortaleció la tradición del Municipio, que se convirtió en factor fundamental para repeler la invasión arábica.

Después de la invasión Árabe, los reyes españoles concedieron grandes franquicias a los habitantes, estos derechos les eran cedidos en documentos que por su naturaleza inicial de permiso para poblar un determinado lugar, fueron denominadas *Cartas - Pueblas*, como permisos y derechos de la población dándose el caso de que en otras ocasiones no sólo a dicha situación sino también

¹⁷ Robles Martínez, Reynaldo. Op. Cit. Pág. 44

¹⁸ Loc. Cit. Pág. 78

a poblaciones ya establecidas otorgando derechos específicos, por lo que en este caso a este documento correspondiente se le llamó Fuero Municipal; aunque ambos términos fueron usados indistintamente. El diccionario de la historia de España define el Fuero Municipal como: "...el Estatuto jurídico privilegiado de la ciudad o poblaciones medievales, la redacción y expresión escrita de los privilegios concedidos a la localidad por el Rey o el Señor, de la autonomía mayor o menor del consejo o Municipio y del derecho local en un conjunto o solamente en alguno de sus aspectos" ¹⁹

El contenido de las Cartas Forales las resumen Juan Agustín García en los siguientes puntos:

- "1.- La igualdad ante la Ley, expresamente establecido en el fuero de Cuenca...
2. - La inviolabilidad del domicilio.
3. - Justicia, el vecino esta sometido a sus jueces naturales elegidos por él o por su consejo.
- 4.- La participación en la cosa pública. Los vecinos eligen libremente los Magistrados Consejiles ". ²⁰

Entre otras facultades que tenía las Cartas Forales, la más importante era de la autogobernarse, ya que en los nuevos pueblos fundados o reconstruidos, tenían autonomía política y administrativa, que ejercían a través de la Asamblea de Aforados, es decir, que los vecinos que aparecían en la Carta por medio de la cual se les otorgaba los derechos o fueros.

Esta asamblea constituía el Cabildo abierto, y se reunía para resolver problemas locales. A cambio de estos derechos, los vecinos tenían la obligación de defender el Municipio.

Así en esta época se convierte en la de mayor florecimiento del Municipio,

¹⁹ Blei Berg, Germán. "Diccionario de Historia de España", Tomo II, pág. 145.

²⁰ Citado por Ochoa Campos, Moisés. "El Municipios. Su Evolución Institucional". Op. Cit. Pág. 83

ya que el gobierno era autónomo, tanto en lo político como en lo administrativo, con amplias facultades, inclusive judiciales, siendo los encargados de los órganos de gobierno designados por elección directa.

Más tarde, el aumento de la población, hizo imposible el Cabildo o Consejo abierto llevara su buen desempeño, naciendo entonces el Cabildo cerrado y al especializarse en las funciones del Ayuntamiento.

Expulsados los Árabes de España se invierte la corriente, y es cuando el Municipio tiene que defenderse ya no con los extranjeros, sino de los caudillos que participaron en la reconquista, mismos que habían obtenido en feudo los territorios recuperados, siendo entonces necesario delimitar los feudos y los Municipios. Aparecen, así leyes tendientes a resolver estos problemas y a resguardar los Derechos Municipales.

Sin embargo, esos siglos conocidos "*como de oro*" del municipalismo tendrían un rápido final en la medida que se consolidaba la Reconquista. El nuevo orden político requería mayor centralización del poder en manos de los soberanos, trayendo como efecto, entre otros, el paulatino sometimiento de los Municipios al poder del rey. En 1348 en Castilla, Alfonso X, el Sabio, centralizó los fueros en la ley de las Siete partidas, restando autonomía a los Municipios y suprimiendo en muchos sus viejos fueros. Siguiendo esta tendencia Enrique III de Castilla y León, en 1397, creó la figura de los "*corregidores*" con facultades de supervisión sobre los Municipios, restándoles su antigua autonomía. Bajo Pedro IV de Aragón, se instituyó la figura de la "*justicia mayor*" que centralizo a nombre del Rey, una amplia gama de facultades judiciales y sancionadoras que hasta antes estaban en manos de los Alcaldes municipales.

De esa forma fue decayendo el esplendor Municipal, los soberanos de las diversas comarcas tenían cada vez más intervención en asuntos Municipales. Dicho estado de cosas, generó fuerte inconformidad de los Municipios, surgiendo el llamado "Movimiento de los Comuneros" que culminó en los inicios del siglo XVI, teniendo como caudillo a Don Juan De Padilla. Otros ilustres líderes comuneros fueron Juan Bravo, Francisco Maldonado, Pedro Girón y el Obispo Antonio de Acuña.

En 1519, teniendo como sede la ciudad de Toledo, la Junta de Comuneros incitó a las poblaciones a promover acciones en contra de las ordenes arbitrarias e intervencionistas de Carlos V. En 1520, de nueva cuenta la Junta redobló sus esfuerzos en Ávila. El Rey declaró la Guerra a los comuneros el 31 de Octubre de 1520, culminando ésta con la famosa batalla de los campos de Villalar. En Abril de 1551, con la total derrota de los comuneros y con la ejecución de sus principales líderes.

El Municipio español peninsular cayó en franca decadencia, sin embargo, habría de florecer nuevamente en las tierras americanas cuya conquista se iniciaba en esos años.

1.5. MÉXICO

La historia y la política de México pueden interpretarse perfectamente a partir de la agregación lógica de los hechos ocurridos en cada una de las regiones y Municipios del país. El cambio político y social a lo largo de nuestra historia han surgido fundamentalmente como reivindicaciones de los grupos sociales.

La mayor parte de los estudios realizados en nuestro país han puesto más interés en los acontecimientos sucedidos en las principales ciudades de la Nación, esas tendencias se han observado al analizar Instituciones públicas y su evolución.

En este sentido, se pretende reseñar cuales han sido las Instituciones de Gobierno a través del tiempo; ya que es importante revisar los marcos jurídicos que han normado a las organizaciones de gobierno Municipal. Así mismo tratar de desentrañar cual es la herencia prehispánica, colonial que tenemos en México, como las aportaciones que se dieron en el México Independiente, así también en la Revolución hasta llegar a nuestra actual época.

1.5.1. ÉPOCA PREHISPANICA

Los antecedentes del Municipio en México los encontramos en la época prehispánica en la figura denominada *Calpulli* y por ésta se entiende: la célula de

la organización política, económica y social que estaba integrada por un número de familias que poseían y trabajaban colectivamente la tierra, teniendo sus propios dioses y festividades religiosas siendo esta una de las características fundamentales de esta cultura prehispánicas.

El Instituto de Capacitación Política en su obra "El Desafío Municipal" nos proporciona una definición, respecto de las formas de organización de los Aztecas: " *El Calpulli* fue la cédula de la organización política, económica y social de las tribus que habitaron el México Prehispánico. En dichas entidades habitaron grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas y las labraban y cultivaban para procurarse el sustento" ²¹

Entre las características que primordiales del *Calpulli* destacaba la autosuficiencia, gracias a que sus miembros eran capaces de procurarse los bienes necesarios para su propia subsistencia. Desde la habitación hasta el vestido el *Calpulli* procuraba el bienestar de sus integrantes.

Mientras que en el plano político administrativo destacaba la figura del *Tlatoani* que en su calidad de jefe de la tribu estaba obligado a prestar servicios de trabajos tales como el cultivo de otras tierras, cuya producción se dedicaba al sostenimiento del templo, de los empleos del palacio, de los jueces de la guerra y de las construcciones de obras públicas.

Y en tanto los integrantes del *Calpulli*, a cambio del derecho sobre la tierra quedaban obligados ante el *Tlatoani* a pagar un tributo en especie.

La tierra perteneciente a la comunidad se repartía en tantas partes como calpullis o barrios, y cada uno de ello se subdividía en tres:

a).- La asignada para el aprovechamiento de los miembros del *Calpulli*. Esta tierra era distribuida entre los jefes de familia de este grupo, a quienes les tocaba un solar en el pueblo para vivir y una parcela cultivable en el campo.

b).- La destinada para cubrir los gastos públicos. y

²¹ Instituto de Capacitación Política. "El Desafío Municipal". 1ª edición. Editorial Serie Administración Pública, México, 1982, pág. 159

c).- La dedicada a usos comunes que era la tierra baldía."²²

La más alta autoridad interna de los *calpullis* era el Consejo de los Ancianos, compuesto por el jefe de las familias que integraban el clan.

Los miembros del Consejo del *Calpulli* designaban por elección a funcionarios que tenían facultades ejecutivas, y de carácter administrativo y judicial. El cargo de estos funcionarios era vitalicio, pero el Consejo podía deponerlos si daba motivo grave.

Los funcionarios del *Calpulli* eran:

I.- El *Teachcauhuna* o pariente mayor. Era el mayor rango. Estaba encargado de la administración de la localidad; sus funciones principales eran administrar el régimen comunal agrario, el trabajo de los miembros del *Calpulli* el producto de las tierras, cuidaban el orden y era el que encargaba de que impartiera justicia.

II.- El *Tecuhtli*. Era el encargado de administrar el *Calpulli*; sus funciones eran adiestrar a los jóvenes y dirigir a sus tropas en caso de guerra.

III.- Los *Tequitlatos*. Sus funciones eran la dirigir los trabajos comunales.

IV.- Los *Calpizques*. Eran los encargados de recaudar los tributos.

V.- Los *Tlacuilos*. Eran los escribanos o pintores de Jeroglíficos, que llevaban la cuenta de los hechos del *Calpulli* incluyendo los acontecimientos históricos.

VI.- Los Sacerdotes y Médicos, Hechiceros, a cuyo cuidado estaba la salud del *Calpulli*.²³

Gran importancia tuvieron los Sacerdotes y Médicos Hechiceros en la reproducción del *Calpulli*, ya que los primeros transmitieron los valores religiosos,

²² Hernández Gaona, Pedro Emiliano. "Derecho Municipal", 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México, 1991 pág. 11.

²³ Palacios Alcocer, Mariano. "El Municipio Libre en México Origen Evolución y Fortalecimiento," "Revista de la Facultad de Derecho de México". Tomo XXXVII - Enero - Junio 1987, No 151, 152, 153. 1ª edición. Editorial UNAM, 1998, pág. 145

presentes en todas las actividades de los indígenas, y los segundos, de acuerdo con una concepción mitológica del conocimiento que tenía de las propiedades curativas de las plantas preservaban la salud de los miembros de la comunidad.

Los *Calpullis* estaban formados por lazos de parentesco y por rasgos culturales comunes, entre los cuales contaba con la participación de un mismo lenguaje dialéctico; estaban ligados entre sí, que a través de sus clanes integraban la tribu que era una liga de *Calpullis*. El Consejo de Tribus estaba formado por los parientes mayores y los jefes militares de cada *Calpulli*. Este Consejo era el que elegía al *Tlatoani* gobernador de la tribu, y al *Tlacatecuhtli* jefe militar.²⁴

Por lo antes expuesto, debemos resumir que: el régimen municipal ya existía claramente definido en la organización política, social y económica de los pueblos prehispánicos de México, con anterioridad a la conquista española, principalmente los aztecas. Dentro de la mencionada organización primordialmente la del *Calpulli*, se advierte sin dificultad los aspectos abstractos del Municipio.

Finalmente los *Calpullis* parte de un todo que era la tribu, que a su vez estaba organizada políticamente, que estaba organizado por el Derecho consuetudinario. El gobierno concegil de los calpullis además, designaba a sus propios funcionarios ejecutivos y tenían diferentes atribuciones públicas de carácter administrativo y judicial lo que nos demuestra que tales entidades, cimiento de la organización política del pueblo azteca, fueron verdaderos Municipios para haber confrontado en su implicación todos y cada uno de los elementos que caracterizan al Municipio.

1.5.2. ÉPOCA COLONIAL

La colonización en América se realizó a través de la Institución Municipal con el establecimiento del Municipio que se fue desarrollando el régimen colonial en todo el mundo. Como forma de organización social y política los *Calpullis* fueron desapareciendo poco a poco hasta que a mediados del Siglo XVI

²⁴ *Ibidem* pág. 146

sucumbió ante el poderío de los conquistadores y dio paso a la instauración de nuevas formas de producción y de organización de gobierno, de la siguiente manera.

a).- La producción de la Nueva España durante la época colonial. La producción económica estuvo siempre sujeta al control de la metrópoli. Esa fue la causa de que las actividades productivas se organizaran de la función de los factores externos que determinaron la formación de legiones especializadas en la producción de ciertos bienes. La agricultura se empleó con la introducción de los cultivos desconocidos hasta entonces en el Continente Americano.

El uso del arado y rotación del cultivo influyeron también en la expansión agrícola, ya permitió que se diera una cierta especialización de tierras que se localizaba sobre todo en la región central del territorio novohispano.

La Nueva España se caracterizó por ser una colonia minera más que industrial y agrícola. Los centros mineros más importantes fueron Zacatecas, Guanajuato, Real del Monte, Taxco, Parral y Fresnillo.

b).- La Organización del gobierno en la época colonial. El Sistema Político que rigió en la Nueva España, según José Miranda fue

“1.- Un dispositivo Central de peninsular, integrado por el Virrey, su Secretario y el Consejo de Indias.

2.- Un dispositivo Central de Novohispano, constituido por el Virrey y la Audiencia.

3.- Un dispositivo provincial distrital formado por los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, y

4.- Un dispositivo Local, compuesto por Cabildos y sus oficiales.”²⁵

En toda empresa de colonización la Asociación de Vecindad fue

²⁵ Citado por Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Op. Cit, Pág. 13

preconcebida, no fue fruto espontáneo, fue parte de un plan. En España, el Municipio fue la base de la reconquista; en América, el Municipio constituyó el cimiento de la conquista.

" En el año de 1519 Hernán Cortés, desembarcó en la playa de la Nueva España, hoy México, su primer acto de gobierno fue la fundación de la Villa Rica de Veracruz. Esta Villa tenía Cabildo propio, designado como vecino una parte de sus soldados, es así como el nuevo Consejo se reúne y nombra sus Magistrados y, apenas constituidos, se presentan ante el caudillo admitir sus poderes a favor de aquella representación popular dejándola en libertad de proveer a la salud pública. Este Consejo otorga al conquistador los títulos de Justicia mayor y de capitán general dotándolo además de las atribuciones que carecían para emprender la conquista"²⁶

A la caída de Tenochtitlan, el 13 de agosto de 1521, Hernán Cortés y sus hombres tomaron y arrasaron a la gran Ciudad Mexica (México Tenochtitlan). Más tardes Cortés instaló en Coyoacán un Ayuntamiento que fue el primero en el Valle de México, allí sesionó en 1521 al 1524, luego fue trasladado a la Ciudad de México y así sucesivamente fue difundiendo esta forma de organización en todo el territorio de nuestro país.

Durante los años de 1524 a 1525 Hernán Cortés expidió ordenanzas municipales que rigieron hasta 1573. Los primeros municipios coloniales, surgieron no como una organización política producto de exigencias locales sino como una Institución jurídico política.

El México Colonial fue dividido en reinos y gobernantes, y cada uno de ellos y de éstos se subdividían en provincias. Cada provincia contaba con una diversidad de pueblos que tenían que tener una cabecera. Las cabeceras eran las capitales de las regiones que sometían una zona determinada a las localidades. En todas las cabeceras debía implantarse obligatoriamente un cabildo o ayuntamiento, que fue la entidad del gobierno más pequeña de la administración política de España.

²⁶ Tena Ramírez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 28ª edición. Editorial Porrúa S.A., México. 1994, pág. 147.

Durante el proceso de conquista, las organizaciones municipales prosperaron rápidamente, pues su creación fue una garantía de la Institucionalización del poder Español sobre los pueblos indígenas. La sociedad novohispana contó con Cabildos Españoles y Cabildos de Indígenas, que aunque iguales en su organización general, existían entre ellos diferencias particulares de gran importancia.

c).- Los Cabildos Indígenas. Únicamente debían tener funcionarios indígenas pues los habitantes de la comunidad no reconocía la autoridad a los Españoles. El número de funcionarios variaba según la importancia de las localidades. Además, los puestos de los funcionarios indígenas no eran vendibles sino que eran por elección, las cuales se hacían anualmente en presencia del Cura

Los funcionarios de los Ayuntamientos tenían la obligación:

1. De recaudar y entregar los tributos a los españoles;
2. Distribuir la mano de obra para construcciones o tareas agrícolas;
3. Cooperar en el proceso de evangelización.

Tenía jurisdicción en el pueblo y estaba limitada a atender los delitos, de aprehender a los delincuentes y llevarlos a la cárcel de los pueblos españoles del distrito.²⁷

d).- Los Cabildos Españoles. En los primeros años de la conquista los Cabildos Españoles gozaron de cierta independencia en relación con la metrópoli. Por un lado, el escaso número de funcionarios públicos que representaban directamente a la Corona de España y por otro, el poder de los conquistadores como responsables directos de la expedición de tierras novohispanas, permitiendo por un tiempo corto esa independencia. Sin embargo esto no se prolongó por mucho tiempo, pues los Cabildos fueron considerados como partes constitutivas de la Corona de Castilla, y la intervención de la Monarquía Española en los asuntos de sus colonias se fue ampliando como fue avanza el proceso de colonización. A

²⁷ Cfr. Hernández Gaona, Pedro Emiliano. pág. 15

diferencia de España, donde existían Cabildos perfectos es decir, con convocación y concurrencia del pueblo del lugar, a la Nueva España, salvo el caso de Veracruz y de León, el fundarse la Villa no se tenía noticias de que se haya celebrado algún otro Cabildo; el Cabildo en la Nueva España era cerrado.

Las funciones que debían desempeñar los Cabildos era la ejecución de la justicia realizada por los alcaldes ordinarios y la administración municipal estaba a cargo de los regidores.

Los alcaldes tomaban parte en los juicios civiles y criminales; el Cabildo era un Tribunal de apelación aún de las propias decisiones de los alcaldes. Sin embargo la Corona mandó constantemente a jueces especiales que limitaran las decisiones de dichos funcionarios municipales.

Respecto a los asuntos administrativos, el Municipio debía de encargarse del arreglo de la Ciudad; del manejo de las obras públicas; la reglamentación de asuntos económicos; de la reglamentación de la política de abastos; de la recaudación de tributos locales; de la inspección de cárceles y hospitales; de la administración de terrenos públicos. El Municipio era la autoridad competente para reglamentar las actividades de los trabajadores artesanales.

Pedro Emiliano Hernández Gaona nos hace referencia de como estaba conformado el ayuntamiento y estaba presidido por:

" 1.- El *Corregidor*, constaba de dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, tenía además,

2.- Un *Alferéz Real*,

3.- Un *Procurador General*,

4.- Un *Aguacil Mayor*,

5.- Un *Síndico* y otros cargos dependientes del Cabildo, como eran: Los Diputados de los pobres y los Diputados propios, que fiscalizaban los fondos,

- 6.- El Obrero mayor,
- 7.- Los Diputados de Fiestas,
- 8.- Los Diputados de Policía,
- 9.- Los de Alhóndiga y Pocito,
- 10.- El Contador,
- 11.- Un Mayordomo,
- 12.- Dos Regidores llamados Fieles Ejecutores,
- 13.- Un Fiel encargado de marcar los pesos,
- 14.- Un Inspector del Rastro".²⁸

Todos estos funcionarios atendían las funciones ordinarias de la competencia del Cabildo y éste, en pleno, acordaba las medidas de carácter extraordinario.

En lo que se refiere a la forma de elección de los Cabildos Españoles inicialmente los jefes de las expediciones fueron electos por sus compañeros, o bien se autonombran representantes del ayuntamiento.

A mediados del siglo XVI, por disposición de España se estableció que los cargos municipales se vendieran, hecho que se convirtió en un medio de enriquecimiento para la Corona, esto debido a que por cédula de la Reina Juana, del 15 de octubre de 1522, el cargo de regidor debía ser vendible y renunciable en otra persona; pero si moría, se revertía el empleo a la Corona y ésta procedía al venderlo de nuevo. Esta disposición no fue observada, y así tuvo que surgir una orden del Rey Felipe II el 30 de Junio de 1620.

²⁸ *Ibidem* pág. 16.

También eran oficios vendibles y renunciables en las ciudades y pueblos españoles, los de escribano de Cabildo, Alguaciles Mayores, Deposidores y Fieles Ejecutores; únicamente los Alcaldes ordinarios eran elegidos por elección popular.

En el siglo XVIII, bajo el gobierno de Carlos III, se efectuó una transformación gubernamental; que estableció el sistema de intendencias. Esta se encontraba a cargo de funcionarios representantes directos de la Corona Española que se llamaban intendentes los cuales se limitaron en gran medida a las decisiones que el ayuntamiento novohispano en lo que refiere a las finanzas públicas.

La dependencia de los Municipios en relación con la autoridad central se agravó, pues el Rey de España dispuso en 1767 el establecimiento de la Ciudad de México de una contaduría general que llevara acabo el control de las Municipalidades. En lo sucesivo la intervención de la Nueva España deterioró aún más la autonomía hacendaría de lo Municipios pues dichos intendentes tuvieron como función el control de las juntas municipales.

El grupo de criollos fue comprando una diversidad de puestos municipales del poder político y de la riqueza, detentada por los españoles, los criollos a la sombra del ayuntamiento conspiraron en favor de la Independencia.

1.5.3. MÉXICO INDEPENDIENTE.

Una vez iniciado el movimiento de Independencia, sé fórmula el marco jurídico de la nueva organización política mexicana.

a) Constitución de Cádiz: Su realización fue promovida por el Sector Liberal Español, constituyó una fase relevante de la evolución jurídica y política del Municipio, ya que trató de transformar y reestructurar el régimen municipal tanto en España como en las colonias españolas.

La Constitución de Cádiz fue promulgada en Marzo de 1812. En relación con el régimen municipal, la Constitución establecía la existencia de ayuntamientos para el gobierno interno de los pueblos; estos ayuntamientos se

integraban por alcaldes, regidores, un procurador y un síndico, presidido por el jefe político donde le hubiese en su efecto por el alcalde (artículo 309).

El número de individuos que integraban el ayuntamiento era en proporción el número de habitantes, y se renovaban anualmente sobre el sistema de elección popular por que los cargos ya no eran vitalicios ni vendibles; además establecía la no reelección (artículos. 312 y 314).

Las atribuciones de los ayuntamientos eran las de administrar el aspecto interno de los pueblos, como salubridad, el orden público, la instrucción primaria, la beneficencia en su aspecto municipal, los puentes y caminos designados, cárceles municipales, pavimento y en general todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato (artículo 312).

Las atribuciones de los Municipios estaban limitadas debido a la existencia de los puestos políticos ya que a estas autoridades estaban sujetos los ayuntamientos pues ellos los vigilaban y supervisaban. Cada providencia estaba a cargo de un jefe político y de la diputación respectiva, siendo su presidente el jefe político.

De acuerdo con el artículo 323, los ayuntamientos quedaban sometidos a la fiscalización de las diputaciones provinciales, especialmente por lo que se refiere al manejo de los caudales públicos.

La Constitución de Cádiz crea en México la Institución de los jefes políticos. Estos actuaron durante el siglo XIX y la primera década del siglo XX eran los intermediarios ó el conducto para las relaciones.

b) Plan de Iguala: Al consumarse la Independencia en 1821 se dio el PLAN DE IGUALA el cual desconoció la existencia de los ayuntamientos pero dejó subsistiendo las normas establecida en la Constitución Española de Cádiz.

c) Los Primeros años del Periodo Independiente: Durante los primeros años del periodo independiente, la evolución de la institución municipal se vio afectada debido a que el Estado de las finanzas públicas atravesaba por una situación crítica debido en parte a la fuga de capitales de los problemas de la guerra que

tenía semiparalizada la actividad económica y el aumento considerable a los gastos de la administración causa del crecimiento de la burocracia, pero sobre todo por la necesidad de mantener en pie de guerra un gran ejército.

Por otra parte, con su afán de popularidad Iturbide redujo y suprimió algunas de las contribuciones que prevalecían durante la época colonial, hecho que se tradujo en una importante disminución de las fuentes de ingreso.

d) La Constitución de 1824: El 4 de Octubre de 1824 fue aprobada el Acta Constitutiva de la Federación. En ella se establece la República Federal al manifestar en que el artículo 4º que dice: "La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de la República representativa y popular".

La Constitución de 1824 no se hace ninguna referencia a la forma de gobierno de la Institución municipal. Ello se debió tal vez a que la situación política obligó a los federalistas a prestar atención a la empresa de organizar los Estados, dejando de lado la legislación de los Municipios. Con esto se dejó en absoluta libertad a los Estados para organizar sus gobiernos y administraciones, según los artículos 49, 50 y 161, con la salvedad de que no se opusieron a esta Constitución.

Ello dio la oportunidad para que los Estados dieran a sí mismo una legislación que atendiera mejor los intereses, costumbres y demás circunstancias de la localidad.

Por lo tanto en lo que respecta a las cuestiones Municipales, los ayuntamientos se regularon por muchas de las disposiciones que recogían desde la época de la colonia que, por no oponerse a la nueva Constitución no fueron derogados.

e) La Constitución de 1836: En 1836 se promulgaron las Leyes Constitucionales, que habían de establecerse las bases del funcionamiento del nuevo régimen centralista.

A través de estas Leyes se dividió al territorio de la República en departamentos en los cuales fueron divididos en distritos y éstos en partidos.

A diferencia de la Constitución de 1824, la de 1836 en la Sexta Ley Constitucional denominada "División del territorio de la república y gobierno interior de los pueblos" consagró constitucionalmente a los ayuntamientos al descubrir que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamentos en los lugares en los había en 1808.

Los ramos a cargo de los ayuntamientos fueron la policía de salubridad y comodidad, las cárceles, los hospitales y casa de beneficencia que no fuesen de fundación particular, las escuelas de instrucción primaria pagadas con los fondos del común, los puentes, calzadas y caminos y la recaudación e inversión de los propios arbitrios.

La libertad Municipal otorgada por la Constitución era muy relativa, de los ayuntamientos dependían del poder político de los prefectos y subprefectos.

A través de las Leyes Constitucionales, el régimen centralista incorporó el Distrito Federal el departamento de México, a partir de Febrero de 1837. Extinguido el departamento de México conservó como su capital en la misma Ciudad y dividió el territorio en distritos.

Por decreto del 22 de Agosto de 1846 se restableció el Distrito Federal y los ayuntamientos, volvieron a funcionar hasta el 21 de Septiembre de 1853, en que Santa Anna dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.

f) La Constitución de 1857: En 1857 se promulgó la Constitución que precisó la organización del país en forma de República representativa, democrática y Federal.

La Constitución reformista no elevó al precepto constitucional el régimen de municipalidades, y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Al no haber sido contemplado el Municipio por la Constitución Federalista de 1857 su regulación quedaba desplazada a las Constituciones de los Estados;

es decir, los Estados de la Federación tenían la facultad respectiva de normar y reglamentar sus regímenes municipales.

1.5.4. PERIODO REVOLUCIONARIO

El inicio del período de Porfirio Díaz como presidente marca al mismo tiempo el comienzo de un largo período de paz, hecho por primera vez en la historia de México permitió llevar a cabo importantes proyectos de desarrollo económico.

En 1897 se publicó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana. En esta Ley se establecieron 5 puntos fundamentales:

- 1) Rentas propias;
- 2) Impuestos Municipales;
- 3) Impuestos Federales;
- 4) Subvenciones del Gobierno Federal, y
- 5) Ingresos extraordinarios.

La finalidad de esta Ley de Ingresos era de mejorar un poco el nivel municipal; sin embargo el control se siguió dando en las capitales de los Estados.

Sin embargo, durante el Porfiriismo se dio la parte más insignificante de la estructura económica y política mexicana. En esa época los ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que se llamaron partidos, distritos o cantones, o prefecturas; dirigiendo éstas prefecturas o distritos estaban los jefes políticos los cuales eran delegados o agentes del gobierno central que recibían ordenes del gobierno central y también las que les daban a los gobernadores que les correspondían.

Los jefes políticos residían en las cabeceras de los Distritos para vigilar y controlar los ayuntamientos que pertenecían a dichos distritos.

En 1903 Porfirio Díaz promulga una Ley en la cual establecía que los prefectos políticos serían la primera autoridad política local, en su jurisdicción respecto de sus municipios (art.60). Los prefectos serán los jefes de todos los

servicios en las municipalidades y estarán subordinados al Gobernador del Estado.

Con la anterior Ley los jefes políticos cobraron aún más poder del que ya tenían.

La autonomía y libertad municipal sólo tomó en cuenta al Municipio para que apoyará los procesos electorales de diputados, quienes eran los que determinaban verdaderamente las elecciones presidenciales.

En lo referente a los servicios públicos, los Municipios del país se encontraban en una situación muy difícil toda vez que carecían de los servicios más elementales: agua, mercados y obras públicas en general, es de hacer notar que estos servicios sólo se deban en los Municipios importantes y sobre todo en la Ciudad de México.

Finalmente se debe decir que en ésta época de la vida de México, los ayuntamientos sólo existieron de nombre, gracias a los jefes políticos.

El estallido revolucionario de 1910 se debió a la larga acumulación de presiones sociales de la dictadura porfirista fue generando por las desigualdades económicas que había llevado a grandes masas a niveles de pobreza extrema. Aunado al justo enojo de la población surgieron importantes ideólogos y caudillos revolucionarios que proponían diversos postulados de justicia social que pugnaban por una nueva organización política de la Nación.

Una de las causas determinantes de la Revolución fue el descontento de los pueblos en sus ayuntamientos contra las jefaturas políticas.

"La necesidad de la libertad municipal fue una de las aspiraciones populares más genuinas recogidas por los autores revolucionarios bajo el lema "Municipio Libre." (29)

Algunos de los documentos políticos que fueron antecedentes inmediatos

²⁹ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. Pág. 74

de la Constitución y de su artículo 115, en materia municipal son:

- **EL PLAN DEL ZAPOTE:** Este plan, suscrito el 21 de Abril de 1901 en Mochitán, Guerrero, dio base uno de lo primeros levantamientos revolucionarios en contra de la dictadura porfirista. Este plan se inició en la lucha revolucionaria en el sur. El del el Zapote, además de sus demandas agrarias, contenía puntos políticos en defensa del sufragio efectivo en oposición a la elección de los puestos públicos y en abierta lucha contra los caciques regionales y jefes políticos que dominaban los ayuntamientos.

- **EL PLAN DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO:** Los Hermanos Enrique y Ricardo Flores Magón establecieron en el plan del partido Liberal el 1º de Julio de 1906, que debería consagrar la libertad municipal, así como en la supresión de los jefes políticos que tan nefastos habían sido para la vida Municipal. En el Programa del Partido Liberal, en sus artículos 45 y 46 establecía la supresión de los jefes políticos y la reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecidos por el poder Municipal.

- **PARTIDO DEMOCRÁTICO:** Este partido celebró su primera Asamblea General el 22 de Enero de 1909, haciendo un llamamiento para toda la ciudadanía a ejercer sus deberes y derechos cívicos. Su manifiesto a la Nación, aludía a los pueblos de la libertad municipal, considerado el Municipio libre como la base básica de la República.

En 1910 Miguel Ruz y Maximiliano Bonilla encabezaron un grupo de vecinos para posesionarse de la población de Valladolid en Yucatán.

- **PLAN DE SAN LUIS POTOSÍ:** Este plan fue la bandera de Francisco I. Madero el 5 de Octubre de 1910, en la capital del Estado de San Luis Potosí " La división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escritos en nuestra Carta Magna "agregando Madero " Las Cámaras de la Unión no tiene otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los Estados son destinados por él y ellos a su vez designan o imponen de igual manera a las autoridades municipales".⁽³⁰⁾

³⁰ Cfr. Hernández Gaona, Pedro Emiliano Pág. 24

- **LUIS CABRERA:** En 1911 Luis Cabrera habló del Municipio en su libro intitulado "Obras políticas del Lic. Blas Urrea", publicado en 1821.

Cabrera decía que era incongruente que el sufragio universal y directo no se diera para elegir al Presidente de la República, Senadores y Diputados Federales y locales; no se diera para elegir a las autoridades municipales; señalaba que era urgente establecer el nombramiento universal y directo para elección de autoridades municipales.

Sobre las jefaturas políticas, Cabrera proponía que estas fueran de elección popular o bien que desaparecieran; la idea del fondo de Luis Cabrera que no desaparecieran las jefaturas, sino que fueran de elección popular y duración temporal. Él creía que estos nefastos funcionarios eran importantes en los Estados.

- **PLAN DE AYALA:** En 1916 Zapata dictó la Ley General sobre Libertades Municipales en el Estado de Morelos, que constaba de 22 artículos. En esa Ley se reglamentó la autonomía política, económica y administrativa de la entidad municipal.

La participación de las medidas dispuestas por Zapata pretendían hacer del Municipio una entidad libre de toda tutela gubernativa en lo que se refería al manejo de su hacienda, a la elección de sus funcionarios y a la participación de los vecinos y la organización de sus localidades.

- **PLAN DE GUADALUPE:** Conviene señalar que en el Plan de Guadalupe de 26 de Marzo de 1913 no se contemplaba ningún aspecto de carácter social.

En el artículo 2º de las Adiciones al Plan de Guadalupe, realizadas por Venustiano Carranza el 12 Diciembre de 1914, en Veracruz, se decía que el primer jefe de la Revolución y encargado del poder Ejecutivo expediría y pondría en vigor, durante la lucha, todas las Leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacciones económicas, sociales políticas del país; una de esas medidas era el establecimiento de la libertad municipal como una Institución Constitucional.

- **CONSTITUCIÓN DE 1917:** De la simple lectura de la Constitución de 1824, 1836, 1843, 1847 y 1857, se observa que el Municipio no había tenido suficiente atención por parte del Estado Mexicano, en el siglo pasado.

No es sino hasta el Congreso Constituyente de 1916 y 1917 cuando se elaboró el artículo 115 de la Constitución, el cual abordaba la organización de los Estados y de los Municipios.

El 14 de septiembre de 1916 Carranza decretó que era necesario convocar un Congreso Constituyente para reforzar el viejo texto de la Constitución de 1857. *El primer jefe se comprometía a presentar un proyecto para someterlo con a dicha asamblea.*

La convocatoria fue expedida el 19 de septiembre y posteriormente la Ley Electoral respectiva conforme a la cual se eligieron los diputados que integrarían el Congreso Constituyente que se reuniría en Querétaro a partir del primero de diciembre siguiente.

Tal como estaba previsto, la apertura de sesiones del Congreso fue el 1 diciembre de 1916 y ante ella compareció Carranza con su proyecto de reformas a la Constitución de 1857; del mensaje dirigido por el primer jefe a los Constituyentes destaca la referencia municipal en los siguientes términos: Como refiere Felipe Tena Ramírez "El municipio independiente que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del gobierno libre, conquistas minúscula que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica ya que tendrá fondos y recursos propios para atención de todas su necesidades, sustrayéndolos así de la voracidad insaciable que han demostrado algunos gobernadores".³¹

³¹ Loc. Cit. Pág. 757

El proyecto de Carranza comprendía la regulación municipal en el artículo 115 casi en los mismos términos de la reforma del artículo 109 de la Constitución de 1857 que el propio Carranza había introducido en diciembre de 1914. Es, así como correspondió el análisis del artículo 115 del proyecto de Carranza a la segunda comisión de constitución del Congreso constituyente, cuyo dictamen fue leído en la 52a. sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 1917.

En los comentarios vertidos con respecto al municipio la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857 es relativa al establecimiento del municipio libre como la futura base de la administración política y municipal de los estados y por ende, del país.

Para lograr lo anterior, el dictamen estimaba necesario introducir en el artículo 115 tres reglas que sirvieran para dejar asentados los principios en que debe descansar la organización municipal referidos a la independencia de los ayuntamientos, la formación de su hacienda y el otorgamiento de personalidad jurídica para que puedan contratar, adquirir y defenderse.

Con fundamento en lo señalado, la segunda comisión presentó un proyecto de artículo 115 en los términos siguientes:

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

I.- Cada Municipio serán administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del Estado.

II.- Los Municipios administraran libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la porción y términos que señale la legislatura local. Los ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad

de sus Municipios. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes del Estado, lo resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley.

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

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residiera habitual o transitoriamente"

32

Es así como el proyecto de la segunda comisión al respecto del proyecto de Carranza contaría con dos puntos fundamentales: el primero, relativo al libre manejo de su hacienda y el correspondiente al otorgamiento de personalidad jurídica, el resto del contenido del artículo 115, si había sido contemplado por Carranza, incluso en redacción muy similar.

La difusión del dictamen de la comisión relativo al municipio se llevó a cabo en tres sesiones ordinarias del Congreso Constituyente. El debate de la asamblea constituyente se centró en la fracción II del proyecto de asamblea que se refiere a la libertad hacendaria. En la 59ª. sesión ordinaria del 24 de enero se inició la discusión del artículo 115, que se centró en los aspectos relativos a la hacienda municipal.

Después de muchas discusiones fue en la sesión ordinaria número 66 celebrada el 29 de enero de 1917, en donde los diputados Heriberto Jara e Hilario Medina presentaron un voto particular sobre la debatida fracción II proponiendo el texto que finalmente fue aprobado por el constituyente y que permanecería intacto hasta las reformas en 1983; quedando de la siguiente manera:

³² Centro Nacional de Desarrollo Municipal. **"Gobierno y Administración Municipal en México"** 1ª edición. Editorial Secretaría de Gobernación, México, 1993, págs. 45-46.

"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 las necesidades municipales."

Con el aval de la Constitución de 1917, la forma de organización política y administrativo el país logró grandes avances, apareciendo así una perspectiva real para la autonomía del municipio mexicano y para la descentralización en México, lo cual se ha consolidado a lo largo de los últimos años, tal como se referirá, a partir de la aprobación del artículo 115.

1.5.5. PERIODO ACTUAL.

De 1917 a la fecha 1999, descrita en forma muy general el artículo 115 Constitucional ha sido reformado en nueve ocasiones.

La Primera Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 20 de Agosto de 1928, referida al número de Diputados locales que deberán guardar proporción con el número de habitantes de cada Estado.

La Segunda Reforma.- Se publica en el Diario Oficial del 29 de Abril de 1933, tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para Gobernadores y de no reelección relativa para Diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. En el primero de los casos la reelección es absoluta, ya que quien haya ocupado el cargo de Gobernador electo popularmente no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los Diputados locales no podrá ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente pero, sí para los subsecuentes.

La Tercera Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 8 de Enero de 1943, modificó la parte correspondiente de la fracción III del texto original, que indicaba que los Gobernadores de los Estados durarían en su cargo hasta 4 años, para reglamentar la duración del cargo de éstos funcionarios podría ser hasta 6 años, como a la fecha se encuentra ordenado en el artículo 116 de la Constitución.

La Cuarta Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 12 de Febrero de 1947, fue de importancia básica en la historia del país. Por virtud de esta reforma se otorgó el derecho a la mujer para participar en las elecciones municipales, tanto para votar como para ser votado.

La Quinta Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 17 de Octubre de 1953, está íntimamente ligada a la anterior, suprime la parte que se había reformado para adecuarles a la reforma del artículo 34 de la propia Constitución que otorgaba plena soberanía a la mujer, para participar en todos los procesos electorales.

La Sexta Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 6 de Febrero de 1976. Adiciona al artículo 115 para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional. Sobre la regulación y asentamientos humanos y desarrollo urbano.

La Séptima Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 6 de Diciembre de 1977, tuvo por objetivo adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el Sistema de Diputados de Minoría en la elección de legisladores locales y el Principio de Representación proporcional en la elección de los ayuntamientos, de los municipios cuya población fuese de 300,000 ó más habitantes.

La Octava Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 3 de Febrero de 1983, son sin lugar a duda las más completas en materia política, financiera y administrativa y han tenido para los municipios mexicanos. De hecho se cambió por completo el texto del artículo 115 Constitucional recogiendo añejas aspiraciones municipales que se hicieron manifiestas y diversas consultas populares.

La Novena Reforma.- Publicada en el Diario Oficial del 17 de Marzo de 1987. Las fracciones IX y X del artículo 115 se convirtieron en la fracción VI del artículo 116 en materia de representación proporcional de los ayuntamientos y otorgó facultades a las legislaturas de los Estados para expedir Leyes en materia de trabajadores al servicio de los Municipios.

La duración de los periodos de los cargos de gobierno municipal hasta

inicios del presente siglo era de un año aunque en la colonia había cargos que eran vitalicios, algunos se renovaban cada año o en ausencia definitiva del titular; hasta mediados de la década de los veinte se definió en la mayoría de las leyes municipales que los puestos integrantes del ayuntamiento durarían dos años de la década de los cuarenta se aumentó a tres. **(Ver anexo 1)**

A la fecha de redacción del presente trabajo el texto vigente del artículo 115 Constitucional es el siguiente:

Texto vigente del Artículo 115.- Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de Gobierno Republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio libre conforme a las bases siguientes:

I.- Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ningún autoridad intermediaria entre éste y el Gobierno del Estado.

Los Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñan las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se le dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios no podrán ser elección para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos de que haya estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la Ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la Ley no procediera que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos receptivos.

Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o procederá según lo disponga la Ley.

II.- Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la Ley.

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

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

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

Los Municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen con las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

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

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

V.- Los Municipios, en los términos de las Leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia

urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27. de esta Constitución expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;

VI.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos ó más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia;

VII.- El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente;

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

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus trabajadores se regirán por las Leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución y sus disposiciones reglamentarias".

IX.- Derogada

X.- Derogada

CAPITULO II

CONCEPTO Y CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DEL MUNICIPIO

2.1. CONCEPTO DEL MUNICIPIO.

Los enfoques desde los cuales puede definirse el Municipio son múltiples, van desde la perspectiva Jurídico - Constitucional, noción en el presente trabajo que aquí se privilegia, hasta las variantes sociológicas, pasando por las administrativas y otras. Lo cierto es que cada área de estudio enfatiza determinados aspectos y minimizan o descarta otros.

En realidad el Municipio mexicano es tan rico, diverso y complejo, que todas las versiones que se dan de él contribuyen parcialmente a su definición integral, sin serla por sí misma ninguna por correcta.

Así como se en listan algunas definiciones vertidas desde diversos ángulos sobre el Municipio.

Concepto etimológico del municipio. El vocablo Municipio proviene del latín "Munus", que significa cargas u obligaciones, otras u oficios entre otras varias acepciones. Y del verbo "Capere", significa, tomar, hacerse algo, asumir ciertas cosas. De la conjunción de esas dos palabras surgió el término latino "Municipium", que definió etimológicamente a las ciudades en las que los ciudadanos tomaban para sí las cargas, tanto personales como patrimoniales, necesarias para atender lo relativo a los asuntos y servicios locales de estas comunidades.³³

³³ Corominas, Joan y Pascal, José A. "Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispano". Vol. IV, pág. 115

Concepto sociológico. " El Municipio es visto como una unidad alrededor del cual se crea las formas arcaicas y modernas del Estado. Y se basa en la familia como una forma de organización social".³⁴

El artículo 115 de nuestra Carta Magna, nos da la definición de Municipio que a la letra dice: " El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los Estados".

El Diccionario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, señala que el Municipio es: "La organización política-administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los Estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado Mexicano, Municipios, Estados y Federación".³⁵

El autor Miguel Acosta Romero lo define de la siguiente manera al decir: "En sí constituye una persona jurídica de Derecho Público, eminentemente política, cuya forma de gobierno puede variar de acuerdo a las modalidades que cada Estado adopta sobre esa particular".³⁶

A su vez el Doctor Andrés Serra Rojas se refiere a la Institución del Municipio y señala: "La descentralización administrativa regional, llamada por algunos autores descentralización territorial, es una forma de organización territorial, es una forma de organización descentralizada, que tiene por finalidad la creación de una Institución Política, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y un régimen jurídico establecido por la Constitución en el artículo 115 y reglamentado por sus Leyes orgánicas municipales, que expiden las legislaturas

³⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal "**Gobierno y Administración Municipal en México**". Ob Cit. pág. 107

³⁵ Instituto de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano, II**, Tomo II letras de L a la O, 9ª edición. Editorial Porrúa, México 1991.

³⁶ Acosta Romero, Miguel. "**Teoría General del Derecho Administrativo**". Op. Cit, pág. 347

de los Estados...³⁷

El destacado Constitucionalista, Doctor Ignacio Burgoa Orihuela, señala en su obra destacada "Derecho Constitucional" que: "...El Municipio implica en esencia una forma Jurídica -Política según la cual se estructura a una determinada comunidad asentada sobre el territorio de un Estado."³⁸

El Jurista Moisés Ochoa Campos en su obra intitulada "La reforma Municipal", en donde sostiene que: "El Municipio es un efecto de sociabilidad, como tendencia ésta ha institucionalizado las relaciones sociales. Se produce como mediata agrupación natural y como inmediata unidad socio - política funcional, aglutinada en forma de asociación y de vecindad, siendo por excelencia la forma de aplicación de agrupación local; ... Es fuente de expresión de la voluntad popular y en consecuencia, atiende a sus fines propios como institución y a los de sus componentes como asociación de éstos".³⁹

" El Municipio en México es la Institución político - jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común asentadas en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo".⁴⁰

Para Teresita Rendón Huerta Barrera "El Municipio es la entidad político-jurídica integrada por una población asentada en un espacio geográfico determinado administrativamente, que tiene una unidad de gobierno y se rige por

³⁷ Serra Rojas, Andrés "Derecho administrativo" Tomo I, 5° edición, Editorial, Porrúa S.A. México, 1982 pág. 584

³⁸ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op Cit, pág. 817

³⁹ Ochoa Campos, Moisés. Op. Cit, pág. 23

⁴⁰ Centro Nacional de Desarrollo Municipal "Gobierno y Administración Municipal en México". Op. cit. pág. 109

normas jurídicas de acuerdo a sus propios fines" ⁴¹

Reynaldo Robles Martínez define al Municipio "El Municipio Mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindades asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden superior". ⁴²

El autor Carlos F. Quintana Roldán, define al Municipio como: "La Institución jurídica, política-social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, esta regida por un ayuntamiento, y que con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política de un Estado". ⁴³

Esta definición es la más aceptada ya que tiene destacados aspectos:

- a) Que el Municipio es una Institución de carácter jurídico, político y social;
- b) Que el Municipio es una Institución territorial pues cuenta con una jurisdicción espacial definida,
- c) Que el Municipio tiene como finalidad organizar la satisfacción de los intereses primarios resultantes de la convivencia social, esto es, que se origina por el hecho de la vecindad de los individuos; y
- d) Que el Municipio en muchas ocasiones es considerado como la base de la división territorial y de la organización política de los Estados.

De los conceptos y definiciones analizadas en el apartado anterior podríamos intentar válidamente exponer un concepto propio, diciendo que:

⁴¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. pág. 13

⁴² Robles Martínez, Reynaldo Op. Cit pág. 158

⁴³ Quintana Roldán, Carlos F. Op. Cit. pág. 6

El Municipio es la persona moral de derecho público jurídica, política y social que posee personalidad jurídica propia y patrimonio propio, que esta integrado por una población asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial del los Estados.

2.1.1 CONCEPTO DE DERECHO MUNICIPAL.

Para el destacado Jurista Reynaldo Robles Martínez define al derecho Municipal "Es el conjunto de normas jurídicas que regulan: la Constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones Jurídicas que se producen con motivo que de la actividad que realizan sus órganos, se dan entre los mismo órganos municipales, entre estos y otros órganos estatales, o bien, con los particulares."⁴⁴

A su vez Teresita Rendón Barrera nos dice que el Derecho Municipal "Es la disciplina autónoma en lo legislativo y didáctico, cuyo objeto de conocimiento es el Municipio como Institución jurídica, de la cual estudia su evolución, sustantividad jurídica, elementos, atributos, comparecencia, ser y deber ser".⁴⁵

Una definición interesante es la que da Carlos F. Quintana Roldán que considera "Que el Derecho Municipal es: Una rama autónoma del Derecho Público que tiene por objeto el estudio del Municipio en sus aspectos políticos - administrativos, fiscales o impositivos; así como la planeación y urbanismo, en cuanto estos impliquen procesos y consecuencias jurídicas".⁴⁶

El autor Antonio María Hernández define al Derecho Municipal "Es la parte del Derecho Público que estudia lo relativo al Municipio. Se trata del enfoque de la ciencia jurídica destinada a investigar el origen histórico, la naturaleza,

⁴⁴ Loc. Cit. Pág. 3

⁴⁵ Loc Cit pág. 10

⁴⁶ Loc. Cit pág. 123

definición, elementos y fines de la institución municipal, así como su inserción en el Estado, sus relaciones, competencias y demás aspectos del gobierno, administración y finanzas locales. El Derecho Municipal es el derecho de la Ciudad".⁴⁷

En un concepto propio entendemos se entiende que el Derecho Municipal: **Es la rama autónoma del Derecho público que se refiere el conjunto de normas jurídicas que regulan, su organización su funcionamiento, y actividades del municipio dentro de la administración pública municipal así como su relación con los gobiernos federales y estatales, Así como también con los particulares.**

2.2. CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO.

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

1. Posee personalidad jurídica y patrimonio propio.
2. Cuenta con un gobierno autónomo en el ámbito administrativo.
3. Su órgano administrativo es el "ayuntamiento" es selecto mediante sufragio universal.
4. Posee facultad reglamentaria para los asuntos de su competencia.
5. El Congreso local de la Entidad Federativa que legisla para el ámbito municipal; el Municipio excepcionalmente puede legislar con materia presupuestal y de asentamientos humanos.
6. Están a su cargo ciertos servicios de carácter vecinal.
7. Administra libremente su hacienda pública (recursos monetarios básicamente)

⁴⁷ Hernández, Antonio María "Derecho Municipal" Teoría general Volumen No.1, Editorial, De Palma Buenos Aires 1971 pág. 4

2.3. ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN AL MUNICIPIO.

Constitucionalmente el Municipio es la base territorial y de la organización política administrativa de los Estados que se compone de tres elementos que condicionen su existencia y que le son imprescindibles y que son los siguientes: Población, Territorio y Gobierno.

2.3.1. POBLACION.

La población constituye uno de los elementos fundamentales del Municipio. Tal vez, pudiéramos decir, y así lo señalamos al abordar el concepto de Municipio, que la población municipal esta determinada por la vengidad, es lo que caracteriza a la Institución del Municipio.

Como concepto de población se entiende: " Es el conjunto de individuos que viven dentro de la demarcación territorial de un Municipio; establecidos en centros urbanos y rurales, que expresan manifestaciones culturales y comparten tradiciones. ⁴⁸

El autor Leonel Péreznieto Castro define a la población " El conjunto de personas asentadas en su territorio integran al Estado ". ⁴⁹

Por otra parte el Maestro Eduardo García Maynez considera que la población: "Los hombres que pertenecen a un Estado componen la población de éste. La población desempeña, desde el punto de vista jurídico, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerada como objeto o como sujeto de la actividad Estatal."⁵⁰

⁴⁸ Centro Nacional de Desarrollo Municipal "Gobierno y Administración Municipal en México" Ob. Cit. pág. 110

⁴⁹ Péreznieto Castro, Leonel. "Introducción al Estudio del Derecho." 5ª edición, Editorial, Harla S.A. de C.V. México, 1995, pág. 102

⁵⁰ García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho." 43ª edición. Editorial, Porrúa S.A. México, 1992 pág. 100

A la población se le puede entender, de acuerdo a la sociología, como un conjunto variable de personas asociadas o relacionadas de manera más o menos permanente, que ocupa una área o zona geográfica convencionalmente determinada y que están unidas por elementos culturales, políticos y sociales que lo diferencian de otros grupos poblacionales.

Partiendo de las anteriores ideas Teresita Rendón Barrera nos dice al respecto: "La población municipal se caracteriza por las relaciones de vecindad, esto es, por la cercanía, proximidad y contigüidad en las edificaciones. Núcleo fundamental de este elemento es la familia, donde se reflejan la variables socioculturales y económico - políticas, a la cual es necesario salvaguardar por su importancia social y por la trascendencia de los valores que implica."⁵¹

Existen desde luego, una variada gama de factores que determinan la Constitución, funcionalidad y distribución geográfica de los grupos de población; como la densidad demográfica, la natalidad o mortalidad, etc.; y desde otra perspectiva, la raza, la lengua, la religión, estatura o color, etc. siendo éstos elementos el aspecto cuantitativo, o sea el número de individuos que forman la agrupación comunal, que es quien asume los objetivos sociales, como de satisfacer las necesidades comunes, el mantenimiento de la paz y el orden de la paz y el orden y en general, la defensa de los intereses colectivos.

Por otra parte se establecen divisiones para el grupo poblacional. Así se habla de una distribución del grupo de población por entidades por sexos, por profesiones u ocupaciones.

En este mismo orden de ideas señala, el Doctor Reynaldo Martínez nos comenta: "El Municipio como célula de organización requiere una población, pero no le basta una población, sino que requiere de una población unida por vínculos

⁵¹ Loc. Cit. pág. 163

de identificación como lo que dan un mismo lenguaje, un mismo pasado histórico, las tradiciones, los lazos de sangre, la religión, la educación e inclusive la alimentación y el vestido. El Municipio es el asiento de la convivencia y no de la mera coexistencia, por esto se requiere que la población de un Municipio tenga relaciones de vecindad, de proximidad, de intereses comunes de ayuda mutua, de colaboración, de solidaridad, sino que es indispensable una amplia identificación entre la población del Municipio, la cual para no ser sólo un agregado humano requiere estar organizado en una asociación de vecindad”⁵²

De acuerdo a lo anterior; podemos decir que el elemento humano caracterizado por su asociación de vecindad es decir, de solidaridad, sea el elemento básico del Municipio. El ser humano sólo se realiza mediante la solidaridad, pues por naturaleza, dependen de sus semejantes.

La población como elemento primordial del Municipio; representa el fin último de la actividad institucional. No podemos imaginar un Municipio sin población y la actividad que realiza o las autoridades dejarían de tener sentido si no fueran encaminadas a satisfacer las necesidades propias de la población.

Por ello el Municipio es en la actualidad categóricamente una asociación solidaria de vecindad.

La importancia de la asociación de vecindad para la creación de un Municipio de la Ley determinará el número de habitantes que se requieren para tal efecto. Esto no se ve reflejado en las Leyes Orgánicas Municipales, sino en la práctica cotidiana de convivencia, en efecto las Leyes orgánicas al referirse a la población regulan la forma de adquirir y perder la vecindad y los derechos y obligaciones de los habitantes.

⁵² Robles Martínez, Reynaldo. Op Cit Pág. 157

De aquí que el primer elemento del Municipio sea, el elemento humano caracterizado por una asociación de vecindad es decir, la solidaridad es parte integral del Municipio; el ser humano solo se realiza entre la solidaridad.

Por ello, el Municipio en la actualidad categóricamente es una asociación de solidaridad y de vecindad. Importancia de la asociación de vecindad se ve reflejada en las Leyes orgánicas de las Leyes Municipales, sino en la práctica cotidiana de convivencia; en efecto las Leyes orgánicas al referirse a la población regulan la forma de adquirir y crecer la vecindad y los derechos y obligaciones de los habitantes.

Pocas veces destacan los derechos de los vecinos sobre habitantes. Existe Estados que no regulan el aspecto de población como las dos Baja Californias, Chiapas, Durango, Jalisco y Quintana Roo.

Otros Estados como Yucatán que por darle énfasis e importancia al Registro de Población, al cual regula minuciosamente, no regula otros aspectos de la vecindad.

Existen requisitos que se hayan relacionado con la densidad de población del País y con un grado de desarrollo económico por lo que respectan a los Municipios las legislaciones establecen un mínimo de población para crear un nuevo Municipio. Por ejemplo en el Estado de Jalisco se requiere de una población mínima de 20,000 habitantes (artículo 7, fracción II de la Ley Orgánica Municipal); no así el Estado de Veracruz donde se necesita como mínimo, 10,000 habitantes (artículo 5, fracción I de la Ley Orgánica Municipal) otros estados especifican cifras distintas.

Además del mínimo de habitantes, hace falta cualificar este elemento de la población con la circunstancia de que ellos se hayan en relativa relación de

vecindad. Es precisamente la comunidad de existencia y arraigo en un espacio limitado de territorio el que origina la necesaria cohesión social y da lugar a un tipo especial de necesidades locales que demandan la creación de un instrumento adecuado de gobierno. De ahí la importancia de que el territorio se comparta para que precisamente pueda surgir en el mismo la relación de vecindad, derivada a su vez de la continuidad ó proximidad de vivienda. Entre las notas que caracterizan al Municipio, destaca claramente la idea de lo vecinal, determinado por la comunidad de residencia: Vecino es él vive con otros en un mismo lugar, barrio o casería por ello al hablar de vecindad se presupone la continuidad anterior de individuos y edificaciones.

Ese contacto vecinal genera necesidades especiales, así como problemas particulares de diversa índole motivado por el hecho social que comentamos y para resolver estos ha sido indispensable una peculiar organización jurídica denominada Municipio.

Finalmente la población es el elemento que da vida y sustento al Municipio; es también, el indicador más importante para la implementación, formulación y ejecución de las políticas públicas y sobre la cual recae la acción directa del Gobierno local.

2.3.2 TERRITORIO.

Otro de los elementos esenciales del Municipio es su territorio, pues éste sirve de asiento a la población por ser el lugar donde se desarrollan sus actividades y sus relaciones.

La palabra territorio proviene de "terra patrum", la tierra de los antepasados.

El territorio se define como: "Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos en el cual se efectúan actividades derivadas de la población y el gobierno, tales como: actividades industriales y comerciales, las manifestaciones sociales y culturales, así como la realización de las acciones de gobierno y la administración municipal."⁵³

Para precisar el concepto de territorio municipal Hans Kelsen afirma: "Es el ámbito de validez especial de validez del orden jurídico"⁵⁴; es un Estado Federal como lo es el nuestro, encontramos tres tipos de territorios, el Federal, el Estatal y el Municipal.

Reynaldo Robles Martínez nos define cada uno de estos territorios:

- a) "El ámbito espacial del orden jurídico federal, esto es el territorio, lo es aquello que integra la Federación inclusive los espacios aéreos, marítimos y el subsuelo.
- b) El territorio de una entidad federativa es el espacio (territorial) delimitado dentro de la circunscripción geográfica, esto es, exclusivamente, los espacios aéreos, marítimos y subsuelo, que pertenece a la Federación.
- c) El territorio municipal es la superficie terrestre dentro de los límites donde tiene validez el orden jurídico municipal " ⁵⁵

Por lo que respecta a éste elemento debemos señalar que el territorio donde se asienta el Municipio le es propio, pero no exclusivo, ya que forma parte de un territorio mayor, el del Estado; y por lo tanto, el Municipio no tiene ámbito de validez especial exclusiva pero sí propia.

⁵³ Centro Nacional Desarrollo Municipal, "**Gobierno y Administración en México**" Op. cit. pág.

110

⁵⁴ Citado por Rendón Huerta Barrera, Teresita, Op cit. pág. 163

⁵⁵ Loc. Cit. pág. 162

Ahora bien, el territorio Municipal es parte del territorio nacional y a la vez parte del territorio de una entidad federativa, por lo que una primera observación jurídica ha de ser la delimitación de estas tres esferas de gobierno, concretamente el aspecto que nos ocupa.

Como se observa, existe una interpretación que se refiere al ámbito de competencia de normas jurídicas. En tal sentido Kelsen afirma: "El territorio de un Estado no es otra cosa que el ámbito espacial de validez del orden jurídico llamado Estado. Así lo explica en su Teoría Pura del Derecho al señalar que por territorio no debe entenderse solamente la superficie terrestre, si no el territorio como ámbito tridimensional que comprende el espacio situado arriba y abajo del plano terrestre, además de éste. Hacia abajo, se supone que el espacio estatal adopta la forma de un cono, cuyo vértice se encuentra en el centro de la tierra, hacia arriba, se ha reconocido la soberanía de cada Estado sobre el espacio aéreo correspondiente a su superficie terrestre".⁵⁶

El territorio, de acuerdo con lo anterior a las ideas anteriores, lo entendemos como un ámbito en el que tiene validez las normas relativas a un orden jurídico. De esta forma las normas de carácter federal tendrán vigencia en la totalidad del territorio nacional, excluyéndose solamente por razón material con las normas estatales o municipales. Por su parte, las normas de este carácter tendrán validez en el ámbito o espacio físico de cada entidad federativa, finalmente, en el ámbito de cada Municipio, las que sean de carácter municipal.

Carlos F. Quintana Roldán nos menciona en forma acertada y resumida las facultades de tipo territorial de los Municipios mexicanos.

1) "Tiene capacidad jurídica para poseer todo tipo de bienes inmuebles

⁵⁶ Kelsen, Hans. "Teoría Pura del Derecho y el Estado." 2ª edición, Editorial Texto Universitarios UNAM, México, 1986 pág. 257

necesarios para su funcionamiento y la prestación de los servicios públicos a su cargo.

- 2) Cuenta con facultades para expedir reglamentos y demás disposiciones generales referentes a zonificación, desarrollo urbano, protección al ambiente y al equilibrio ecológico.
- 3) Pueden aprobar y Administrarla la zonificación de su territorio, así como los planes de desarrollo urbano, en coordinación con el gobierno del Estado.
- 4) Pueden participar en la creación y administración de reservas territoriales en coordinación con los otros niveles de gobierno.
- 5) Cuentan con atribuciones legales para intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- 6) Puede otorgar licencias y permisos para construcciones, de acuerdo a las leyes de la materia.
- 7) En los términos de la fracción IV del artículo 115, cuenta con facultades para planear y regular de manera coordinada con el Estado y la Federación, El desarrollo de los centros de población de tipo conurbado.
- 8) En especial, los Municipios de la Zona Metropolitana colindante al Distrito Federal, pueden intervenir en las Comisiones previstas en la Fracción IX del artículo 122 de la Constitución General de la República".⁵⁷

Asimismo el territorio más que un elemento es una condición de existencia un medio o instrumento al servicio del fin del Municipio, el territorio es parte del patrimonio municipal, y esta dentro del dominio público

Por lo que respecta a la división territorial, es interesante considerar que en los 31 Estados Federados en la denominación de sus circunscripciones internas municipales, hay fracciones o partes que de hecho componen al Estado y que solamente mencionaremos como son: el centro histórico, cabecera Municipal, la colonia, el fraccionamiento, la manzana, el cuartel o barrio,

⁵⁷ Cfr. Quintana Roldán, Carlos F. pág. 157

delegación, subdelegación.

En los diversos ordenamientos locales se establece también una clasificación de centros de población municipales, tomándose en cuenta no solamente la concentración demográfica, sino además la calidad de los servicios públicos y sus centros de enseñanza, además de sus características urbanas o rurales. A este respecto encontraremos las siguientes categorías o denominaciones: ciudades, villas, pueblos o comunidades y rancherías o congregaciones.

De lo anterior se puede observar que existe una enorme variedad de subdivisiones internas del Municipio, que obedecen, en muchos casos, a añejas divisiones locales enraizadas en la historia, pues muchas de estas poblaciones o territorios son anteriores a la conquista; muchas otras obedecen a cuestiones étnicas y culturales; otras a las viejas subdivisiones parroquiales de la colonia; en fin la pluralidad de denominaciones de forma muy variada.

Igualmente necesaria se hace la previsión de un procedimiento específico que señala la Legislación sobre el conflicto de límites Municipales y es sumamente variable, ya que las Entidades Federativas siguen diversos sistemas para solucionarlo.

Finalmente en México actualmente existen **2,419** Municipios, los que están repartidos de manera igual en los diversos Estados de la Federación. El número de Municipios con entidad federativa es el que se muestra en él (**Anexo 2.**)

2.2.3. GOBIERNO.

Un elemento más del Municipio es su Gobierno; este es un cuerpo de servidores públicos electos popularmente o designados según lo marque la Ley

que tiene como misión dirigir y conducir las actividades propias del Municipio, tendientes a que dicha Institución cumpla con los fines que la propia Ley le atribuye.

Ahora bien, es importante precisar que en cuanto al gobierno Municipal, independientemente de sus características como particularidades distintivas, la necesidad de conjuntar en dicho gobierno los principios y anhelos políticos y administrativos que se pretenden cumplir en la dirección del Municipio Carlos F. Quintana Rolan nos menciona lo siguiente: "Un principio democrático, consistente en la participación popular en la designación de ese gobierno; y un principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y racional administración de los recursos materiales con los que cuenta la municipalidad. En la medida que se actualicen los postulados: Democracia, como principio político; y la eficiencia como principio administrativo, el gobierno Municipal cumplirá la delicada misión que le otorga la Ley".⁵⁸

El gobierno Municipal se materializa en un ayuntamiento de elección popular directa, investida de personalidad jurídica en patrimonio propio por el que se entiende que es "La Institución que se ostenta la representación política y legal del Municipio y que tiene encomendada, además de las funciones propias del gobierno la administración de los intereses generales de la comunidad. En este contexto el ayuntamiento posee autoridad legítima para el ejercicio del poder público".⁵⁹

Con relación a las competencias y facultades del gobierno Municipal, éstas se encuentra señaladas en el artículo 115 Constitucional, el cual se establece entre Municipio y el Estado no habrá autoridad intermediaria.

⁵⁸ Ibidem Pág. 204

⁵⁹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "**Gobierno y Administración Municipal en México**" Op. Cit. pág. 110

Es competencia del gobierno Municipal dotar de servicios públicos, procurando que tales beneficios sean aquellos que la población requiera en forma inmediata para un modo digno de vida. Estos servicios mínimos que deben atender el ayuntamiento, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario son agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados entre otros, así como aquellos servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los Municipios. Esta reglamentación deja abierta la posibilidad de que los Municipios con mayores recursos, puedan asumir otros servicios públicos, con el objeto de brindar una mejor atención a la población.

Las fracciones V y VI del artículo 115 confiere a los gobiernos Municipales amplias facultades para que, dentro de la Leyes Federales y estatales, formulen, aprueben y administren sus zonificaciones y planes de desarrollo urbano Municipal; para que participen en la creación y administración de sus reservas territoriales y para que intervengan en la regulación de la tenencia de la tierra urbana, otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de sumas y reservas ecológicas. Se indica también en la fracción VI que los Municipios podrán convenir, dentro de su competencia lo relativo a la planeación y regulación de las zonas conurbadas.

Finalmente es indudablemente que el gobierno de la localidad juega un papel determinado para la toma de medidas encaminadas a lograr una mayor convivencia social y en bienestar de la comunidad social.

2.4. LA AUTONOMIA DEL MUNICIPIO.

Las bases estructurales del Municipio en nuestro país, se encuentran contenidas en el artículo 115 de la Carta Magna. Dicho precepto en su texto jamás utiliza el término de "autonomía" sin embargo, habla del "Municipio Libre",

que se puede enfocar, desde la perspectiva de nuestra historia, que contiene precisamente el sentido que la Doctrina atribuye al concepto de autonomía.

En el sentido moderno, se entiende a la autonomía municipal, como:

" Autonomía, de manera general, significa la facultad de gobernarse por sus propias Leyes, de gozar de entera independencia; es así mismo, la potestad que dentro del Estado tiene una entidad política o administrativa para dictar, por medio de un propio gobierno las Leyes que regularán su interés".⁶⁰

El título quinto relativo a los Estados y la Federación del artículo 115 concreta de manera específica los rasgos fundamentales que constitucionalmente caracterizan al Municipio, al afirmar que los Estados se adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las siguientes bases; Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado, (fracción I).

Posteriormente, en su fracción II se indica que los Municipios están investidos de personalidad jurídica y manejaran su propio patrimonio conforme a la Ley. Y se agrega que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a 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.

⁶⁰ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. "Gobierno y Administración Municipal en México". Op. Cit., pag 113.

El Dr. Miguel Acosta Romero nos afirma "como característica del municipio, su autonomía, tanto respecto de la administración federal, como la administración local; y tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el Municipio y la administración Central, Federal, ni con el Gobierno del Estado, entidad federativa"⁶¹

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

Así mismo tal autonomía es limitada y ello obedece a múltiples razones que nos menciona Rafael I. Martínez Morales entre las que sobresalen:

- a) La necesidad política de que exista en sólo poder soberano dentro del Estado nacional.
- b) La tendencia del gobierno central a someter de hecho o de derecho, a los gobiernos estatales y municipales.
- c) El viejo alegato de los partidarios del federalismo en el sentido de que sean los estados quienes legislen en lo interno, incluyendo desde luego la municipal.
- d) La existencia, ahora ya prevista en la Constitución, de que se suscriban los llamados convenios de coordinación; dichos convenios permiten aranceles a los Municipios por parte de los gobiernos del estado, algunos de los ya escasos asuntos de competencia.
- e) De manera fundamental: la penuria económica en que vive la mayoría de los Municipios, por falta de renglones tributarios convenientes a sus necesidades

⁶¹ Loc. Cit. Pag. 340.

a la índole de los servicios que deben prestar a la colectividad.”⁶²

La Doctrina del Municipio más reciente desglosa a la autonomía en varios apartados que son fundamentales tal y como lo menciona Carlos F. Quintana Roldán, y son los siguientes:

- a) "Autonomía Política.- Esta es la capacidad jurídica del Municipio para otorgarle democráticamente sus propias autoridades, cuya gestión política no deberá ser interferida por otros niveles de gobierno (art. 115 primer párrafo).
- b) Autonomía Administrativa.- Que entendemos como la capacidad del Municipio para gestionar y resolver los asuntos propios de la comunidad en cuanto a sus servicios públicos, la policía y de la organización interna; sin la intervención de otras autoridades contando el Municipio además, con facultades normativas para regular estos renglones de la convivencia social, (fracciones II, III, V y VI del artículo 115).
- c) Autonomía Financiera.- Es la capacidad del Municipio para contar con recursos suficientes derivados de los renglones tributarios exclusivos, así como el libre manejo de su patrimonio y la libre disposición de su hacienda (fracción IV del artículo 115).

Se afirma, con razón, que la autonomía financiera es el soporte de los otros aspectos de la autonomía se dice así que su insuficiencia económica habrá carencias administrativas e inestabilidad política, ahí su importancia y trascendencia ”.⁶³

De lo anterior se puede afirmar que la autonomía Municipal, es la facultad jurídica de autoregular la vida de las municipalidades en espera de su

⁶² Martínez Morales, Rafael.I. "Derecho Administrativo" (Primer Curso), 2ª edición, Editorial Haría, S.A. de C.V. México, 1994. Pág. 183

competencia, como se puede observar en los tipos de autonomía política, administrativa y financiera.

2.5. EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

En este capítulo, es de importancia dejar claramente asentados los principios tácitos de la norma jurídica y dejar establecidos los diversos estratos de disposiciones en los que se deben normar los ayuntamientos.

Ello produce una situación especial que es que hay normas por lo menos de tres orígenes en cuanto a su formulación y por lo menos cuatro tipos de disposiciones legales que no se subordinan entre sí pero se complementan delimitando el marco de la acción municipal.

Es pertinente además de explicar por lo menos dos tecnicismos jurídicos del sistema mexicano, tal como está conformado actualmente.

El primero se refiere a la división de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, funcionan de manera semejante al orden Federal, y los estatales respectivos en cada una de las 31 entidades federativas, los Estados de la Unión.

El Poder Ejecutivo Federal recae en el Presidente de la República y se detenta por una sola persona. La Administración Pública Federal Depende del Ejecutivo y se organiza conforme a la Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Los Poderes Legislativo y Judicial se atienden a lo que señalan las respectivas Leyes Orgánicas. De la misma forma el Ejecutivo a nivel de cada entidad se concreta en la persona de los gobernadores, a quien auxilian los

integrantes de la Administración Pública Estatal, establecida por la Ley orgánica de la Administración Pública Estatal.

La Cámara de Diputados Local Congreso o Legislatura, así como el Poder Judicial de cada Estado se fundamenta para funcionar en lo que establezcan las Leyes orgánicas de cada uno de nuestros poderes.

De manera diferente a lo señalado, ocurre en el orden municipal; que la primera diferencia es que no hay división de poderes, por lo que en esa instancia de gobierno no hay poder Legislativo ni Judicial.

El equivalente al Poder Ejecutivo, que no se llama así tiene dos notas esenciales: " Es un gobierno no unipersonal, sino coactivo ya que es un cuerpo colegiado de gobierno, el ayuntamiento". La Administración Pública Municipal se organiza bajo las jerarquías del Presidente Municipal, quien es su jefe y la jefatura no comparte con los restantes miembros del ayuntamiento"⁶⁴. La organización y función de la administración pública se definen por el mismo ayuntamiento en una sesión de cabildo en el cual se aprueba por votación del ayuntamiento que la crea.

El segundo tecnicismo a explicar es el de los tipos de facultades conferidas por la Constitución en los distintos ámbitos de gobierno.

Existen por lo menos dos tipos:

" Facultades exclusivas que son aquellas que señala la Constitución, y que tiene determinadas facultades que sólo pueden ser elegidas por una instancia de gobierno, a la que son especificadas.

⁶⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "Bases Jurídicas del Municipio Mexicano." 2ª edición, Editorial Secretaría de Gobernación 1996, Pág. 4.

Facultades concurrentes, son en las que se coordinan y complementan mutuamente dos o más instancias, a las que les son atribuidas dichas facultades por la Constitución; por ejemplo en materia educativa, de asentimientos humanos y la de salud ".⁶⁵

A partir de las precedentes consideraciones se puede tener una visión somera pero clara de los diversos organismos que forman las bases jurídicas de los municipios en nuestro país.

A) *La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Por tratarse de la Ley fundamental estructura y organiza el Estado nacional, como los municipios administrados por ayuntamientos son una de las tres instancias de gobierno, es importante entender que estas bases jurídicas emanan de cada uno de los ámbitos jurídicos de disposiciones que existen en nuestro sistema, mencionando solamente los artículos en los que se encuentran reguladora en la Constitución.

Artículo 3º . Párrafo inicial fracción VIII, Educación.

Artículo 4º . Derecho a la Salud, y la concurrencia de los tres órganos de gobierno en esta materia.

Artículo 5º . Obligtoriedad del desempeño de cargos concegiles.

Artículo 26. Planeación y coordinación entre gobiernos en esta materia.

Artículo 31 Fracción IV obligaciones de los mexicanos para contribuir al gasto de los distinto órganos de gobierno.

Artículo 36. Obligaciones ciudadanas se desempeñan los cargos concegibles.

Artículo 73. Facultades del Congreso Federal:

Fracción XXV distribución de la función educativa.

Fracción XXIX -C. Concurrencia en materia de recursos humanos.

Fracción XXIX -G. Concurrencia en atención a la ecología.

⁶⁵ *Ibidem*. Pág. 5.

Artículo.108. Se refiere a los servidores públicos autonomía de las Constituciones estatales para definir los servidores públicos.

Artículo 115. Este artículo es el que norma la mayor parte de los aspectos concernientes a los municipios.

Artículo 116. Fracción IV se refiere a los convenios Estado y municipio, para la prestación de servicios públicos.

Artículo 117. Fracción VIII.- se refiere a las limitaciones para contraer obligaciones con Empréstitos.

Artículo 123. Se refiere a la relación de trabajo en sus fracciones:

XII edificios para servicios municipales y determinados centros de trabajo.

XXV bolsa de trabajos municipales.

XXVI legalización de contratos de trabajo de mexicanos con extranjeros.

Artículo 130. Se refiere al culto religioso a la concurrencia en materia de cultos y agrupaciones religiosas.

B) *Las Leyes reglamentarias derivadas de las disposiciones principales de la Constitución* y como ya se explicó con base en la concurrencia entre las instancias federal y estatal, municipal en algunas materias, a continuación se mencionan algunas Leyes secundarias que reglamentan principios y postulados Constitucionales para precisar el ámbito que está normando la Constitución:

Ley General de Educación (Diario Oficial de la Federación del 13 de Julio de 1993). Contiene mención de obligaciones o responsabilidades relacionadas con los municipios, en sus artículos 11, 14 fracciones de la V a VIII; 26, 36, 45, 48, 69, 70 y 71.

Ley de Salud (Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero de 1984). Contiene disposiciones en que inciden a los municipios, en sus artículos 9, 21

fracción IV, 126, 184 fracción I, 393, 403.

Ley General de Asentamientos Humanos (Diario Oficial de la Federación del 21 de Julio de 1993). Norman aspectos municipales relacionados con el desarrollo urbano y los asentamientos humanos, en sus artículos 1, 6 y 7 fracciones I, III, IV, VI y VIII, 9 fracciones I a la XXV, 17, 18, 35 fracciones de I a la IX; 40, 46, 47, 48 y 51.

Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público. (Diario Oficial de la Federación del 15 de Julio de 1992). Relacionado con el ámbito municipal tiene los artículos 22, 25 y 27.

Ley Sobre el Escudo a la Bandera y el Himno Nacional (Diario Oficial de la Federación del 9 de Mayo de 1995). Incorpora a los municipios en sus artículos 6, 15 y 51.

Ley Agraria (Diario Oficial de la Federación del 6 de Enero de 1992). Da participación en esta materia a las autoridades municipales en sus artículos 3, 42, 64, 68, 89, 138, 154 y 161.

C) *Coordinación Fiscal:* Se especifica que la Coordinación Fiscal es otra de las formas de bases jurídicas que tienen repercusiones a los municipios con base en leyes pero también con apoyo en la suscripción de convenios entre gobiernos.

Esto ocurre en el terreno fiscal ya que los gobiernos federales y estatales han suscrito consistentemente, en periodos de vigencia anual dos tipos de convenios: uno de ellos es el que se denomina Convenio de adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

El otro ha servido como apoyo a las entidades y los municipios, al propiciar que funcionen con cajas recaudadoras de impuesto federales, lo que permite que se le canalicen un parte de dichos recursos. Este Convenio se llama de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, Federal.

Por otra parte, adicionalmente han suscrito las autoridades fiscales muchos convenios, mediante los cuales las autoridades municipales y estatales se comprometen a suspender o dejar de cobrar determinados, derechos por el hecho de haber suscrito convenios mencionados en líneas arriba y así evitar que se produzca una doble o triple tributación del detrimento de los contribuyentes.

El segundo ámbito de disposiciones que conforman las bases jurídicas de los municipios es el estatal, que se destaca dos tipos de normas jurídicas y son las siguientes:

D) *Constituciones Estatales*.- Basado en el principio de la Constitución Federal, de que los Estados son libres y soberanos, para regular su régimen interior de gobierno, cada entidad federativa se ha dado a través de su Congreso respectivo un texto constitucional que establece su Gobierno Republicano e integrado por sus tres poderes así como también para darle existencia a su territorio la composición de éste por un número determinado de Municipios.

De esta forma, la Constitución de cada Estado invariablemente contiene un gran capítulo destinado a los Municipios que integran la entidad, así como determinados principios generales en su actuación legal.

Es necesario saber que en virtud de lo general en la Constitución Estatal, derivarse de ella una Ley secundaria que precise y detalle todo lo referente a los Municipios de la entidad

E) *Ley orgánica municipal*. Las leyes orgánicas municipales, códigos municipales como se denomina, en algunos Estados se fundamentan en la Constitución Política del Estado; esta norma es discutida y aprobada por el Congreso y la legislatura local y precisa las disposiciones que rige a los municipios y a los ayuntamientos a que los gobiernan al interior de la entidad.

En ella se asienta y especifica las funciones y atribuciones de los ayuntamientos en cuanto a su gobierno colegiado; así como también a cada uno de sus miembros. Presidente municipal, Síndico, regidores, las Comisiones y ramas a través de las cuales se maneja la administración; divisiones del territorio municipal, categoría de poblados; órganos auxiliares de colaboración del municipio, dependencias principales de la Administración, servicios públicos y otros aspectos.

Cabe señalar que en este apartado no se analiza en detalle otro tipo de disposiciones principales y que forman parte del marco jurídico Municipal, por que solamente he mencionado el marco fundamental de gobierno y de la administración.

Sin embargo es importante indicar el papel de las leyes como de la Hacienda Municipal, las leyes de ingresos municipal que se expide anualmente por el congreso del Estado; en algunas entidades en una sola ley para todos los Municipios y en otros donde exista una ley de ingresos para cada Municipio.

El tercer y último ámbito de disposiciones que competen a los propios ayuntamientos expedir, el cual ya no se trata de Constituciones ni Leyes, sino únicamente reglamentos, por que el orden municipal esta dotado solamente de una facultad reglamentaria.

2.6. TIPOS DE MUNICIPIO.

Dentro de los distintos enfoques del Municipio Mexicano, existe uno que se ha caracterizado y que es la elaboración de tipología municipales que se han caracterizado porque para su elaboración se ha hecho referencia a diferentes tipos de información. Algunos investigadores e Instituciones públicas académicas que han recurrido a fuentes censales, y encuestas a nivel nacional. En este aspecto, aún que parece intrascendente, en el fondo nos muestra que la utilización de información para la tipificación municipal se estructura de acuerdo a intereses específicos. De lo anterior se puede observar que no existe una tipología única universal para la interpretación de diferentes fenómenos universales sean éstos políticos, económicos y sociales. Por lo que actualmente las estructuras administrativas y las características que presentan los Municipios, en la realidad existen y los hay:

- a) Municipios Rurales**
- b) Municipios Semiurbanos.**
- c) Municipios Urbanos.**
- d) Municipios Metropolitanos**

Sin que esto signifique un modelo o una tipología municipal para la entidad.

Dentro de este marco hagamos mención de cada uno de los Municipios señalados por categorías; debiendo considerar como aspectos importantes los siguientes:

El número de habitantes, sus principales actividades económicas, los servicios educativos y culturales con que cuenta, los servicios públicos que proporciona, el presupuesto anual de ingresos de las características de los asentamientos humanos:

a) Las principales características del **Municipio Rural**, atendiendo a las variables previamente mencionadas son las siguientes: De la población menor 30,000 habitantes; servicios públicos con que cuenta: agua potable, y alumbrado en algunos casos; las principales actividades económicas a que se refieren agricultura, ganadería, pesca y minería, todas en pequeña escala; los servicios educativos con que cuenta son; escuelas primarias; los presupuestos anuales son notablemente insuficientes.

Sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

El cuadro correspondiente nos muestra el modelo de organigrama propuesto para los municipios de características rurales. **(Ver Anexo 3)**

b) **El Municipio Semiurbano.**- tiene las siguientes características: Su población va de los 30,000 a 60,000 habitantes; sus principales actividades económicas pueden ser la agricultura, la ganadería, el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que se proporcionan son hasta escuelas secundarias; los principales servicios públicos son: agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia en algunos casos drenaje; sus presupuestos anuales son de cifras intermedias.

Sus asentamientos urbanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la cabecera municipal.

El cuadro gráfico correspondiente nos muestra la organización propuesta para este tipo de Municipios Semiurbanos. **(Ver Anexo 4)**

c) **Municipio Urbano.**- tiene las siguientes características: Su población va de los 60,000 a 300,000 habitantes; sus principales actividades económicas

comprenden: agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo entre otras. En cuanto a los servicios educativos que se proporcionan alcanzan hasta los niveles medio básicos (secundaria o sus equivalentes) y, en algunos casos escuela profesionales (estudios universitarios y tecnológicos entre otros). Cuenta en su mayoría con servicios públicos tales como: agua potable, energía eléctrica, mercados, limpia, drenaje, pavimentación de calles, parques y jardines, auditorios, centros deportivos, rastros, transporte urbano, entre otros; por lo que a su ejercicio presupuestal se refiere, se calculan cifras significativas.

El agrupamiento de su población se caracteriza por estar localizado en más dos comunidades importantes y poblados regulares.

También como en el cuadro modelo aparece el modelo organizativo de este tipo de municipios. **(Ver anexo 5)**

d) Las características de los Municipios denominados como **Metropolitano** son las siguientes: Cuentan con más de 300,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden: las ramas del comercio, industria, el turismo, los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a los servicios educativos se refiere, cuenta con Instituciones de enseñanza en todos sus niveles hasta postgrado. Así como bibliotecas con servicio especializado, Así mismo proporciona la mayoría de servicios públicos. Sus ingresos, para efecto de presupuestación anual, se calcula en cifras muy elevadas, y el asentamiento de su población, se localiza en grandes concentraciones urbanas. así como poblados importantes.

En el cuadro aparece el esquema organizativo que se proporciona para este tipo de Municipios Metropolitanos. **(Ver Anexo 6)**

2.7. ORGANISMOS DEL MUNICIPIO.

La Constitución Política en su artículo 115, como en las Constituciones locales, y sus respectivas Leyes orgánicas municipales establecen que el gobierno del Municipio estará a cargo de un ayuntamiento.

La palabra Ayuntamiento "del latín *adiunctum*, del adverbio *adiungere*, que significa juntar. unión de dos o más individuos para formar un grupo". Es una corporación pública que se integra por un alcalde municipal y varios concejales, con el objetivo de que administren los intereses del municipio. ⁽⁶⁶⁾

El ilustre Jurista Reynaldo Robles Martínez define al ayuntamiento como: "Un órgano de gobierno colegiado que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integran con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del Gobierno Municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad de Municipio, la Voluntad de municipio y por quienes ejerce todo el poder municipal". ⁶⁷

El ya antes mencionado autor Carlos F. Quintana Roldan define al Municipio como: " El órgano colegiado y deliberante de elección popular directa, encargado de un gobierno y la administración de un Municipio, integrado por un Presidente, uno ó más Síndicos y el número de Regidores que establezcan las Leyes respectivas del Estado. ⁶⁸

Teresita Rendón Huerta Barrera. Lo ha definido como: "Es el órgano deliberante que asume la representación del municipio y esta integrado por el Presidente Municipal, los síndicos, que cumplen con tareas preponderantemente

⁶⁶Instituto de Investigaciones jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, I. Tomo I letras de A. la D, 9ª edición. Editorial Porrúa. México 1991.

⁶⁷ Loc. Cit. Pag. 197

⁶⁸ Loc. Cit. Pag. 207.

jurídicas como la representación en los juicios ante los tribunales locales o Federales y los regidores a quienes se asignan comisiones específicas por ramo (Hacienda, de mercados etc.) es entonces la reunión de los ediles lo que constituye el ayuntamiento y tanto el Presidente Municipal como síndicos y regidores son electos, popularmente etc.⁶⁹

De lo anterior se observa que el ayuntamiento es un órgano de gobierno colegiado y la administración del Municipio. El ayuntamiento se elige por votación directa, en los términos establecidos en la Ley Orgánica Municipal.

Las legislaturas de los Estados delimitan las atribuciones de cada Municipio, atendiendo a sus características y necesidades sociales, económicas, políticas y geográficas. Las facultades que pueden ejercer en un municipio són:

- ◆ Formular, aprobar y expedir el bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos acuerdos y disposiciones de carácter general que se requiera para la organización y funcionamiento de la administración y de los servicios públicos.
- ◆ Designar entre sus miembros las comisiones para la inspección y vigilancia de los diferentes aspectos de la administración y de los servicios públicos municipales.
- ◆ Armonizar la estructura y funcionamiento de la administración pública municipal.
- ◆ Nombrar y remover al Secretario del ayuntamiento, al Tesorero municipal, al Jefe de obras y servicios públicos, al Comandante de policía y demás funcionarios de la administración pública a propuesta del Presidente Municipal.
- ◆ Analizar, discutir y aprobar el presupuesto de egresos y la iniciativa de Ley del presupuesto de ingresos del Municipio.

⁶⁹ Loc. Cit Pág. 15

- ◆ Vigilar que se recauden oportunamente y correctamente los ingresos municipales.
- ◆ Presentar oportunamente al Congreso las cuentas comprobantes de recaudación de gastos de fondos públicos.
- ◆ Expedir licencias, permisos y autorizaciones propias de su competencia.
- ◆ Celebrar convenios con las dependencias estatales y federales con otros ayuntamientos para la realización de obras por la prestación de servicios públicos.
- ◆ Aprobar planes y programas de desarrollo urbano municipal.
- ◆ Intervenir de acuerdo a las Leyes Federales y estatales en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- ◆ Fomentar las actividades productivas, ejecutivas, sanitarias, culturales y deportivas.
- ◆ Administrar la Hacienda pública y llevar los registros y posteriormente enviarlos a la Legislatura del Estado para su aprobación.
- ◆ Aprobar la organización y vigilancia del adecuado funcionamiento del Registro Civil Municipal, conforme a lo establecido en las Leyes del Estado.
- ◆ Fomentar la participación en los procesos electorales municipales.
- ◆ Organizar el reclutamiento de los jóvenes al prestar el servicio militar.”⁷⁰

En base a las facultades mencionadas podemos concluir que el ayuntamiento, como órgano de gobierno es la *autoridad superior del Municipio*. Ahora bien, para el cumplimiento operativo y jerarquizado de la amplia gama de masas que deriva de su actividad, la Ley establece diversos cargos que ocupan los miembros del ayuntamiento

El ayuntamiento se integra por:

⁷⁰ Centro Nacional de Desarrollo Municipal. **“El Municipio Mexicano”**, Editorial Secretaría de Gobernación 1985, Pág. 216-218

I.- El Presidente Municipal.

II.- El Síndico ó Síndicos.

III.- Los Regidores.

IV.- Otras autoridades y funcionarios de elección y designación.

V.- Las Comisiones de Gobierno.

I.- El Presidente Municipal.

Es el encargado de dirigir y representar Política y administrativamente al órgano ejecutivo debe cumplir con las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento.

Son electos directamente por el pueblo y no puede ser de ninguna forma reelectos para el periodo inmediato. Así lo prevé el párrafo segundo de la Fracción I del Artículo 115 Constitucional.

Se establece en este precepto que la persona por elección indirecta o por nombramiento, o bien por una designación de alguna autoridad que desempeñe cualquier cargo del ayuntamiento no podrá de ninguna manera ser considerado para el periodo inmediato, sin embargo la misma Constitución establece que la persona que tenga el carácter de suplente sí podrá sé reelecto para el periodo inmediato como propietario siempre y cuando no haya estado en ejercicio.

Los requisitos para ser Presidente Municipal los establece una de las facultades de los Estados de establecer los requisitos que deben de llenar por ser parte del ayuntamiento la mayoría de las Constituciones locales señalan como requisitos primordiales ser ciudadano mexicano, ser nativo del Estado o bien tener una residencia afectiva por algún tiempo determinado en el Municipio, tener una edad mínima de entre 21 y 25 años, no pertenecer a ningún estado eclesiástico, no ser ministro de ningún culto religioso. En algunos Estados se apunta haber terminado la escuela primaria.

Entre las sobresalientes facultades y obligaciones que tiene este funcionario municipal se encuentran las siguientes:

- " Cumplir y hacer cumplir la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica Municipal, los Reglamentos Municipales y las resoluciones del ayuntamiento.
- Realizar a nombre del ayuntamiento todos los actos necesarios para el desarrollo de los asuntos políticos y administrativos.
- Informar anualmente a la población la situación municipal que guarda la administración municipal, detallando las actividades realizadas por las dependencias municipales y el manejo y destino de los fondos públicos.
- Nombrar y remover empleados y funcionarios cuya designación sea exclusiva del ayuntamiento.
- Llevar y remover un control sobre la aplicación y el ejercicio de la ley de ingresos y del presupuesto de egresos.
- Vigilar que la Administración y prestación de los servicios Públicos se lleve a cabo de la mejor manera y con apego a los reglamentos.
- Aprobar la solicitud de permisos para el uso y aprovechamiento de las áreas públicas.
- Convocar, percibir y dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del ayuntamiento.
- Proponer al ayuntamiento el nombramiento de los servidores públicos municipales: Secretario del ayuntamiento, tesorero municipal, oficial mayor, encargado de seguridad, encargado de desarrollo urbano y ecología, etc.
- Tener a su mando a la policía municipal.
- Vigilar la aplicación de los planes y programas estatales y municipales de desarrollo

- Coordinar las acciones del Registro Civil del Municipio.”⁷¹

II.- El Síndico Municipal.

La palabra síndico proviene del latín syndicu, que a su vez proviene del griego Syndikas que significa abogado o representante de la Ciudad. El Síndico municipal es el funcionario responsable de la atención de los asuntos jurídico y del control de la Hacienda Pública Municipal. El Síndico municipal ha sido una figura de una gran tradición en la historia de México.

El Síndico Municipal es elector popularmente por el término de 3 años, sin que tenga la posibilidad de reelegirse para el periodo inmediato. Así lo establece el artículo 115 Constitucional, en el párrafo segundo de la 1ª fracción.

Los requisitos para ser Síndico municipal se establecen en las Leyes Orgánicas municipales no existe semejanza en los requisitos de elegibilidad de los síndicos; en contrario, existe una gran diversidad de disposiciones dentro de las que sobre salen: Ser mexicanos por nacimiento, ser originarios del Estado y tener una residencia por más de 6 meses; además ciertas Leyes señalan que deben saber leer y escribir.

Sus principales funciones son:

- “Proteger y promover los intereses municipales.
- Representar al ayuntamiento en los litigios.
- Cuidar que las autoridades y los servidores públicos no violen las disposiciones de la Ley de responsabilidad de los servidores públicos.

⁷¹ Instituto Nacional de la Administración Pública. **Guía Técnica No 1, Administración Pública Municipal**”. 1ª edición, Editorial Coordinación de INAP, 1985, Pág. 7

- Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería.
- Hacer visitas de inspección a la tesorería y vigilar que se presente en su oportunidad la cuenta municipal al Congreso local.
- Vigilar que las multas con infracciones a las Leyes reglamentarias Municipales se depositen en la Tesorería.
- Custodiar que levantamiento de inventarios de bienes muebles e inmuebles.
- Acudir a las cesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones y decisiones con voz y voto.
- A falta de Agentes del Ministerio Público, realizará las Diligencias penales y remitirlas inmediatamente a las autoridades competentes.⁷²

III.- Los Regidores.

El diccionario de la real academia nos señala que el regidor rige o gobierna.

Los Regidores suelen vincularse con los intereses de la jurisdicción por lo que representan en informe de gobierno municipal al elemento democrático más auténtico del Estado Mexicano.

Los Regidores son órganos de gobierno municipal quienes administran distintas ramas del municipio, tales como la de los servicios públicos, mercados, rastros, espectáculos, cementerios, tesorería, y en caso de falta del Presidente Municipal puede realizar la suplencia. Es de hacer notar que el número de Regidores varía por la importancia del Municipio o por el número de habitantes: Por lo que cada Municipio cuenta con números de Regidores de acuerdo a sus necesidades, pero siempre con base a lo que determine la Ley orgánica del Estado.

⁷² Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "El Municipio Mexicano", Op. Cit. Pág. 221.

La elección y duración del cargo del Regidor, es la misma forma que el Presidente Municipal y el Síndico, el Regidor es electo por votación electa, y durará en su cargo 3 años no pudiendo ser reelecto en el periodo inmediato.

Los requisitos para ser regidor Municipal serán los mismos para ser Presidente Municipal y Síndico que establece en las Constituciones Municipales, a saber: Ser mexicano, mayor de 20 años; saber leer y escribir; etc.

Las atribuciones de los Regidores Municipales:

- "Realizar y supervisar las comisiones que le confiera el Municipio.
- Suplir las faltas del Presidente Municipal.
- Acudir a las cesiones de cabildo, participando con voz y voto;
- Integrar la comisión o comisiones que le asigne al ayuntamiento.
- Asistir a las ceremonias cívicas.
- Sugerir mejoras a la estructura y funcionamiento del Municipio."⁷³

IV. OTRAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE ELECCION Y DESIGNACIÓN.

En algunos estados existen algunos otros cargos de elección popular que se integran al ayuntamiento, como el Vicepresidente municipal y los Alcaldes, sin embargo, la generalidad de los Municipio establecen, solamente al Presidente, Regidores y Síndicos como constitutivos del ayuntamiento. Además de los funcionarios anteriores que son de elección popular en cada Municipio, para que el despacho de asuntos administrativos y para auxiliar en sus funciones al ayuntamiento, de acuerdo con sus posibilidades económicas y sus necesidades, pueden existir como básicas las siguientes dependencias:

⁷³ *Ibidem.* Pág. 222.

- ❖ Secretaría del ayuntamiento.
- ❖ Tesorería.
- ❖ Tesorería Mayor.
- ❖ Dirección de Servicios Municipales.
- ❖ Dirección Seguridad Pública o Comandancia de Policía.
- ❖ Dirección de Obras Públicas.
- ❖ Dirección de otras áreas administrativas

Si la situación de cada municipio no se lo permite, o si no se requiere del funcionamiento de alguna dependencia mencionada, se pueden encomendar a un sólo titular dos o ramas de la administración municipal. En cuanto a la competencia de éstos departamentos administrativos, están regulados por las cartas y manuales de organización, de procedimiento y de servicios al público referentes a cada Municipio.

Muy pocos son los Municipios que cuentan con todos éstos departamentos o más básicamente la gran mayoría de los ayuntamientos se concretan a la Secretaría y a la Tesorería.

Los requisitos que deben cubrir para ser titular de alguna de estas dependencias son, en general los siguientes: Tener 21 años cumplidos, ser mexicano, ser originario del Estado en que vive, tener buena conducta y tener la capacidad suficiente para desempeñar el cargo, no haber sido sentenciado a proceso penal por delito intencional. No ser cónyuge o pariente consanguíneo o a fin en línea recta sin limitación de grado o colateral por consanguinidad dentro del segundo, el Presidente municipal o los Regidores.

Los secretarios de los ayuntamientos son nombrados a propuesta del *Presidente Municipal*, y removidos libremente por los integrantes del ayuntamiento o por acuerdo mayoritario. El Secretario es el jefe inmediato de las

oficinas del Presidente municipal.

Las facultades del Secretario están contempladas en la Ley orgánica Municipal correspondiente y son las siguientes:

- “Convocar a los integrantes del ayuntamiento y levantar el acta correspondiente a los acuerdos o decisiones a que se llegue.
- Informar al Presidente municipal de los asuntos pendientes y vigilar que se realicen en tiempo.
- Vigilar que los servicios jurídicos solucionen eficazmente.
- Recibir, controlar y tramitar la correspondencia oficial del ayuntamiento, informar al Presidente municipal diariamente.
- Estampar su firma en los documentos oficiales del ayuntamiento.
- Cuidar y mantener el archivo del ayuntamiento.
- Expedir las boletas de libertad cuando algún detenido haya cumplido su sanción correspondiente.
- Ayudar al Presidente Municipal a elaborar un informe anual.
- Dar aviso al Presidente municipal de los asuntos penales vigilar su procedimiento.”⁷⁴

El Tesorero del municipio cuenta con su propia hacienda, que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la Ley. Para tal efecto, la Tesorería municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y el encargado de efectuar las erogaciones. Esta dependencia municipal esta a cargo de un Tesorero, quien como todos los funcionarios municipales cubren determinados requisitos

⁷⁴ Ibidem. Pág. 223.

V.- Comisiones de Gobierno.

Las Comisiones de gobierno tienen por objeto distribuir entre los Regidores la vigilancia del buen funcionamiento de la administración municipal. Estas se dividen para su atención en diversas ramas administrativas y se encargan tales comisiones a los miembros del ayuntamiento, bajo su responsabilidad, vigilancia y control quedan esas áreas de gestión municipal.

En las diversas Leyes municipales se pueden encontrar las siguientes comisiones:

- "De gobernación y reglamento.
- De la Hacienda y Patrimonio Municipal.
- De educación recreación, cultura, actos cívicos y de fomento deportivo.
- De policía, seguridad pública y prevención social.
- De tránsito y vialidad.
- De salud y asistencia pública.
- De comunicación y obras públicas.
- De asentamientos humanos, fraccionamientos, licencias y regularización de la tenencia de la tierra.
- De participación ciudadana y juntas de mejoramiento.
- De reservas ecológica y limpieza pública.
- De fomento agropecuario.
- De comercio, centrales de abasto, mercados y rastros.
- De agua potable y alcantarillado.
- De ornato, parques, jardines y alumbrado.
- Del Registro Civil, panteones y reclutamiento."⁷⁵

⁷⁵ Instituto Nacional de la Administración Pública, "Guía Técnica Número 1, Administración Pública Municipal", Op. Cit Pag 2

Por disposición de las Leyes orgánicas municipales, en general, se asignan las comisiones más delicadas al propio Presidente municipal, como son la de gobernación y reglamentos, la de policía, seguridad pública y prevención social, entre otras.

La comisión de hacienda generalmente la preside el Síndico y resto de las comisiones las dirige las Regidores según les sean asignadas

Desde luego que las propias necesidades del Municipio, así como los recursos con que se cuentan, determinaran el número ó tipo de comisiones de administración.

En la reforma al artículo 115 en el año de 1983 en su fracción primera del párrafo tercero, que trata de uniformar en todo el país los procedimientos para declarar la suspensión, desaparición o revocación de los municipios, siempre y cuando exista una causa grave prevista por la ley. A continuación y en una forma muy detallada el maestro Manuel González Oropeza, nos presenta en el **(Anexo 7)** en forma resumida de las características que se presentan en el procedimiento de la suspensión desaparición o revocación de los municipios.

2.8. SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

Son numerosas las definiciones que se han dado en torno a entender la naturaleza del servicio público.

Los servicios públicos se definen como " actividades técnicas cuyo objetivo es el de asegurar de manera permanente, general, regular y continuas, sin fines de lucro, la satisfacción de las necesidades colectivas"⁷⁶

⁷⁶ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, **"Gobierno y Administración Municipal en México"**. Op. Cit., pág. 269

El Maestro Gabino Fraga define al servicio público: " Es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas, sujetas a un régimen jurídico que se les imponga adecuación, regulación y uniformidad ".⁷⁷

El Maestro Andrés Serra Rojas por su parte nos dice: " El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa no autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar (...) la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta aun régimen especial del Derecho Público".⁷⁸

En general las definiciones no contienen un criterio uniforme de lo que se debe considerar como servicio público. Sin embargo, todos los tratadistas están de acuerdo en señalar que se trata de una actividad de carácter técnico, que pueden considerarse como un conjunto de actividades del Estado o de los particulares; un punto en que también coinciden, es el hecho que se trata de satisfacer las necesidades de carácter general o colectivo.

Las principales características que debe tener un servicio público son las siguientes:

- "El servicio público es una ordenación de elementos de actividades de la administración pública.
- Es la satisfacción de una necesidad pública pudiendo ser realizadas en forma directa o indirecta.
- Son permanentes, generales, regulares y continuos.
- No tienen fines de lucro.
- Su régimen jurídico especial lo rige el Derecho Público y es distinto al de los

⁷⁷ Fraga, Gabino. "Derecho Administrativo", 2ª edición, Editorial. Porrúa S.A., México 1989, Págs. 248-250.

⁷⁸ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 106-108.

servicios privados basado en las normas específicas elaboradas por el sector público, así como en el caso de los fideicomisos que son regidos por la Ley de Sociedades Mercantiles.⁷⁹

También los servicios públicos municipales se clasifican de la siguiente forma:

- a) Esenciales y Secundarios.- Los primeros son los que realiza el Estado: agua, luz, drenaje, alcantarillado; los segundos no son tan esenciales son fines secundarios dentro del ámbito municipal: teléfonos, tranvías entre otros; ésta diferencia se da de acuerdo con la importancia.
- b) Obligatorios y Facultativos.- Son aquellos impuestos que los particulares por motivo de interés general para beneficio de la colectividad: agua, alcantarillado, instrucción primaria; y éstos son creados de acuerdo a la conveniencia de los habitantes del Municipio: teléfonos, tranvías, etc.
- c) Exclusivos y Concurrentes.- Los exclusivos únicamente pueden ser otorgados por entidades Administrativas (Federación, Estados y municipios): alumbrado público, agua; los concurrentes son los satisfactores que ofrecen, separadamente o en colaboración, los particulares y el municipio: educación, servicio de panteones.
- d) Los generales consideran los intereses de todos los individuos, es decir, todos pueden hacer uso de ellos: ferrocarriles, alumbrado público; Los especiales sólo ofrecen a ciertas personas que se encuentran en una situación determinada asistencia benéfica.⁸⁰

Las reformas introducidas al artículo 115 constitucional de febrero de 1983 tienden a dar un fortalecimiento al Municipio; por tal motivo; el Ejecutivo Federal pensó en señalarle a los Municipios los servicios públicos mínimos que debía

⁷⁹ Banobras I.N.A.P.. "**Manual de Servicios Públicos Municipales**". Editorial. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Número 1. I N A P, México 1989, Pág. 17.

⁸⁰ Cfr. Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Op. Cit. Pág. 65.

prestar a la comunidad, mismos que podrán ser desarrollados con la ayuda de los Estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes: precisando ahora el precepto del artículo 115 en su fracción III

III.- Los Municipios, en el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las Leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

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

Los Municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley podrán coordinarse y asociarse para la

más eficaz prestación de los servicios públicos
que les correspondan;...

Considero importante dar una breve explicación de cada uno de los servicios públicos que corresponden al Municipio.

- a) *Agua potable.* Este servicio implica la instalación, mantenimiento y conservación de redes de agua, su potabilización y distribución y vigilancia tanto las calidades de agua como las condiciones sanitarias de las instalaciones.
- b) *Alcantarillado.*- Comprende el drenaje sanitario y fluvial: el drenaje sanitario tiene como finalidad la eliminación de aguas negras hasta aquellos lugares donde se les puede dar el debido cumplimiento y posterior rehuso. El drenaje fluvial tiene por objeto la conducción de agua de lluvias para evitar su estancamiento.
- c) *Alumbrado público.*- este servicio consiste en iluminar las dependencias y áreas públicas y vigilar el mantenimiento de las redes de alumbrado público.
- d) *Limpia.*- es un servicio público que consiste en la recolección, selección procesamiento y disposición final de desechos sólidos; a fin de preservar el medio; requiere la colaboración de los vecinos para mantener limpias las calles y los lugares públicos.
- e) *Mercados y Centrales de Abasto.*- Es un servicio por medio del cual la administración municipal proporciona lugares y locales para que se realice las actividades comerciales asegurando el abasto y verificando las condiciones higiénicas de las mercancías destinadas al consumo humano.

d) *Panteones*.- Este servicio tiene por objeto proporcionar sitios adecuados para las inhumaciones, exhumaciones o cremaciones de cadáveres o de restos humanos. Los cementerios o panteones deberán estar ubicados en las afueras de las localidades y cumplir con los siguientes requisitos:

- ❖ trazo de calles,
- ❖ Áreas verdes, y
- ❖ Redes de agua, drenaje y alumbrado.

Generalmente, este servicio debe contar con las siguientes construcciones:

- ❖ Criptas verticales,
- ❖ Criptas horizontales,
- ❖ Columbario,
- ❖ Fosa común,
- ❖ Gaveta,
- ❖ osario, y
- ❖ Capilla.

g) *Rastro*.- Al proporcionar este servicio, el Municipio se ocupa de llevar a cabo la matanza o sacrificio, evisceración, servicios extraordinarios (esquilmos y desperdicios) y, distribución de carne de los animales que son para el consumo de la población, cuidando también, que se lleve a cabo en cantidades autorizadas y bajo las condiciones de salubridad e higiene necesarias.

h) *Calles, parques y jardines*.- El trazo y la construcción, ampliación y mantenimiento de las vías públicas es un servicio típicamente municipal que requiere de la supervisión directa de la autoridad local, a fin de que las actividades que realizan en el Municipio no se entorpezcan.

i) *Seguridad pública y tránsito*.- Implica la vigilancia y aplicación del reglamento de policía y buen gobierno. Es muy importante destacar que este servicio no es

concesionable y su fin es dar seguridad a las personas y a su patrimonio así como mantener la paz pública. El segundo de esto se vigila el tránsito ordenado de los vehículos y las personas en la vía pública, aplicándose los reglamentos respectivos y utilizándose la instalación de señales adecuadas para ordenar la propia vialidad.

j) *Otros servicios públicos.*- Además, los servicios públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera; tales como:

- Bomberos.- Tiene por objeto controlar y extinguir los incendios y brindar seguridad a la población contra peligros o daños causados por explosiones y otros siniestros similares.
- Embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos.- Este servicio se ocupa de la realización de obras de conservación y mantenimiento de los centros de población para resguardar su imagen urbana.
- Transporte urbano.- Es un servicio público municipal mediante el cual se establecen las rutas de comunicación que deben asegurar la transportación segura de personas, a bajo costo, en muchas ocasiones, este servicio se concesiona a particulares.

El listado que proporciona el artículo 115 de la Constitución en su último inciso de la fracción III expresamente admite que el Municipio tendrá a su cargo los demás que determinen las legislaturas locales, según las condiciones territoriales y socioeconómicas que lo caracterizan, así como su capacidad administrativa y financiera.

Muchos Municipios en este orden de ideas, tienen a su cargo servicios de estacionamientos en lugares cerrados o por máquinas de monedas en la vía pública; jardines de niños; servicios médicos de urgencia, y otros más.

Según sean las necesidades de la población del Municipio y de acuerdo a los recursos disponibles de que deba disponer el ayuntamiento, se irán determinando los servicios que se presten y que hayan sido acordados por el Congreso del Estado en las legislaciones correspondientes.

Finalmente, debemos destacar lo que establece la parte final de la fracción III del artículo 115 Constitucional, en el sentido de que los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la Ley, podrán asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos que le corresponden.

2.9 LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL.

En términos generales la definición de Hacienda Municipal " es entendida por el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno".⁸¹

El concepto de Hacienda Pública Municipal puede ser más bien escrito que definido, debido a sus varias acepciones. Desde un punto de vista patrimonial significa el conjunto de recursos financieros y patrimoniales con que cuenta el municipio para la realización de sus fines. Desde el punto de vista de su dinámica funcional implica el conjunto de funciones relativas a la concepción, integración, régimen administrativo de dichos recursos para la consecución de dichos fines. Por otra parte desde una perspectiva constitucional significa también el conjunto de órganos de la administración pública municipal encargados de desarrollar tales funciones".⁸²

⁸¹ *Ibidem*, pág. 59.

⁸² Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "Gobierno y Administración Municipal en México", Op. Cit, pág. 417

Teresita Rendón Huerta Barrera. Define a la hacienda como "El conjunto de bienes y servicios medios de producción que permite el abastecimiento y que integra al haber de una comunidad"⁸³

Los elementos que integran la Hacienda Municipal son:

- * "Los bienes muebles e inmuebles propiedad del Municipio.
- * Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y su aprovechamiento.
- * El impuesto sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento división, como consolidación traslación y mejora, así como las tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.
- * Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos.
- * Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentran en los terrenos de los Municipios, los términos y proporciones que se le asignen a las Leyes y convenios relativos.
- * Las participaciones que perciban de acuerdo con las Leyes Federales y Estatales, y por vía de convenio, en los términos y demás gravámenes de la Federación y de los Estados.
- * Las utilidades de las empresas paramunicipales que se creará dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos.
- * Las tasas adicionales que en su caso fije el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados sobre impuestos Federales y estatales.
- * Por capitales y créditos en favor del Municipio.
- * Las donaciones, herencias y legados que recibe."⁸⁴

Los recursos municipales son aquellos fondos municipales con que cuenta un ayuntamiento y los ingresos a que tiene derecho a recibir un ejercicio

⁸³ Loc. Cit. Pág. 270

⁸⁴ Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). "La Administración Hacendaria Municipal", Editorial Guadalajara México 1989, Pág. 13.

determinado.

Estos recursos municipales sirven para cubrir los fines económicos y sociales de la comunidad, así como para asegurar su propio sostenimiento.

La Constitución, en el artículo 115 fracción IV en las legislaturas de los estados establecen la facultad del Municipio de recaudación de ingresos en la cual se precisa:

Artículo 115 fracción IV.- Los Municipios administraran libremente su hacienda la cual formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor y en todo caso:

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

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

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

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

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las Leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por

los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

El Municipio tiene dos maneras de conseguir sus ingresos públicos: ordinarios y extraordinarios.

Los ingresos ordinarios vienen a ser la manera más normal de que cuenta el Municipio para llegarse a su capital, y de esta forma cumplir con sus objetivos; pero siempre de acuerdo con lo que dicte la legislatura del Estado.

Los ingresos ordinarios son impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, accesorios y participación.

Los ingresos extraordinarios constituyen los recursos que el Municipio tiene de personas físicas o morales ó bien a través de los niveles gubernamentales. Estos ingresos extraordinarios son: las contribuciones de vecinos para obras públicas, los subsidios y las transferencias.

Por otra parte Gasto municipal es el desembolso distribución que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de administración pública.

El gasto municipal encierra las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital, inversión financiera, así como pagos de pasivo ó deuda pública y trasferencias, que realiza la administración municipal, sus organismos descentralizados las empresas de participación municipal y los fideicomisos adquiridos por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones.

Debido a las fuertes presiones de la crisis económica se ha hecho indispensable revisar con una mayor regularidad el compromiso de la política del

gasto público.

El pensar en una política de gasto público resulta muy apropiado, sobre todo cuando es indispensable realizar las erogaciones para que no alteren su economía en su conjunto. Es muy importante saber cuales son los sectores que se emplean los recursos financieros y cuando debe aplicarse las políticas de gasto.

Del planteamiento antes señala se desprende que la Hacienda Municipal debe prevenir hacia donde se han de aprovechar los recursos. El establecer una política de gasto adecuada le debe traer al Municipio un gran beneficio económico.

Así mismo otro elemento importante de la Hacienda municipal es el "Patrimonio Municipal" es un conjunto de bienes derecho e inversiones de dinero, que le pertenecen al municipio para realizar sus funciones y objetivos."⁽⁸⁵⁾

Es de hacer notar que el Patrimonio Municipal no solo atiende a desarrollar sus funciones y objetivos, sino que también sirve para su explotación y aprovechamiento, que le han de permitir acumular un mayor número de recursos.

Los elementos que constituyen el Patrimonio Municipal son los siguientes:

- ✓ Los bienes.- Recursos materiales cambiables o no cambiables que conforman el patrimonio municipal.
- ✓ Los derechos.- Es la facultad que tiene el municipio de disponer de una cosa que se traduce en rendimientos provenientes a que son sometidos los bienes.
- ✓ Inversiones.- Son los títulos o errores (acciones y obligaciones) emitidas por sujetos de crédito adquiridos por el gobierno municipal, para hacerlos

⁸⁵ Hernández Gaona, Pedro Emiliano. Op. Cit. Pág. 64.

productivos o cuidar de que no se desvaloricen.

Esos 3 elementos forman parte del activo del municipio. A su vez se clasifican los bienes patrimoniales que el municipio les tenía a la satisfacción de las necesidades públicas y privadas y que pueden ser: bienes del dominio público y bienes del dominio privado.

- “Los bienes del dominio público pueden ser de uso común (inmuebles), o los destinados a un servicio público (servicio de alumbrado y alcantarillado).
- Los bienes del dominio privado son los inmuebles y muebles los cuales se pueden dividir en: fungibles, esto es que pueden acabarse por el uso, por lo que pueden ser reemplazados (vehículos, mobiliario de las dependencias del municipio, escritorios, archiveros) y los no fungibles, pueden ser substituidos (los expedientes de las oficinas, mapas, libros, planos, colecciones científicas)”⁸⁶

De todo lo anterior tenemos que los elementos que componen a la Hacienda municipal son los ingresos los cuales son indispensables para financiar el gasto público que es el principal instrumentos para el desarrollo económico y social ya que sirve para incrementar la producción, generar empleos y elevar los niveles de vida y bienestar social.

2.10. FACULTADES Y ATRIBUCIONES DEL MUNICIPIO.

Es difícil precisar cuales son las facultades y atribuciones de los Municipios, por que no hay una unidad de legislaciones locales no obstante, el Doctor Acosta Romero en términos generales nos dice que tiene:

- ◆ " Facultad e incitativa de Leyes ante la Legislatura local.

⁸⁶ La Administración Hacendaria Municipal, Op.Cit., Pags. 43-47.

- ◆ Manejar libremente su Hacienda y su patrimonio;
- ◆ Administrar los bienes del dominio privado y del Municipio;
- ◆ Organizar la administración y los servicios Municipales;
- ◆ Atribuciones relativas a cumplir y hacer cumplir las disposiciones de acción política y gubernativa tanto de la Federación como estatales, por ejemplo, elecciones, censos, servicio militar nacional, materia de trabajo, sanitaria, educativa, etc.
- ◆ La existencia de dos Órganos de dirección; el Ayuntamiento, Órgano Colegiado con poder de decisión; y el Presidente Municipal y su cuerpo administrativo atribución de ejecución;
- ◆ La responsabilidad de la actividad pública municipal se encuentra individualizada en el ayuntamiento- presidente Municipal;
- ◆ La función pública municipales principalmente de índole administrativa;
- ◆ La existencia de un patrimonio, sobre una base fiscal y de apoyo económico, Federal y Estatal, así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor;
- ◆ El crecimiento de la prestación de servicios públicos conocidos como municipales debido al proceso de urbanización de las comunidades;
- ◆ La ejecución directa de las obras públicas municipales con la cooperación económica y física de los beneficiarios en forma directa;
- ◆ La capacidad para legislar sobre normas de índole municipal; y
- ◆ Un poder fiscal delegado por el poder legislativo local.⁸⁷

Como se puede observar el crecimiento urbano ha venido a transformar la actividad municipal tradicional, la noción de gobierno municipal, lo ha convertido en un sistema de prestación de servicios públicos locales. La incapacidad de corresponder institucionalmente a éste nuevo sistema explica la aparición de

⁸⁷ Acosta Romero, Miguel " *El Espíritu del Municipio Mexicano: Legislación Administración Municipal y Federalismo*", "El Municipio en México", 1ª edición, Editorial. Archivo General de la Nación, México 1996. Pág. 59-60

organismos de auxilios municipal, como son los Consejos de colaboración, órganos complementarios de la administración de los servicios municipales.

CAPITULO III

EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL EN MEXICO

3.1 CREACIÓN DEL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, AHORA CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL (CEDEMUN)

Los escritores de la doctrina municipal nacional y extranjera coinciden en la preocupación de estructurar organismos técnicos de alto nivel académico, cuya finalidad sea la aportación de investigaciones y de ideas que ayuden a los Municipios y sus gobernantes en la tarea de lograr una gestión municipal más eficiente al servicio de sus comunidades es por eso que se crea el **Centro Nacional de Desarrollo Municipal. (CEDEMUN)**

Esta Institución se creó por el Ejecutivo Federal mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de mayo de 1984, con el nombre de "**Centro Nacional de Estudios Municipales**". Se integró como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con el propósito fundamental de impulsar el proceso de reformas a la institución municipal a partir de la concurrencia de los tres niveles de gobierno en concordancia con los Centros Estatales de Estudios Municipales, cuya creación se sugirió en el decreto mencionado.

Sin embargo, por el deseo de fortalecer a los Municipios y adecuarlos a los instrumentos y mecanismo gubernamentales actuales, resultó oportuno el decreto de fecha 2 de noviembre de 1989, que orientó otorgándole facultades a dicho Centro para profundizar en el desarrollo municipal; por ello, fue necesario cambiar su anterior denominación por el de "**Centro Nacional de Desarrollo Municipal**".

En el **Anexo 8** exponemos las facultades con que primeramente creado y, a su vez, las que posteriormente le fueron conferidas al CEDEMUN.

Como observamos, el decreto que modificó la denominación del Centro, también amplió sus facultades reorientándolas al desarrollo municipal, como podremos

3.2 Características del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN).

Entre sus principales características de acuerdo al decreto de su Constitución y de reorientación de sus objetivos, se encuentran las siguientes:

- a) "Es un órgano desconcentrado con autonomía técnica, dotado de atribuciones que permiten el cumplimiento de sus objetivos dependiente de la Secretaría de Gobernación
- b) Tiene como objetivo la realización de programas y acciones para el desarrollo integral del Municipio en el marco de la modernización político, que propicie el avance de la democracia mediante la concertación y la participación de la sociedad.
- c.) Su patrimonio está integrado por:
 - El presupuesto que le otorgue el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Gobernación.
 - Las aportaciones que reciba y las que puedan derivarse de acuerdos o convenios que suscriba con las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, con los Estados de la Unión y con los Municipios.

- Los demás ingresos o bienes que reciba por cualquier media legal.
- d) Sus principales acciones son:
- Asesorar y apoyar a los gobiernos de los Estados y a los Ayuntamientos en la promoción de la participación comunitaria para el desarrollo y el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales.⁸⁸

Debemos destacar que la promoción a la participación ciudadana en la planeación municipal es de gran importancia dentro de los objetivos del CEDEMUN. Si bien es cierto que desde la administración de Miguel de la Madrid el Municipio se incorporó al Sistema Nacional de Planeación Democrática por conducto de los Comités de Planeación Municipal y fue la base para que la colectividad participará en acciones relacionadas con el desarrollo municipal, la forma en que se trata de instrumentar dicha participación es a través del Programa Nacional de Solidaridad, que actualmente ya no se encuentre vigente. En ello se manifiesta en la preocupación del CEDEMUN por organizar en los Municipios la creación de los Comités de Solidaridad, los cuales se formaban para cada obra de la comunidad y están constituidos por un Presidente, un Secretario, un Tesorero y tres Vocales. Estos Comités no descartaban la posibilidad de que se establezcan otros para acciones específicas, como es el caso del Comité de Solidaridad para una Escuela Digna, que tenía como actividades adquirir equipo y mobiliario que sirvan de apoyo a la implementación de la enseñanza; reparar las instalaciones sanitarias y eléctricas de las escuelas; reparación de muros, etc.

Insistimos en la idea de que la participación comunitaria con las características señaladas anteriormente tenía el "Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) el cual ya no esta vigente se convierte, según el

⁸⁸ Cfr. "Diario Oficial de la Federación" de fecha, 2 de Noviembre de 1989 pág. 2

CEDEMUN, en una de las prácticas políticas gubernamentales medulares para impulsar el desarrollo social y económico en los Municipios.”⁸⁹

El CEDEMUN ha establecido como uno de sus objetivos orientar a los ayuntamientos para mejorar los sistemas de finanzas públicas municipales y crear los mecanismos de coordinación financiera que apoyen programas de desarrollo y proyectos productivos.

Sobre este enunciado, es importante señalar que el CEDEMUN, dentro del marco de su competencia, apoya la modernización de las administraciones hacendarías y municipales, además de fungir como gestor en la canalización de recursos hacia los Municipios. Para concretar este aspecto, el CEDEMUN dispone de un Centro de Información cuyo sentido es ofrecer a las autoridades municipales información sistematizada para que sirva de apoyo al mejoramiento de los Municipios; de manera específica, nos referimos al Catálogo de Programas y Proyectos para el Desarrollo Municipal, que tiene como objetivo primordial informar a las autoridades municipales sobre las instituciones Federales y Estatales que están impulsando programas y acciones que se relacionan con la vida municipal, tales como:

- a) El Programa de Apoyo a las Culturas Municipales y Comunitarias (PAC)
- b) El Programa Nacional de Regidores de Protección Ecológica.
- c) El Programa Nacional de Promoción Técnica Municipal. ;
- d) Sistema Municipal del Deporte.
- e) El Programa de Modernización Catastral. ,
- J) los Fondos Municipales de Solidaridad.
- g) El Programa de Salud Municipal.
- h) Programa Municipios en Solidaridad (MUNISOL).

⁸⁹ Centro Nacional de Desarrollo Municipal “**Centro de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación**” 1ª edición. Editorial, talleres Gráficos de la nación México 1992. Pág.s 16-17

- i) Programa de Atención a la Farmacodependencia (ADEFAR).
- j) Programa Nacional de Solidaridad.
- k) Fondos de Solidaridad Para la Producción.
- l) Programa de Capacitación a Servidores Públicos Municipales en Materia Fiscal.
- m) Programa de Agua Potable y Alcantarillado en Zonas Urbanas.⁹⁰

Este Catálogo de Programas y Proyectos para el Desarrollo Municipal, cabe mencionar que algunos ya no se encuentran vigentes destacando que tienen la ventaja de dar referencias específicas (Institución responsable de la implementación del Programa, Dirección, Teléfono, etc.) de "los organismos involucrados en programas que se relacionan estrechamente con el desarrollo municipal, permitiendo que a las autoridades municipales se les proporcione información precisa y oportuna; además de brindar información sobre la realidad municipal a distintos servidores públicos, investigadores, estudiantes y público en general."⁹¹

3.3 SU FUNCIONAMIENTO Y SERVICIOS QUE PRESTA EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

Dentro de los servicios que presta son de orientación, información, asistencia técnica en las siguientes materias

Gobierno:

- Actualización reglamentaria.
- Consulta pública en materia de ecología

⁹⁰ *Ibidem* Pág. 17

⁹¹ *Ibid* Pág. 17

Finanzas

- Proceso de entrega y recepción.
- Actualización de patrones de contribuyentes, tarifas y tablas de valores del impuesto predial.

Administración

- Creación de la unidad de participación comunitaria.
- Sistema de acreditación y reconocimiento a los servidores públicos municipales.

Obras y servicios públicos

- Participación de la comunidad en el financiamiento y ejecución de obra pública.
- Concesión de servicio público de recolección de basura

Para el desarrollo de sus actividades, el CEDEMUN a través de la Vocalía ejecutiva, se apoya operativamente en cuatro direcciones de área que presta diversos servicios:

A) Dirección de Capacitación : Ofrece cursos de capacitación para servidores públicos municipales, proporciona catálogos de cursos y dispone de un directorio de capacitadores municipalistas. Asimismo dispone de guías técnicas y formula contenidos para la capacitación.

B) Dirección de Atención y Apoyo a Municipios: Desarrolla programas y actualización y asesoría e intercambio de experiencia para las administraciones municipales, así como actividades de vinculación y

gestoría con dependencias federales realiza también estudios aplicados en áreas básicas de la administración pública municipal.

- C) **Dirección de Difusión y Publicación Municipales:** realiza actividades de difusión de todas aquellas actividades del centro y de otras instancias que se encuentran relacionadas con la vida municipal. Además combina y publica trabajos investigación es que aportan elementos para un conocimiento más profundo del municipio
- D) **Dirección del Sistema Nacional de Información Municipal:** Procesa y sistematiza la información que recopila sobre el ámbito municipal y administra una base de datos que enriquece el conocimiento acerca del municipio en términos generales que se encuentra a disposición de dependencias públicas e instituciones educativas e investigadores.

Asimismo el CEDEMUN cuenta con una librería, a través de la cual se difunde la nueva cultura municipal por medio de publicaciones que aporten elementos sobre la administración y la legislación de los Municipios. También se dispone de un Banco de Experiencias Municipales, que es un esfuerzo por reunir las diferentes experiencias (tributaria, de participación comunitaria, demandas, programas, de apoyo social, etc.) registradas en algunos Municipios y ponerlas a disposición de otros que estén desarrollando programas similares. Este aspecto permite ahorrar esfuerzos y aprovechar los recursos internos de cada Municipio; así mismo, el Centro cuenta con un mapa de los Municipios de México, que presenta la división política de los 31 Estados de la República y de los Municipios del país.

Como un apoyo complementario para la interpretación de ese mapa, se dispone de un Sistema Nacional de Información Municipal, que contiene una ficha de información básica para cada Municipio. Esta ficha incluye indicadores sobre población económicamente activa (PEA), distribución de población del Municipio, datos sobre educación y vivienda, etc.

Dicho Centro de Información Municipal es el primero de una red de 31 Centros que existirán en los diversos Estados del país, cuya instrumentación se llevará a efecto con la ayuda de las representaciones estatales.⁹²

También el CEDEMUN se ha preocupado por revisar el marco reglamentario para el fortalecimiento municipal, principalmente en dos aspectos:

1. Propiciar que las bases jurídicas que norman la reglamentación municipal faciliten la tarea gubernamental de las autoridades municipales.
2. Avanzar en la reglamentación interna de los Municipios para que ésta contemple las particularidades de cada localidad.

Por otra parte, con objeto de contribuir a la modernización de las administraciones públicas municipales, se ha impulsado el establecimiento de herramientas administrativas, como: manuales, organigramas, y formación de sistemas y procedimientos más ágiles y expeditos, que permitan el aprovechamiento integral de los recursos humanos, materiales y financieros. Para cumplir con este objetivo, el CEDEMUN edita periódicamente manuales que contienen sistemas y procedimientos para una mejor administración municipal.

3.4 ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL (CEDEMUN)

El CEDEMUN cuenta con una instancia de dirección que es la Vocalía Ejecutiva y con dos órganos más de consulta y de coordinación, el Consejo consultivo y la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal Aunque la estructura administrativa y funcional del CEDEMUN la podemos sintetizar en el **Anexo 9** cabe describir las funciones de sus diversas áreas.

⁹² Quintana, Roldán Carlos F. Ob. Cit Pág., 538

A) **La Vocalía Ejecutiva** - dirige las actividades diarias del Centro definiendo las líneas para la elaboración de propuestas de proyectos y programas encaminados al desarrollo municipal, asimismo establece los vínculos necesarios con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal Estatal y Municipal para el logro de los objetivos institucionales. Las Principales Funciones y Facultades del Vocal Ejecutivo son las siguientes:

- “Dar opinión y propuestas sobre los distintos aspectos comprendidos en los Programas y Proyectos de Desarrollo Municipal que se pongan a su consideración.
- El Vocal Ejecutivo del centro fungirá como secretario técnico de la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal y como presidente del Consejo Consultivo y será designado por el Secretario de Gobernación.
- Integrar grupos de trabajo para realizar los diversos proyectos que se consideran prioritarios para el desarrollo municipal.
- Presentar observaciones y consideraciones sobre las modificaciones y ajustes que deban hacerse al marco jurídico que regula las funciones y atribuciones de los Municipios que se pongan a consideración.
- Elaborar Programas del CEDEMUN y someterlos a la aprobación del Secretario de Gobernación, y hacer cumplir los acuerdos y resoluciones que éste dicte.
- Proponer al Secretario de Gobernación el nombramiento de los servidores públicos del CEDEMUN, y remover a los mismos, así como determinar sus atribuciones, ámbitos de competencia, retribuciones con apego al presupuesto aprobado y demás disposiciones aplicables.
- Dirigir técnica y administrativamente el CEDEMUN
- Proponer al Secretario de Gobernación las medidas adecuadas para el mejor funcionamiento del CEDEMUN.

- Establecer, previo acuerdo del Secretario de Gobernación, los órganos técnicos y administrativos necesarios para el desarrollo de las actividades del CEDEMUN.
- Formular el anteproyecto del presupuesto anual y someterlo a la consideración del Secretario de Gobernación.
- Suscribir acuerdos o convenios con dependencias y entidades federativas y con los Municipios, en materia de la competencia del CEDEMUN.
- Suscribir convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas.
- Presentar un informe anual de las actividades realizadas y de los resultados obtenidos, acompañando los informes específicos que le requieran.
- Las demás que el Secretario de Gobernación y otras disposiciones le confieran".⁹³

B) El Consejo Consultivo.- Es un órgano de consulta y asesoría integrado por funcionarios federales, estatales y municipales así como prestigiados estudiosos del municipio en México y tendrán como función asesorar al Vocal ejecutivo del centro, en lo concerniente a los programas y proyectos correspondientes."⁹⁴

C) La Comisión Nacional de Desarrollo Municipal.- Esta se conformara de manera formal con representantes de las dependencias y organismos descentralizados a del gobierno Federal cuyas acciones estén vinculadas al desarrollo municipal.

⁹³ Centro Nacional de Desarrollo Municipal "Se crea el Centro Nacional de Desarrollo Municipal"

"**Revista Hechos Municipales**" No 4 Año. 1, México D.F. Enero 1990 Págs. 8-9

⁹⁴ Diario Oficial de la Federación, de fecha 2 de Noviembre de 1984 Pág. 3

Serán funciones de la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal las que a continuación se mencionan:

- "Proponer las acciones necesarias en todo aquello que tenga relación con el cumplimiento de los objetivos del CEDEMUN;
- Analizar y aprobar en su caso, los programas y acciones vinculados con el desarrollo municipal, que establezca el CEDEMUN para la realización de sus objetivos;
- Recibir propuestas, realizar estudios y proyectos y promover programas de coordinación y concertación para el desarrollo municipal;
- Conocer permanentemente el grado de avance de los programas y acciones recomendando las medidas necesarias para el estricto cumplimiento de las metas previstas; y
- Aprobar el reglamento interno del CEDEMUN y manuales de procedimiento y servicios al público."⁹⁵

D) Coordinación de Orientación a Municipios

- Su objetivo fundamental es definir y establecer criterios, políticas y lineamientos con el propósito de impulsar la modernización de los gobiernos y administraciones municipales, tomando como base los cambios que registra la política nacional, así como la experiencia de los diferentes Municipios en el desempeño de sus actividades.

Entre los productos específicos que esta coordinación ofrece, menciono los más importantes:

- "Bibliografía básica para la librería de los Municipios.

⁹⁵ Ibidem Pág. 4

- Seminarios de información y cursos de capacitación.
- Diseño y actualización de los programas de modernización Municipal.
- Formación de criterios y principios básicos del gobierno Municipal⁹⁶.

C) Coordinación de Sistemas de Información a Municipios

- Esta Coordinación se propone fundamentalmente diseñar un sistema de información computarizado que permita a las autoridades municipales contar con un banco de datos sobre estadísticas demográficas, geográficas, económicas y de servicios que apoyen la realización de diagnósticos municipales.

Entre las actividades que realiza esta Coordinación menciono las más importantes:

- “Estadísticas básicas de los Municipios
- Directorios de presidentes Municipales
- Prontuarios de información Municipal
- Información geográfica
- Diagnósticos Municipales
- Información para la planeación
- Información para la ejecución de obras⁹⁷

D) Dirección de Asesoría y Asistencia Técnica a Municipios

Esta dirección apoya a las autoridades municipales en la realización de proyectos específicos de ejecución de obra a través de la asistencia técnica especializada que en cada materia corresponda; aprovechando, al mismo tiempo,

⁹⁶ Quintana Roldan, Carlos F. Ob. Cit. Pág. 538

⁹⁷ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, “Manual de Organización del CEDEMUN” Editorial Secretaría de Gobernación 1993 pág. 13

la orientación, la información y las experiencias con que los propios Municipios cuenten.

- "Entre los productos específicos que esta Dirección ofrece, mencionaremos los más importantes:
- Asesoría directa en los temas que soliciten las autoridades Municipales.
- Elaboración de Programas de Desarrollo Municipal.
- Elaboración de Leyes y Reglamentos"⁹⁸.

E) Coordinación de Servicios de Apoyo a Municipios

● Uno de los principales objetivos de esta coordinación es difundir los programas, productos y resultados que en el desempeño de sus atribuciones generan las diferentes áreas del CEDEMUN.

Entre los productos específicos que esta coordinación ofrece, mencionaremos los más importantes:

- "Centro de Información Municipal
- Librería de los Municipios
- Catálogo de Obras y Programas Para el Desarrollo Municipal
- Programas de Modernización Municipal
- Banco de Experiencias Municipales:
- Mapa de los Municipios de México
- Galería de Mapas"⁹⁹

⁹⁸ Ibidem pág. 21

⁹⁹ Quintana Roldán, Carlos F. Ob. Cit. Pag. 539

F) Dirección de Difusión

La Dirección de difusión tiene como responsabilidad publicar los estudios, investigaciones, ensayos y proyectos relativos a la temática municipal elaborados por el CEDEMUN, en coordinación con otros Centros de Investigación o Instituciones Federales, Estatales o Municipales.

De manera esquemática, sus principales funciones son:

- “Publicar la revista "Hechos Municipales", órgano informativo encargado de difundir las actividades realizadas en materia municipal en los **2,419** Municipios del país.
- Difundir a través de los medios de comunicación las actividades organizadas por el Centro.
- Coordinar la operación y actualización de la información y documentación municipal para facilitar la realización de estudios, investigaciones y análisis del Municipio.
- Proporcionar apoyo a los Municipios del país en lo referente a información municipal.
- Supervisar la actualización del inventario de las investigaciones sobre la problemática del país.
- Sugerir la adquisición de publicaciones realizadas por otras instituciones o centros de investigación con el fin de incrementar el acervo informativo sobre los Municipios.
- Promover en coordinación con los gobiernos de los Estados, la realización de estudios orientados a buscar soluciones a la problemática municipal.

- Coordinar, con instituciones públicas y privadas, acciones tendientes a la ejecución de estudios e investigaciones en el ámbito de la administración pública municipal.
- Apoyar a las Coordinaciones Estatales de Desarrollo Municipal en la realización de estudios e investigaciones en materia municipal.
- Coordinar y fomentar la relación con instituciones privadas, locales, nacionales e internacionales que realicen estudios e investigaciones en materia de administración pública municipal¹⁰⁰.

G) Coordinación Administrativa

Los objetivos de la Coordinación Administrativa son, principalmente:

- “Administrar los recursos humanos y materiales del Centro Nacional de Desarrollo Municipal para el logro de sus objetivos.
- Sistematizar los resultados en las actividades del CEDEMUN.
- Controlar y distribuir las publicaciones que edita el CEDEMUN¹⁰¹.”

Existen más departamentos internos que conforman el CEDEMUN y que solamente mencionaremos y que son los siguientes sin ser tan importantes como los mencionados anteriormente:

- DIRECCION DE ORIENTACION Y MODERNIZACION MUNICIPAL.
- SUBDIRECCION DE POLITICAS DE MODERNIZACION MUNICIPAL
- SUBDIRECCION DEL CENTRO DE INFORMACION MUNICIPAL.
- SUBDIRECCION DE INTEGRACIÓN Y PROCESAMIENTO DE DATOS.
- DEPARTAMENTO DE DISEÑO DE SISTEMAS.
- SUBDIRECCION DE CAPACITACIÓN

¹⁰⁰ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, “Manual de Organización del CEDEMUN” Ob.Cit. pág. 12

¹⁰¹ Ibidem Pág. 38

- SUBDIRECCION DE PROGRAMAS ESTATALES
- DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS ESTATALES ZONA NORTE.
- DEPARTAMENTO DE PROGRAMAS ESTATALES ZONA SUR.
- DIRECCION DEL CENTRO DE POLITICAS PUBLICAS.
- SUBDIRECCION DE ACERVODOCUMENTAL.
- DEPARTAMENTO DE SISTEMAS.
- DEPARTAMENTO DE OPERACION
- SUBDIRECCION DE ANALISIS POLITICO, ECONOMICO Y SOCIAL
- DEPARTAMENTO DE ANALISIS POLITICO
- DEPARTAMENTO DE ANALISIS ECONOMICO.
- DEPARTAMENTO DE ANALISIS SOCIAL.
- SUBDIRECCION DE EXTENSION INTERINSTITUCIONAL.
- DEPARTAMENTO DE ACTIVIDADES INSTITUCIONALES.
- DEPARTAMENTO DE PROYECTOS
- DEPARTAMENTO DE RECURSOS HUMANOS Y FINANCIEROS.
- DEPARTAMENTO DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES¹⁰²

De lo anterior se puede observar como está la Organización del CEDEMUN, que nos muestra los aspectos jurídicos y funcionales y muestra un claro y preciso conocimiento acerca de su funcionamiento. Así mismo nos describe el ámbito de acción de este organismo desde su estructura orgánica que muestra las áreas que lo integran.

3.5 LOS CENTROS ESTATALES DE DESARROLLO MUNICIPAL

El CEDEMUN se dio a la tarea de renovar a través de la concertación con los gobiernos estatales el convenio que creó a los Centros de Estudios Municipales ahora imprimiéndoles la perspectiva de desarrollo municipal, pugnando por proporcionar a dichos órganos los elementos para dar cumplimiento a los objetivos de la modernización municipal. Dado que el impulso al desarrollo municipal involucra innumerables acciones (apoyo financiero, promoción del trabajo comunitario, realización de foros, cursos de capacitación, asesoría, etc.), El CEDEMUN ha venido celebrando convenios de coordinación y

¹⁰² Ibidem Pág. I-III

colaboración con los ejecutivos de cada Estado para que dicho desarrollo se cristalice. Ello dio origen a que se fomentara en cada entidad la Constitución de un Centro Estatal de Estudios Municipales, los que se convirtieron, posteriormente, en Coordinaciones, Vocalías o Centros Estatales de Desarrollo Municipal. Estos organismos administrativos han canalizado sus funciones para constituirse en interlocutores de los Municipios de la entidad y así concertar acciones y voluntades que los fortalezca y les permita colocarse como instrumentos determinantes en el desarrollo de cada Estado. El objetivo de estas coordinaciones es ser instrumento del gobierno del Estado para transferir recursos y gestionar obras hacia y para los Municipios, al propio tiempo que representan para las autoridades municipales es un magnífico apoyo a su labor de gobierno.¹⁰³

A continuación mencionaremos algunas características generales de estos Centros Estatales de Desarrollo Municipal o Coordinaciones Estatales de Desarrollo Municipal.

- "Son creados por Decreto del Gobernador Constitucional de la Entidad Federativa.
- Dependen del Ejecutivo Local, quien delega su representación, generalmente, en el Secretario General de Gobierno.
- Gozan de su desconcentración acorde al de su Estado. Esto es, permite a los Centros o Coordinaciones Estatales adecuarse a la tipología de sus Entidades Federativas. Asimismo, facilita el mejor aprovechamiento de la tecnología y experiencia en materia de administración y gobierno municipal.
- Se vinculan al Centro Nacional de Desarrollo Municipal por medio del

¹⁰³ Vázquez Alanís, Fernando "Centro Nacional de Desarrollo Municipal; Federalismo y Desarrollo. "Revista Hechos Municipales" No. 4 Año. 1, México, D.F. Enero 1990 Pág. 20

Convenio de Coordinación y Colaboración.

- Su Estructura Administrativa de los Centros o Coordinaciones Estatales de Desarrollo Municipal en la actualidad, la importancia y trascendencia de cada Centro o Coordinación de Desarrollo Estatal está supeditada a la canalización de recursos económicos que el gobierno estatal otorga a dichos Centros o Coordinaciones, lo que conlleva a que las actividades de algunos Centros sean de mayor importancia que otros¹⁰⁴.

Como ejemplo, el caso del Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla, su estructura administrativa y funcional se supedita a tres áreas de trabajo, como se puede contemplar en el (**Anexo 10**)

Las principales funciones de estas áreas la podemos resumir de la siguiente manera:

A) "Asesoría Técnica: Apoyo en lo referente a obras públicas, hacienda municipal, administración pública, realización de proyectos que impliquen beneficios a la comunidad.

B) Capacitación y Difusión: Capacitación a servidores públicos para el mejor desempeño de sus funciones.

C) Concentración y Gestión: Promover convenios para la realización de obras y servicios públicos con la participación de la comunidad".¹⁰⁵

¹⁰⁴ Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "Programa de Apoyo a la Modernización, 1992 - 1994." Editorial Secretaría de Gobernación, 1992 pág 52- 53

¹⁰⁵ Centro Nacional de Desarrollo Municipal "Nueva Estructura del Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla", "Revista Hechos, Municipales No. 78 Diciembre de 1990 pág. 25

3.6 REFORMA, DESARROLLO Y MODERNIZACIÓN DE LOS MUNICIPIOS

Como lo hemos venido señalando, el actual Centro Nacional de Desarrollo Municipal en un primer momento se denominó Centro Nacional de Estudios Municipales, a quien inmediatamente después de su creación se le encomendó de manera prioritaria coordinar las tareas de lo que se llamó Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal. Este Programa tenía como objetivo propiciar el conocimiento y lograr la implantación efectiva de las reformas que se efectuaron al artículo 115 constitucional.

En este sentido, el Centro Nacional definió algunas acciones operativas, las cuales fueron, fundamentalmente:

- A) Propiciar servicios de información, documentación y difusión a los Municipios para que les permitiera mantenerse actualizados en lo referente a materia municipal.
- B) Otorgar tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en materia de reforma municipal, principalmente en asuntos sobre democratización integral.
- C) Establecer el mecanismo institucional y permanente de coordinación y concreción de acciones entre los Estados y la Federación que promoviese la Reforma Municipal en el país.

Para que pudiese operar el Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal, se programaron tres facetas:

- 1) Difundir las reformas y adiciones al artículo 115 de nuestra Ley Fundamental

- 2) Auxiliar a la adecuación del artículo Constitucional en las Constituciones Estatales así como en de las Leyes Orgánicas Municipales a través de Foros de Consulta Popular.
- 3) Fomentar la Participación Ciudadana, a través de Foros de Consulta Popular.

Para aprovechar de mejor forma los esfuerzos que se realizaron para alcanzar los objetivos antes enunciados, se configuró un esquema estructural, en el que también se involucraron a Instituciones Académicas y a los Colegios de Profesionistas, como Abogados, Economistas, Sociólogos, Urbanistas, **(Ver Anexo 11)**

En la actualidad, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal, además de seguir impulsando la reforma en las entidades municipales ha introducido, una nueva dinámica para su fortalecimiento, que consiste en impulsar una política de modernización y desarrollo municipal dirigida a lograr que los Municipios ejerzan plenamente y en los hechos, las facultades que les concede el artículo 115 Constitucional. Esta modernización se fundamenta en los cambios que habrán de realizarse en las políticas, procedimientos, estructuras y conductas del gobierno municipal a través de cuatro programas:

A) El Programa Municipal de Atención a la Ciudadana. Este programa consiste en impulsar la atención a la población para canalizar correctamente sus demandas con el fin de resolverlas. Se pretende crear una oficina de atención ciudadana en cada Municipio capte el requerimiento social o individual y lo canalice a la autoridad competente. Esta oficina deberá realizar un seguimiento de la solicitud de la ciudadanía hasta obtener un resultado. Algo importante de este proyecto es que pretende que la misma comunidad participe en la solución de la problemática, ya sea dando alternativas, o inmiscuyéndose directamente en la obra o servicio que requiere.

El CEDEMUN ha diseñado un formato creado expresamente para recabar estas demandas, las cuales, en caso de ser necesario, se canalizarán a los Programas de Apoyo al Desarrollo Municipal (Federales, Estatales o Municipales que se relacionan con la solicitud).

B) Programa de Organización y Participación Ciudadana. Este Programa pretende establecer mecanismos y formas para hacer que la comunidad participe. El objetivo es respetar las formas de organización propias de la comunidad y a partir de ellas, encontrar procedimientos específicos de solución de los problemas en diferentes áreas geográficas del Municipio. También se pretende que el ciudadano participe en la planeación misma del Municipio para cubrir con el precepto básico que el Municipio debe plantearse democráticamente.

C) El Programa de Mejoramiento de los Servicios Públicos Municipales con la participación de usuarios y participantes. El Programa se sustenta en que para que se presten de manera aceptable los servicios públicos básicos en cada uno de los Municipios del país los cuales en lo general están definidos en el artículo 115 Constitucional se necesitan instrumentar nuevas formas de financiamiento para cubrir los requerimientos que en este sentido registran los Municipios. Esto ha motivado a que el Centro Nacional de Desarrollo Municipal impulse la concesión de ciertos servicios evitando problemas políticos, sociales o financieros en los Municipios donde dicha concesión, sea procedente. Sobre el particular existen ejemplos de la concesión del servicio de limpia en lo que respecta a la otorgación del servicio a la industria hotelera; como en los Municipios de Aguascalientes, Acapulco y Benito Juárez. Además de fideicomisos para la otorgación del servicio como en el caso de Monterrey.

D) Programa de Información hacia los municipios. Se pretende aprovechar los medios de comunicación existentes (periodísticos radiofónicos, televisivos,

etc.) para mantener informada a la población de cada Municipio. El Centro considera de vital importancia informar a la comunidad sobre el manejo de los recursos financieros municipales, de las acciones que las autoridades municipales desarrollan el beneficio de la población de los cursos de orientación ciudadana etc. ello permitirían lo solamente mantener una estrecha comunicación; con la comunidad, sino además recobrar la credibilidad a la actual forma de gobierno.

3.7 OTROS ORGANISMOS DE APOYO AL ESTUDIO DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO.

En México también han existido organismos cuya finalidad es propiciar el mejoramiento de los Municipios. Debemos mencionar al respecto, al Centro de Estudios de Administración Municipal, dependiente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), creado en junio de 1983 como una instancia de apoyo técnico y consultoría para los ayuntamientos como medida de promoción de la cultura municipalista en México. La creación de este Centro obedece fundamentalmente a las reformas que se realizaron al artículo 115 constitucional y por la importancia dada a la descentralización, lo que implicó, necesariamente fortalecer, tanto el análisis como la administración municipal.

La trascendencia que fue adquiriendo este Centro, obligó a que en 1984 se editaran los primeros números del Boletín Municipal del INAP, aunque cabe hacer la observación que desde 1981, en colaboración con los Institutos de Administración Pública Estatales, el INAP nacional ya había editado una primera Gaceta que tenía plena relación con la vida municipal.

El Instituto de Administración Pública, como inicialmente se llamó el INAP, en la medida en que fue adquiriendo importancia como organismo que fomentó la capacitación y la investigación a nivel nacional ha ido fundando Institutos de este

tipo a nivel estatal. Entre estos destaca el Instituto de Administración Pública del Estado de México, el cual incluso fue uno de los primeros en fundarse, como puede observarse en el siguiente: **(Anexo 12)**

3.8 INSTITUCIONES Y ORGANISMOS RELACIONADOS CON LA INVESTIGACIÓN, ANÁLISIS Y DESARROLLO MUNICIPAL

Tanto en los países europeos como en los americanos existe preocupación por propiciar un conocimiento más profundo de los asuntos municipales en sus muy variados aspectos, ya de carácter sociológico, jurídico, económico, etnográfico, etc., por lo que surgen instituciones oficiales, semioficiales o privadas que se han dada a la tarea de investigar las más variadas cuestiones de los Municipios.

3.8.1 Federación Española de Municipios

En Europa, específicamente por ejemplo, en España una de las tendencias más progresistas dentro del ámbito municipal, es la unión de los gobiernos locales en federación o asociaciones. Los municipios Europeos constituyen un ejemplo y especialmente la Federación Española de municipios (FEM).

La Federación Española de municipios (FEM) es creada al término de la dictadura donde existía un régimen centralista con una normación obsoleta para los municipios y con una total escasez de recursos donde se establecieron, como principios "la defensa de la autonomía local y la necesidad de llevar mayores recursos a los municipios"¹⁰⁶ estos principios fueron fundamentales para su fundación.

¹⁰⁶ Rodríguez Bolaños, Tomas "Funciona con México La Federación Española de Municipios" "**El Municipio, Revista del Ayuntamiento Mexicano**, Editorial, Textos Políticos, México, D.F. Junio 1988 No. 24 Pág. 12

La Federación Española de Municipios (FEM) se funda en 1981 y es creada en base a las agrupaciones municipalistas que existían en la Europa Occidental, que tenían una gran fuerza y son las portavoces reales de los municipios ante cualquier instancia de gobierno.

La Federación Española de Municipios (FEM) es un organismo que asocia en forma voluntaria a "4,500 Ayuntamientos que representan el 95% de la población"¹⁰⁷ y es decir los ayuntamiento metropolitanos y los ayuntamientos rurales que no conocen de la federación también reciben estos mismo beneficios.

La Federación Española de municipios dentro de sus logros ha contribuido a los siguientes:

- a) Negociaciones con la administración central en los procesos legislativos en favor del municipio.
- b) Todas las leyes que tengan relación con el municipio se negocian entre la FEM y el Gobierno.

Un ejemplo claro de estos logros es su actual ley para el financiamiento de los municipios, que ha sido negociada con el gobierno de España, la FEM ha conseguido cosas importantes como cualquier ley, cualquier legislación que promulgue el parlamento Español previamente tiene que sé dictaminada por una comisión de los ayuntamientos. Esto hace que la FEM se haya constituido en el portador real de los municipios Españoles ante cualquier instancia del gobierno y con esta fortaleza se consolida realmente al municipio.

Como podemos observar con la creación de Federaciones o agrupaciones de municipios se da un punto básico para que se logre el verdadero desarrollo y autonomía del Municipio. es decir si no existe una asociación de municipios en

¹⁰⁷ Ibid Pág. 12

este caso la FEM, cada uno los ayuntamientos harían con su respectivo estado, en cambio con la FEM hace que los estados tengan mucho más fuerza para negociar, por que negocian con fuerzas dispersas puede tener contentos a unos y/a otros descontentos; pero cuando existe, sobre todo en el caso de los municipios, a todos se les puede atender por igual, debemos considerar que para todo en la vida, la unidad es importante y dado los problemas de los municipios independientemente de problemas políticos que se sustenten el gobierno local son similares como son: Los escasos recursos de competencia, de demandas ciudadanas que no pueden ser atendidas, la FEM resuelve esos problemas comunes de manera conjunta y por conducto de ella.

Finalmente, de lo anterior se desprende que la FEM es el modelo Español que es similar al de otros países y fundamentalmente se conforma con comisiones de trabajo en las que participan representantes de todos los municipios, estas comisiones plantean ante la instancia de gobierno correspondiente los problemas fueron demandas en conjunto y esta labor a veces se traduce en proyecto o en modificaciones a las leyes, en convenios de cooperación o colaboración mutua entre las distintas distancias del gobierno, en otorgamiento de créditos o bien en la creación de empresas de servicio que pueden ser útiles a los propios municipios, desde esta perspectiva podemos concluir que la FEM funciona como un organismo gestor del gobierno y los municipios.

3.8.2 Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (Costa Rica)

En Costa Rica, existe el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), que es una institución de gran tradición dentro del movimiento municipalista por la labor que desarrolla en favor de los Municipios costarricenses. Es un organismo descentralizado, de Derecho Público, con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyos objetivos fundamentales son prestarle al régimen municipal asistencia técnica en las materias que necesite, como son: capacitar a los

alcaldes, regidores, ejecutivos y funcionarios municipales en general, aunque también es una fundación financiera que presta dinero a las municipalidades para que lleven adelante sus proyectos.

El IFAM fue creado el 1° de junio de 1971, con el propósito primordial de respaldar el fortalecimiento de los gobiernos locales, para que adquirieran una fisonomía propia y pudieran participar en el desempeño nacional mejorando la vida de los municipios de Costa Rica y dar solución a los distintos problemas locales.

Las funciones del IFAM se agrupan en tres tipos de manera general.

- “1. Orientar y promover el régimen municipal
2. Dar asistencia técnica al régimen municipal, lo que con lleva al desarrollo de una serie de programas dirigido a:

- ⇒ Investigar la problemática del régimen Municipal
- ⇒ Planificar el desarrollo del régimen municipal
- ⇒ Elaborar políticas del IFAM

Las prestaciones de asistencia técnica al régimen municipal conllevarían por su parte al desarrollo de programas dirigidos:

- ⇒ A captar las municipalidades al medio institucional y social.
- ⇒ Mejorar el funcionamiento interno municipal
- ⇒ Dar capacitación a los recursos humanos del régimen municipal.

3. Brindar asistencia financiera, por medio de programas encaminados a:

- * Conceder créditos a las municipalidades.

- * Servir de enlace para trasladar recursos externos hacia las municipalidades
- * Gestionar nuevas fuentes de recursos propios para las municipalidades”¹⁰⁸.

Por ley cuenta con recursos propios provenientes de impuestos y de transferencias del gobierno, lo que le ha permitido a lo largo de su existencia la creación de un fondo del cual se financian proyectos municipales; “los más frecuentes son los que tienen que ver con el mejoramiento de los acueductos municipales, la rehabilitación y el mantenimiento de las redes de caminos vecinales que es responsabilidad municipal, así como las obras municipales como rastros, mercados, cementerios, paradas de autobuses y en fin.” Una vasta gama de competencias municipales que generalmente requieren de ir versiones y en las que el IFAM actúa por medio del financiamiento”¹⁰⁹.

Finalmente de todo lo anterior se desprende que el IFAM es un organismo descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio. Su diferencia con el CEDEMUN es que el IFAM es una institución de naturaleza financiera, presta dinero para dirigir sus planes al apoyo de los servicios públicos municipales, así como rehabilitación y mantenimiento de ellos en las que se requiere inversión, también existe la preocupación de capacitar a sus alcaldes, regidores, ejecutivos, y demás funcionarios del municipio, con el fin de administrar los recursos del municipio, así como para la preparación de proyectos de ley que deben ir a su parlamento de la República de Costa Rica.

¹⁰⁸ Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, “**Información Básica sobre las Municipalidades y el IFAM**” Editorial IFAM, San José - Costa Rica 1985, pág. 9-10

¹⁰⁹ Urbina Ortega Jorge. “El IFAM, trabajando en pro del desarrollo de los municipios costarricenses” “**El Municipio Revista del Ayuntamiento Mexicano**”, Editorial, Textos Políticos, junio de 1988, No. 24, México, D. F. pág 17

3.8.3 Instituto Nacional de Fomento Municipal (GUATEMALA)

En Guatemala se encuentra el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), que es una institución de fomento al desarrollo municipal, principalmente a través del otorgamiento de créditos a los Municipios. Su actuación responde a la decisión del Estado de crear un organismo que fortalezca las debilidades municipales en materia financiera, con objeto de realizar programas básicos de obras y servicios.

Para conceder créditos el INFOM ha utilizado recursos propios y programas con financiamiento externo y aporte del gobierno. La política de crédito del INFOM da prioridad a los proyectos de inversión en obras sanitarias, especialmente a acueductos y alcantarillados.

Desde 1962 el INFOM ha ejecutado programas de inversión con fondos provenientes de donaciones y préstamos externos complementados con aportes del gobierno central.

Este Instituto brinda asistencia técnico administrativa a las municipalidades del país para contribuir a superar las debilidades existentes en dichos campus.

En tal sentido se desarrollan cursos y seminarios de adiestramiento y capacitación dirigidos a funcionarios y empleados municipales, así como actividades de seguimiento que pretenden verificar en el campo la correcta aplicación de conocimientos transmitidos.

En julio de 1982 en INFOM elaboró dentro de sus estudios más destacados el perfil del alcalde que en México se conoce como presidente municipal. De acuerdo con este estudio los resultados obtenidos, en el nivel de escolaridad de la mayoría de los alcaldes eran bajo: "72% únicamente contaba con educación

primaria. En este mismo estudio se manifestó, que solamente un 34% de los alcaldes nombrados tenían conocimientos suficientes sobre administración pública".¹¹⁰

Se considera que las remuneraciones de los puestos de diligencia de los gobiernos locales es un factor que incide negativamente en la motivación ciudadana para aspirar a dichos cargos. El análisis de las nóminas de salarios de los municipios, permitió establecer que "un 97% devengan salarios iguales o menores y el otro 3% un salario superior"¹¹¹.

Este fenómeno se encuentra en condicionado por las restricciones legales para la fijación de salarios, el INFOM cuenta con una Oficina Nacional de Servicio Civil (Antes Oficina de Personal de las Municipalidades), y por las limitadas posibilidades financieras para mejorar los mismos.

La selección del personal que cubre las plazas vacantes o nuevas, esta a cargo del alcalde municipal pero, en última instancia la Oficina Nacional de Servicio Civil (Onsec) la que califica si la persona propuesta cumple con los requisitos mínimos de experiencia y nivel académico en el puesto que se requiere.

Cuando el alcalde después de analizar la propuesta de creación de una nueva plaza decide que es procedente, solicita al INFOM un dictamen sobre disponibilidad y origen de recursos financieros, el cual se traslada con el expediente a la Onsec. En base a la justificación presentada por el municipio y el dictamen de la INFOM, dicha oficina analiza y emite su fallo aprobando o no a la propuesta presentada.

¹¹⁰ Cedal, "El Municipio en Guatemala" "Revista el Municipio en Iberoamérica", Editorial, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F. noviembre - diciembre 1986 Año II No12. Pág. 41

¹¹¹ Ibid Pág. 22

La problemática que enfrenta las municipalidades de Guatemala tiene diversas manifestaciones, la escasa disponibilidad de personal técnico y administrativo capacitado para ejercer su potencial como agente de desarrollo. El INFOM debe de prestar asistencia técnica - administrativa a los municipios de su país de acuerdo a su ley orgánica para contribuir a superar las debilidades existentes en dichos campos. En tal sentido se desarrollan cursos, seminarios de adiestramiento y capacitación a los funcionarios y empleados municipales, así como las actividades de seguimiento que pretenden verificar en el campo, la correcta aplicación de los conocimientos transmitidos.

Debido a la limitación de recursos, el INFOM (**Ver anexo 13**) ha orientado sus esfuerzos a prestar asesoría en la elaboración, legalización e implantación de reglamentos de administración de servicios.

3.8.4 Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM)

El organismo más destacado en esta materia y seguramente el más conocido en Iberoamérica, es el Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM), con sede en Río de Janeiro. Este Instituto es una sociedad civil de carácter educativa, científica y cultural sin fines lucrativos.

Los objetivos del IBAM nos permiten tener una visión de la cobertura e importancia de las actividades de la fundación y son:

- a) "Realizar investigaciones y promover la divulgación de ideas y prácticas capaces de contribuir para el desarrollo progresivo de la administración municipal y de los servicios urbanos.
- b) Prestar, en el ámbito de sus finalidades y con el mismo carácter no lucrativa, colaboración, asistencia y orientación técnica a las

- administraciones municipales y estatales, así como a otros organismos o entidades nacionales y extranjeras.
- c) Continuar con los estudios y difusión cultural destinada primordialmente a la formación de personal especializado en servicios municipales y urbanos.
 - d) Incentivar, el perfeccionamiento del personal de las administraciones municipales.
 - e) Instituir, siempre que sea necesario, inclusive mediante convenio con las comunidades, prefecturas y otras entidades cursos especiales destinados al perfeccionamiento profesional, en materia de servicios municipales y urbanos.
 - f) Promover el intercambio de información y experiencias en el ámbito de la administración municipal y de los servicios urbanos.
 - g) Articularse con instituciones nacionales y extranjeras, con el objetivo de ampliar y mejorar sus actividades.
 - h) Estudiar los problemas de la vida municipal brasileña, tanto en los aspectos locales como en sus implicaciones con el desarrollo regional y nacional.
 - i) Colaborar, a través de sugerencias y siempre que fuera solicitado, con los poderes públicos, en materia de administración municipal y mejoramiento de la legislación respectiva.
 - j) Desarrollar las demás actividades inherentes a sus objetivos institucionales¹¹².

El IBAM en alguna época contó con subsidio del gobierno, sin embargo en la actualidad es un organismo privado que proporciona asesoría a los Municipios brasileños. Subsiste por los pagos de dicha asesoría y de las cuotas devenidas

¹¹² Relatorio de Actividades (1984); "O Município e a Política Social", Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) Río de Janeiro. 1985; Manual do Prefeito (IBAM) Río de Janeiro 1984. Pág. 20

de los cursos de capacitación que imparte; cuenta con un cuerpo ampliamente capacitado de municipalistas. Debemos mencionar que dentro de las asesorías que otorga, sobresalen las relacionadas al desarrollo urbano estatal y municipal, realización de investigaciones en el ámbito poblacional, gobierno y administración estatal, programas culturales y actividades gráfico editoriales.

De acuerdo a la estructura administrativa (**Ver anexo 14**), destacan varias Centros de este Instituto, particularmente el de Proyectos Internacionales, que maneja programas en coordinación con otros países latinoamericanos, europeos y africanos. Estos esquemas versan sobre materias como descentralización de los servicios locales, reorganización urbana, modernización de los sistemas administrativos municipales, capacitación a funcionarios municipales, entre otras. Por otro lado, cabe señalar que la actividad editorial del IBAM seguramente es la más destacada en temas municipales de toda América.

CAPITULO IV

4.- EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL: EN UNA PROPUESTA EJECUTIVA Y DE NORMACIÓN COORDINADA PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

4.1 LA PROBLEMÁTICA DE LA FALTA DE INFORMACION Y LA INTERVENCION DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

En este último capítulo analizaremos los problemas más destacados que, desde mi punto de vista, enfrentan los municipios actualmente y que el CEDEMUN a pesar de sus limitaciones organizacionales no ha podido resolverlos del todo, deben tomarse en cuenta seriamente para el desarrollo administrativo y social de los municipios de México.

Como recordaremos el CEDEMUN en cuanto con la facultad de coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal, asimismo cuenta con un sistema de informática a nivel nacional que contiene un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal, que sirven como base para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y perspectiva en coordinación con el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), tomando en consideración esta facultad que tiene el CEDEMUN, es limitada ya que en la realidad existe la falta de información completa de los municipios en México, aquí plantearemos el problema tomando en consideración lo siguiente:

El primer problema que analizaremos principalmente entre muchos otros es la falta de información y el más obvio de todos los problemas que se relacionan con la vida municipal en México, la falta de información completa y actualizada, donde el CEDEMUN no ha podido resolver este problema lo que nos

lleva a que nadie sepa con exactitud quién gobierna nuestro país, ni cuáles son sus dificultades cotidianas más necesaria. Ahora bien tomemos como base las variables que generalmente aluden a los 150 municipios más grandes del país, donde habita la gran mayoría de la población. No obstante, ocurre que esa información, es absorbida por el tamaño de los municipios más grandes, o metropolitanos, que afecta a la toma de decisiones homogénea y se descuida a los municipios pequeños o rurales, sino que además trae como consecuencia el crecimiento de las desigualdades regionales y por lo tanto, el incremento de la pobreza.

Si bien es cierto el CEDEMUN cuenta con un de red de sistema de información Nacional esta no es suficiente ya que actualmente no se ha logrado una tipificación adecuada de los Municipios en nuestro país, es decir existen estudios que diagnostican que municipio es rural y que municipio es metropolitano, esto es debido por falta de investigaciones e información actualizada, donde el CEDEMUN no ha podido realizar las investigaciones y los estudios necesarios por la gran cantidad de municipios que existen en nuestro país, donde sus necesidades de tipo económico y social cambian continuamente en virtud de las necesidades que cada uno de los municipios requiere cotidianamente a nivel nacional.

La tipología Municipal que se ha expuesto en los capítulos anteriores indica la diferencia del Municipio Metropolitano como plenamente desarrollado al lado del incipiente Municipio rural, pues el primero puede tener problemas de marginalidad y pobreza, de espacio urbano, vivienda, contaminación ambiental, educación y salud entre otros, y que la solución de estos implica la utilización de grandes recursos con capacidad administrativa, en tanto que el Municipio rural sea el más retrasado en sus principales problemas de carácter económico y de capacidad administrativa. Lo que podemos observar es que el Municipio rural

nunca llegara a ser un Municipio Metropolitano por el solo hecho de no superar la problemática y no contar con los recursos necesarios para su desarrollo.

Como podemos notar es el resultado más visible de la falta de información adecuada ha consistido, así, en la ausencia de una política pública específicamente dirigida hacia los municipios más pobres, que no sólo contemple estrategias parciales de asistencia puntual sino que ayude realmente al desarrollo integral de las comunidades más desfavorecidas. Pero sus efectos dañan también a la estabilidad de la vida política del país y, desde luego, al desarrollo institucional.

La falta de información completa sobre los gobiernos municipales de México tiene, en consecuencia, al menos tres efectos claramente negativos que son los siguientes:

La primera se refiere a las dificultades que impone a la planeación gubernamental y al diseño adecuado de políticas públicas: en la medida en que los problemas de los municipios no se conocen, los programas que se elaboran suelen ser las soluciones erróneas, cuando no se complementan son desacertadas. Esta consecuencia de este primer punto salta a la vista con la lectura de cualquiera de las leyes federales o de cualquiera de los programas de desarrollo incluido en esto el reciente Plan Nacional de Desarrollo: todos aluden al municipio, o a los municipios, de manera general y en paquete. Pero ninguno ha logrado distinguir que los alcances de cualquier política dictada por el gobierno de la República están destinados a ser irremediamente distintos en cada uno de aquéllos, dependiendo de sus características singulares. Hasta ahora, sin embargo, eso ha importado menos que la idea misma de legislar y de planear sin distinciones, aunque más tarde las evaluaciones se queden en el tintero.

La segunda se refiere al desarrollo político institucional de la vida municipal mexicana, sometida hasta ahora a los formatos de orden general a pesar de que una de las virtudes principales de nuestro federalismo consiste en la flexibilidad que ofrecen los órdenes jurídicos estatales; de modo que las instituciones municipales son tan precarias como incompatibles las soluciones de quienes las realizan las planeaciones de los municipios.

La tercera consecuencia se relaciona con la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales frente a las demandas sociales que solicitan los municipios de manera concretas, cuya solución no satisface las carencias reales de los municipios.

En una solo frase, las consecuencias de la falta de información podrían sintetizarse diciendo que no hemos sabido qué hacer con los municipios, porque en realidad el CEDEMUN no ha realizado estudios donde se pueda conocer las limitaciones y sus posibilidades reales de cada municipio. Ignorancia que pasa tanto por la ausencia de datos acerca de los funcionarios municipales mismos regidores y servidores, como por la escasa noción de la infraestructura disponible o de sus potenciales productivos. Nuestra información se limita a la población censada y un poco menos al territorio municipal. Pero casi no sabemos nada acerca del gobierno, de la infraestructura disponible, ni de la producción local; datos básicos para poner en marcha cualquier política que se precie de ser completa y benéfica para los municipios.

De lo anterior nos atrevemos a decir que el CEDEMUN solo se ha centrado a realizar sus esfuerzos en recopilar información en estudios comparativos, estudios de casos, análisis evaluatorios o históricos, etc., cayendo en la generalidad de las investigaciones con enfoques empíricos o de análisis históricos, que si bien ofrecen una contribución al estudio del municipio, a nuestro juicio, no posibilitan información que permita abordar su problemática a partir de

análisis de los elementos de los procesos económicos, sociales, políticos y administrativos en el ámbito municipal y que permita conocer con mayor detalle la dimensión de cada uno de los problemas que enfrentan los diferentes gobiernos municipales, con la finalidad que de elementos a los municipio para que se desarrollen a futuro y establecer una tipología que demuestre las carencias de cada municipio.

4.2.- EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL ANTE LA NECESIDAD DE UNA MEJOR FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN A LOS SERVIDORES PUBLICO MUNICIPALES EN MEXICO.

El segundo problema que afecta a los municipios es la falta de capacitación y formación de los servidores públicos municipales, si bien es cierto el CEDEMUN dentro de sus actividades coordinado por su Vocal Ejecutivo que cuenta con una dirección de capacitación donde ofrece cursos de capacitación, a los Presidentes municipales, estos no son suficiente porque esto es un problema que enfrenta la administración del personal que esta a cargo de los municipios, donde existen numerosos servidores públicos municipales que no cuentan con ninguna formación administrativa, ni conocimientos específicos en el área que se desempeñan. Así como también su grado de profesionalización es menor debido a que los procesos de capacitación y desarrollo que realiza el CEDEMUN son ineficientes, además de otros aspectos como los sueldos y salarios que devengan, por lo que poco pueden ofrecer para competir las dependencias de la administración pública con el sector privado.

De aquí la importancia de hacer más eficiente la administración pública principalmente en las entidades federativas de cada Estado y de los municipios en razón de las limitaciones de los recursos que enfrenta la mayoría de ellos, nos obliga a buscar formas que permitan elevar la productividad en el más valioso de sus elementos: El humano, para ello cada vez es más necesario en la

profesionalización de los servidores públicos municipales a fin de permitir una mayor estabilidad en el trabajo y un mecanismo de ascenso que estimule el incremento de su productividad. Un medio para alcanzar este propósito consiste en el establecimiento de una mejor formación y capacitación y en un futuro el establecimiento del el Servicio Civil de carrera o carrera administrativa a nivel municipal.

Pero que debemos entender por Servicio Civil de carrera, como lo define Rosa María Guerrero "...La racionalización de todos los procesos del personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar la vigencia y aplicación permanente, con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una autentica Carrera como Servidores públicos, siendo su objetivo primordial, que en la administración pública se ocupe el cargo conforme al mérito, el nombramiento por cada puesto público del candidato mejor calificado para desempeñarlo."¹¹³

Por otra parte Rolando Barrera Zapata nos explica que " El Servicio civil, o la carrera administrativa, son términos que en general hacen alusión a la forma y mecanismos mediante los cuales se pretende dar permanencia a los trabajadores de la administración pública y continuidad a la actividad gubernamental, a través de contar con servidores públicos profesionales, capaces y eficientes en la función que les ha sido encomendada".¹¹⁴

Tomando en consideración las opiniones de los autores anteriores existen diversas causas que han impedido la aplicación del Servicio Civil de carrera ó carrera administrativa en nuestro país, especialmente en la administración pública

¹¹³ Citado por Rangel González Oscar. "El Servicio Civil en la Carrera de la Administración Municipal". **"El Municipio"** 1ª edición, Editorial Printer, México, Querétaro 1997pág. 236

¹¹⁴ Barrera Zapata, Rolando. "El Sistema de Mérito al reconocimiento del Servicio Público Municipal hacia la carrera Administrativa Municipal" **"REVISTA DEL IAPEN" No. 17**,Editorial Coordinación de Difusión y publicaciones Toluca Estado de México. Enero - Marzo 1993 pág. 58

municipal a continuación el autor Oscar Rangel González nos explica brevemente algunas de esas causas desde diferentes puntos de vista.

- EN LO SOCIAL.
- EN LO POLÍTICO.
- EN LO CULTURAL.
- EN LO ECONÓMICO

EN LO SOCIAL: Nos dice "que la administración pública, en sus recursos humanos, esta compuesta por personas físicas trabajadores de diversas índole. En ella se concentran personas de diversos estratos sociales y de diferentes edades, lo que supone que una educación distinta para cada una de ellas así como una forma de pensar diferente"¹¹⁵.

Ante esta diversidad, se hace realmente difícil la implementación del servicio civil de carrera, ya que los programas de procedimientos serian asimilados de una manera muy distinta por cada una de esas personas.

EN LO POLITICO: Nos comenta que, " Difícil será sin duda la implementación de un servicio civil de carrera, debido fundamentalmente al "sistema de botín" imperante y recurrente cada tres años en el ámbito municipal de gobierno" una de las consecuencias de estas situaciones es que los servidores públicos municipales que ocupan las secretarías, direcciones y subdirecciones municipales no están ahí por elección popular, sino por designación lo que ha implicado la renovación del personal de confianza de cada tres años¹¹⁶

Es decir que muchas veces el funcionario municipal recién ingresado llevan acabo las tareas que le hereda su antecesor, incluso los mismos procedimientos

¹¹⁵ Ob. Cit. Rangel González Oscar Pág. 237

¹¹⁶ Ibid.

de trabajo, sin evaluar el contenido real de los mismos y la posible coincidencia con las obligaciones que le corresponde asumir en el contexto de la organización en conjunto.

Otro problema no estriba en el sistema de designación en sí sino también en los criterios que se toman en el momento de la designación de esos servidores: Parentesco, relaciones de amistad con quienes designa, compromisos electorales, intereses de grupo, entre muchos otros.

Lo anterior implica que las personas capacitadas durante un trienio para el siguiente posiblemente ya no laboren en la institución municipal, lo que provoca que no haya continuidad en los diferentes programas y proyectos, los cuales se ejecutan en plazos que no van más allá de tres años imposibilitando así una planeación a largo plazo.

En síntesis Teresita Rendón Huerta Barrera nos dice que " La falta del servicio civil de carrera a nivel municipal, genera el desperdicio de Experiencias, porque cuando un servidor ya aprendió el oficio administrativo, es porque ha concluido el breve lapso de sus tres años y debe dejar la administración a nuevos elementos que volverá a pasar por las mismas dificultades que él.... "¹¹⁷

EN LO CULTURAL, Nos Señala que "Es importante destacar que quienes conforman la administración pública son personas de distinta formación académica y de diferente perfil, y en muchas ocasiones se rehusan a que se les capacite"¹¹⁸

Lo anterior dificulta una capacitación homogénea, por lo que habría que crear diversos programas para cada uno de los perfiles académicos, lo que

¹¹⁷ Rendón Huerta Barrera, Teresita. Op. cit. pág. 309

¹¹⁸ Rangel González, Oscar. Op cit. pág.237

obstaculiza para una formación en el aprovechamiento para capacitación. Además, es importante señalar que la mayoría de los servidores públicos municipales no aceptan tan fácilmente que se les capacite, puesto que aún no comprenden que es el beneficio de ellos mismos y de la sociedad a la cual sirven. Por el contrario conciben la capacitación como una prolongación de su jornada de trabajo y por lo tanto, no se presta para el desarrollo de los programas.

EN LO ECONÓMICO: Nos menciona que "Es una de las causas más determinantes por las que no se le da la implementación de un servicio civil de carrera".¹¹⁹

Es decir a lo que se refiere es que en la iniciativa privada ofrece en muchas ocasiones salarios retribuíbles que los del sector público sobre todo en los mandos medios y operativos; ello provoca que gente colaboradora en administración pública, lo haga solo de forma temporal esperando una oportunidad para ingresar a otra organización donde les sea retribuido su trabajo.

Otras causas que han impedido la aplicación de la carrera administrativa no las señala acertadamente el maestro Gustavo Martínez Cabañas y nos menciona las siguientes:

1. FALTA DE APOYO POLITICO;
2. CARENCIA DEL CONSENSO NACIONAL;
3. FALTA DE INTERES POR PARTE DE LOS MISMOS FUNCIONARIOS;
4. FALTA DE CONCORDANCIA CON LA REALIDAD NACIONAL.
5. CENTRALISMO DE LA VIDA NACIONAL; Y
6. ORGANIZACION PRECARIA EN LA MAYORIA DE LOS MUNICIPIOS,

¹¹⁹ Ibidem pág. 238

7.- UNIDA A LA FALTA DE PREPARACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS. ¹²⁰

Teresita Rendón Huerta Barrera opina al respecto: "Han transcurrido muchas décadas bajo el signo de la impobricación, de la falta de nivel técnico de los Servidores Públicos Municipales, de pretendidas reformas que viene del centro y que a menudo se diseñan a partir de una realidad construida ficticiamente, de esquemas uniformes que intentaban ser validos en cualquier latitud del territorio y en su mayoría se basan en experiencias y municipios urbanos, en estudios de escritorio hechos en el Distrito Federal donde se trata de descentralizar, centralizadamente valga la expresión"¹²¹.

De lo anterior se desprende que es evidente que hay una cantidad de servidores públicos municipales sin particularizar que no cuenta con la debida capacitación y formación que se requiere y que el CEDEMUN la asesoría y capacitación que brinda es insuficiente en atender cada vez las mayores necesidades conocimientos que necesitan los servidores públicos municipales de la administración municipal, así como las crecientes demandas en cantidad y calidad, que solicitan los municipios para su mejor desarrollo en donde la causa es el, acelerado crecimiento demográfico los rezagos del bienestar social son difíciles de superar e incrementan la pobreza.

Como consecuencia de la falta de capacitación y formación de los servidores públicos municipales afectan a los municipios y originan problemas de tipo económico que el autor José Mejía Lira a continuación los en lista:

- Falta de relación entre las necesidades del municipio y los recursos financieros, materiales y técnicos, capaces de solucionarlos;

¹²⁰ Martínez Cabañas, Gustavo. "La Administración Estatal y Municipal de México" "Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal" 4ª edición. Editorial INAP. No. 14-15 México 1984. pág. 17

¹²¹ Rendón Huerta Barrera, Teresita Ob. Cit. pág. 308

- Migración de la población rural hacia los centros urbanos.
- Gran heterogeneidad de los municipios, tanto si los consideramos a nivel nacional como si miramos hacia el interior de una determinada entidad federativa;
- Supeditación de los municipios, en lo económico y en lo político, a la Federación y a los Estados;
- Falta de planeación y control del municipio, en cuanto a su propio desarrollo;
- Debilidad administrativa de los municipios para atender los servicios públicos;
- Impacto de las inversiones federales o de otras instituciones, a nivel local;
- Ausencia de economías sanas y, por ende, de autofinanciamiento económico excesiva fragmentación municipal; y
- Heterogeneidad en aspectos demográficos, económicos, sociales y de política municipal.¹²²

En suma, podemos decir que los municipios exhiben diferentes niveles de desarrollo y presupuestos desequilibrados, siendo por lo general incapaces de favorecer sus necesidades de desarrollo, con lo que plantean, consecuentemente, una serie requerimientos distintos.

4.2.1. ESTADÍSTICAS EN RELACIÓN A LA FALTA DE CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES.

Para poder enfrentar el reto de la problemática de tipo económico es necesario formar, capacitar y mantener un grupo de administradores con

¹²² Mejía Lira, José. "Requerimientos y necesidades de formación en el ámbito de la Administración Municipal" **"Los Municipios de Iberoamérica"**, 1ª Edición, Editorial Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla 1992 pág 112

capacidad de diverso orden, lo que obliga a pensar en una capacitación municipal enfocada hacia la atención de las necesidades más urgentes del municipio, como primera instancia.

En una investigación en curso, realizada por José Mejía Lira, destinada a medir la capacitación que los mismos funcionarios persiguen como carencia en su formación se encontró con datos significativos, como los siguientes: Los conocimientos que mayormente se señalan como necesarios para enfocar una capacitación municipal corresponde a elementos administrativos, primordialmente o referentes a la planeación y programación. " Del total de la muestra, el 75% de los entrevistados hizo referencia a la necesidad de capacitarse sobre conocimientos administrativos, en tanto que el 25% restante, optó por preferir a la planeación y la programación, en segundo término se refirieron a la necesidad de conocer el manejo de las finanzas de elementos hacendarios, lo que implicó a un 20% de los señalamientos "¹²³.

En otros aspectos, y dentro de este mismo tema los factores que más comúnmente señalaron como un obstáculo para un adecuado manejo de la administración municipal " le atribuyeron a un 20% a limitantes materiales y financieros, un 20% a personal incapaz y un 13% a problemas de trámite burocráticos¹²⁴

En cuanto a las carencias existentes indicaron como las más importantes a las económicas o financieras, representando estas " un 30% del total. Enseguida señalaron a los recursos humanos y al personal capacitado como ocupando al ramo de carencias que los servicios, en general: ambos conjuntos alcanzaron un 19% del total de las carencias que se nombraron "¹²⁵.

¹²³ Ibidem pág. 113

¹²⁴ Ibid

¹²⁵ Ibid

En cuanto a las necesidades expresadas como carencias, con el fin de disponer de un cuadro básico o ampliar la formación y capacitación de cuadros municipales las necesidades más sentidas correspondieron a conocimiento jurídico - administrativos, los que conforman " el 50% de los requerimientos señalados¹²⁶ " en un segundo término, indicaron una gran preocupación por la planeación, programación y presupuestación, sea en forma separada o conjunta e igualmente manifestaron una preocupación por los aspectos financieros y contables. Por último llama la atención la baja consideración para mejorar los aspectos técnicos, como por ejemplo los sistemas de tratamiento de basura. Este último concepto, solo fue manejado una vez dentro de un total de 20 encuestas. **(Ver anexo 15 y 16)**

Por otra parte, como resultado de este estudio se demandó el establecimiento de características de definir el perfil de un funcionario municipal. Dentro de estas características, se señalaba de antemano los siguientes temas: Participación y política; militancia en el PRI; relaciones con las autoridades superiores; conocimiento del municipio; conocimiento del área de trabajo; facilidad de palabra; experiencia administrativa y capacidad de mando. En este aspecto, la tercera parte de las respuestas respondió a la necesidad de contar con conocimiento en el área propia de desempeño y, en "segundo lugar, ocupando el 30% de las respuestas, a un conocimiento más amplio de la realidad municipal. La participación política, la militancia y la capacitación política sólo fueron señaladas en una sola ocasión."¹²⁷

Otro elemento a subrayar es el total de funcionarios entrevistados, sólo un 35% expresó haber recibido capacitación y el 20% aludió a ésta en temas directamente relacionados con sus actividades en la administración municipal."¹²⁸

¹²⁶ Ibid

¹²⁷ Ibidem pág. 114

¹²⁸ Ibid

Además la correlación entre formación y actividad desempeñada es relativamente baja. **(Ver anexo 15 Y 17)**

En otro estudio realizado por el INEGI en el censo de población y vivienda en el año de 1991 en estudio realizado en el Estado de México en "121 municipios que existían contaban globalmente con 35,820 servidores públicos municipales de los cuales 1,288 son autoridades municipales, (presidentes síndicos y regidores), 989 altos funcionarios de la administración municipal (secretarios, tesoreros, directores de obra, etc.) y 33,549 constituían propiamente hablando el personal operativo técnico administrativo y de servicios"¹²⁹

Excluyendo a las autoridades municipales y agrupando al resto de servidores públicos alta y baja burocracia, respecto de su régimen de contratación legal a que se hayan sujetos, la distribución del personal se muestra en el siguiente **(Anexo 18)**

Si a este mismo personal se le observa con relación a su distribución territorial encontramos que el 82% del mismo se ubica en las zonas conurbadas metropolitana de las ciudades de México, y de Toluca lo cual parecería sustentarse en razones naturales per por ello no deja de ser significativo veamos el detalle de su distribución **(Ver Anexo 19)**

Esto nos muestra que estos datos relevantes para el caso que nos ocupa si analizamos el universo de los altos funcionarios de la administración municipal con un total de "989, se observa que el 48% de ellos (518 funcionarios) han concluido estudio superiores, es decir cuentan con una profesión predominando los abogados, ingenieros, arquitectos, contadores, profesores, administradores públicos y de empresa. De igual manera se reproduce la administración de funcionarios con mayor grado de profesionalización en los municipios conurbados

¹²⁹ Barreras Zapata, Rolando Op. Cit. pág. 56

con un 46.6% repartidos 197 - (37%) en la zona metropolitana en la zona de México 50 (9.6%) en la zona metropolitana de la ciudad de Toluca y 276 (53.4%)¹³⁰ en los municipios al resto del estado las cifras expuestas son muestra de dos situaciones: el significativo nivel de profesionalización de los altos funcionarios municipales pueden ser el punto de partida para el establecimiento de la carrera administrativa municipal, y la alta concentración en unos cuantos municipios del Estado de los servidores públicos que tiene estudios superiores.

De los estudios realizados nos muestran los datos que se desprende que los funcionarios municipales manifiestan una gran inquietud por obtener una mejor preparación y capacitación, en el plano municipal, deseando con mucha fuerza tener capacitación sobre elementos que les permiten administrar mejor. Podemos presuponer, por lo tanto, que los conocimientos técnicos específicos no se han considerado necesarios, por considerar que no sería tarea de algún funcionario en cuestión él realizarlo, sino, más bien, esta debería de ser confiada a un grupo administrativo especializado.

Las capacidades fundamentales indicadas, detectadas como carencias o inquietudes de capacitación en las actividades desarrolladas por los funcionarios municipales fueron:

- Conocimiento del área donde desempeña sus labores.
- Conocimiento de la realidad Municipal.
- Capacidad de diagnóstico, para entender la relación entre los recursos existentes y potencial de desarrollo, así como las vías de realización y las posibilidades de obtención y generación de recursos.
- Conocimiento del marco de actuación legal - formal, en los distintos ámbitos donde se circunscribe la acción administrativa.

¹³⁰ *Ibíd*em p. 58

- Capacidad para diseñar los sistemas y métodos de actuación más adecuados, que permitan un uso eficiente de los recursos.
- Capacidad de incorporar sistemas de gestión dinámicos, identificando instrumentos y medios viables para utilizar, de acuerdo a criterios de legalidad de idiosincrasia, utilidad, etc.
- Conocimiento y aplicación de sistemas administrativos referidos a finanzas recursos materiales, recursos humanos, recursos técnicos, etc.
- Capacidad de diseño e implementación de sistemas de captación, en lo que atañe a las demandas de la comunidad.
- Manejo de sistemas de control evaluaciones adecuados a la administración Municipal.
- Capacidad de coordinación y negociación política.

De Lo anterior podemos afirmar que es un hecho que el deterioro paulatino de la vida municipal del país, al menos en lo que hace a su desarrollo institucional, ha producido una considerable merma de capital humano. De modo que cada vez que se ha intentado emprender un esfuerzo de descentralización capaz de llegar hasta los municipios, el obstáculo principal ha estado, precisamente, en la falta de capacitación y formación de los funcionarios Municipales para asumir responsabilidades crecientes.

Los niveles de capacitación y formación de la gran mayoría de los recursos humanos disponibles en los ámbitos locales de México son muy precarios. Pero, al mismo tiempo, debe subrayarse que jamás se ha hecho un esfuerzo coordinado seriamente por el gobierno de la República para dotar a los funcionarios municipales de conocimientos útiles para el mejoramiento de sus propias tareas administrativas. Ni siquiera cuando la Constitución fue reformada en 1983, como un hecho que parecía ameritar al menos un programa de información dirigido a quienes habrían de asumir nuevas atribuciones constitucionales, tendientes a

fortalecer la Institución municipal, reconociéndole entre otras cosas, un ámbito específico de acción, como lo que es la prestación de ciertos servicios públicos.

Uno de los propósitos fundamentales de esas reformas fue precisamente descentralizar la función estatal de prestación de los servicios públicos, buscándose con ello efficientar y, por tanto dar una respuesta más rápida y oportuna a los ciudadanos en dicha prestación.

De ahí que haya carencias sensibles en las materias correspondientes con las que suponen trabas en el área legislativa: las habilidades y las aptitudes de carácter fiscal, que facilitarían la obtención de mayores ingresos si se utilizaran todas las herramientas que ofrece la Constitución, especialmente en lo que hace a la correcta administración de los impuestos prediales, a la obtención de créditos vía Banobras y a la coordinación y control de gastos mediante el Convenio de Desarrollo Social; las habilidades y aptitudes de carácter técnico y, específicamente, en materia de ingeniería civil, que no sólo auspiciarían la posibilidad de hacer más obras con menos recursos, sino incluso la de incrementar los niveles de gusto de los municipios mediante la presentación oportuna de proyectos a quienes pueden financiarlos; y las habilidades y aptitudes de administración pública, tanto en términos de conocimientos jurídicos básicos acerca de las opciones de gestión que están en manos de los municipios, como de aprovechamiento de sus propias capacidades de organización social.

Para decirlo en términos llanos, una correcta administración municipal, de acuerdo con todas las evidencias disponibles, es aquella que cuenta con recursos humanos suficientemente capacitados para:

- a) Detectar y organizar la demanda de los ciudadanos;
- b) Gestionar y administrar los recursos financieros efectivamente disponibles,

- c) Presentar y llevar a cabo proyectos ejecutivos consecuentes con los dos puntos anteriores.

Por desgracia, sin embargo, estos tres puntos elementales suelen resumir, por el contrario, las mayores debilidades de los gobiernos municipales en México.

4.3 EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL Y LA PROBLEMÁTICA DE LA MARGINACIÓN MUNICIPAL Y EL DEFICIENTE DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS RURALES EN MÉXICO.

El tercer problema de la vida municipal y el más agravante es la situación actual la crisis económica y el agudizamiento de los niveles de marginación y pobreza que enfrentan los habitantes de los municipios rurales en México, tomando en cuenta que el CEDEMUN elabora programas que contienen políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias de gobierno Estatales y Municipales y con los sectores social y privado, involucrado en la materia y que contribuya a dicho desarrollo.

Pensamos que esto no es suficiente para que un municipio se desarrolle plenamente porque en realidad no hay una evaluación completa de las carencias de un municipio rural. Daremos el concepto del municipio rural. Como lo define el tratadista Ignacio Bonilla Arroyo " Se entiende por municipio rural aquel que tiene escaso desarrollo económico y social, en el que hay dispersión de habitantes, que carecen de importantes vías de comunicación y que ubica asentamientos humanos pequeños. Sus poblados carecen de infraestructura urbana y existe una baja calidad de vida de sus pobladores, hay escasa población, insalubridad pública, insuficiencia de escuelas, presupuestos de egresos raquíticos y dificultad para que el ayuntamiento haga efectivos los cobros señalados en la ley de ingresos."¹³¹

¹³¹ Bonilla Arrollo, Ignacio "Retos del Municipio rural en México "El Municipio" Op. Cit. pág. 28

Entre algunas características el autor Ignacio Bonilla Arrollo nos señala el siguientes perfil del municipio rural:

- Dependencia política del Centro.
- La emigración de sus habitantes a las ciudades.
- El caciquismo o su equivalente.
- La incapacidad administrativa de los servidores municipales.
- La ausencia de líderes
- La individualidad de sus habitantes y por consiguiente su escasa capacidad de asociación.
- La apatía hacia el gobierno.
- El arraigo de sus habitantes
- La sumisión al gobierno y a toda institución o persona con poder.
- Valores políticos sin desarrollar,
- La centralización del poder en el presidente municipal.
- El deterioro de las actividades agropecuarias.
- La vida regional como modo de vivir.
- El paternalismo con que durante muchos años se gobernó y aun persisten en algunos programas oficiales.¹³²

Otras características de la Marginación Municipal son las condiciones de vivienda, nivel de educación, ingresos monetarios, y ubicación geográfica de la población, enseguida se presenta cada una de las formas de marginación social captadas por un estudio realizado por el Consejo Nacional de la Población (CONAPO).

¹³² Ibid

- *Vivienda.*- La población habita viviendas que carecen del servicio de energía eléctrica, agua, entubada, drenaje y excusado o tiene algún nivel de asentamiento, esta expuesta a una lata movilidad (enfermedades gastrointestinales) padece un clima educacional inadecuado, bloquea las posibilidades de integración general y el acceso y disfrute a los bienes culturales y servicios de información modernos. Por consiguiente se considera marginada o no participante a la población que ocupa viviendas del tamaño inadecuado a sus necesidades, que carecen de condiciones materiales socialmente mínimas o del acceso a los servicios públicos. a) Porcentaje ocupacional en vivienda sin agua entubada, b) porcentaje de ocupantes en vivienda sin drenaje ni excusado, c) porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica, d) porcentaje de ocupaciones en viviendas con piso de tierra, e) porcentaje de viviendas con algún nivel de hacinamiento.
- *Ingresos Monetarios.*- En las economías de mercado como la de México, el ingreso monetario real constituye uno de los medios más importantes para acceder al consumo de bienes y servicios necesarios para vivir, la cantidad de bienes se determina con un patrón normativo de nivel de vida digno socialmente.
- *Educación.*- Uno de los grandes desafíos que actualmente enfrenta la economía nacional, es la transformación en corto plazo de la base tecnología del apartado productivo. Con ello, el logro de niveles educativos básicos para toda la población deviene objetivo estratégico de las políticas públicas orientadas a la modernización económica. Por otra parte el acceso a la comunicación básica define el perfil de inserción en el mercado de trabajo competitivo; a largo plazo constituye, prácticamente, la única posibilidad de aumentar la productividad del trabajo y los ingresos reales de los futuros jefes de

familias y sus respectivos dependientes. A sí mismo, la institución básica, que es un Derecho Constitucional, permite el disfrute de bienes culturales sí como la participación de los modernos sistemas de comunicación. Participación formal y destreza y habilidades accesibles solo a través de los Sistemas de Educación Básica. En este sentido, los riesgos y las deserciones del sistema educativo definen situaciones sociales aún excluyentes, pues se trata de población incorporada o en proceso de incorporarse al mercado de trabajo y cuyas posibilidades de reinserción al sistema educativo son mínimas, o en el mejor de los casos, reclamaran esfuerzos adicionales mayores por que dicha población deberá combinar educación básica con sus funciones productivas.

- *Distribución de la Población* La dispersión de la población en localidades pequeñas constituye en un factor de localización geográfica activo que incide notablemente en la generación de las condiciones materiales de la exclusión social. En lo particular, la baja demografía impide la creación y el aprovechamiento de las "economías de escala" que las concentraciones urbanas ofrecen complejos económicos como los servicios organizados casi, siempre con tecnologías modernas y de productividad media o alta. Por otra parte, la referida disposición aumenta los montos de la inversión social, educación, energía eléctrica, drenaje y agua potable, circunstancias que se ven aun más gravadas por que la productividad del trabajo en dichas localidades suele estar por debajo del promedio nacional y asociado a actividades primarias. En consecuencia, la población que radica en localidades pequeñas y dispersas, están expuestas a

padecer con mayor frecuencia la privación de las condiciones materiales mínimas de bienestar¹³³. (Ver Anexo 20)

Como podemos observar la vida de la comunidad tiene características peculiares; sus habitantes concentran su atención en lo más público que tienen que es el Presidente Municipal, a quien responsabilizan de su fracaso o pobreza, y en quien desahogan sus frustraciones. Se ha vuelto costumbre responsabilizar al presidente municipal de cuanto ocurre en el municipio rural, pero recordemos que la máxima autoridad es el ayuntamiento tiene relación con el alcalde. Por ello el presidente municipal es quien representa el poder, quien da la cara, es el responsable de la vida municipal y su desarrollo durante su periodo de gobierno.

Sin embargo, El municipio es sin duda, el espacio donde los problemas básicos de las comunidades locales, se entrecruzan con los grandes problemas Estatales y Federales. Sin embargo, sus autoridades son muchas veces ajenas a los procesos de diseño de las políticas publicas.

El municipio rico o pobre, rural o urbano, reclama mayor atención como sociedad y gobierno local, en particular, Por eso, es necesario conocer cuales son las demandas ciudadanas a nivel local y que respuesta se les da.

El CEDEMUN en un estudio realizado en 1994, detecto cuatro tipos de problemas. En primer lugar las demandas políticas locales especialmente conflictos preelectorales, de ilegalidad de autoridades, conflictos con los niveles estatales o Federales y, en general, problemas de alternancia en el poder y convivencia política. Todos estos se pueden resumir en uno solo: falta de cultura democrática.

¹³³ Cfr. Consejo Nacional de Población **“Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal 1990”** Editorial Conapo. México. 1990. Págs 23-25.

Otro tipo de demandas refiere a la administración del gobierno local que es el manejo honesto de los recursos públicos si las primeras tienen que ver con la transparencia política, estas hacen relaciones a la transparencia en el manejo de la hacienda local.

El tercer gran problema esta en Función de exigencias sociales generalizadas como la seguridad pública y el alto a la impunidad, que son estrictamente locales, pero requieren una respuesta enérgica a este nivel.

La última fuente de conflictos, esta en las demandas históricas por carencias de bienes y servicios públicos básicos: agua, transporte, equipamientos, y otros pero cuando hablamos de municipios, sobre todo en regiones como la del sur de la República, debemos pensar también en aquellos ayuntamientos de mayoría indígena. Los acontecimientos de Chiapas nos han recordado violentamente que un proyecto político jamás puede desentenderse del problema de la ilegalidad especialmente en las instituciones estatales.

Otra variante se encuentra en aquellos municipios con población indígena en donde existe una redoblada exigencia étnica y es en donde se deben hacer esfuerzos para vigorizar el Estado de Derecho. "El 96.5% de los indígenas vive en municipios con alto grado de marginalidad. De todos los mexicanos que viven en municipios rurales con muy alto de marginación, el 41% son indígenas. Tomando en cuenta la variable de marginación, se encuentra que de los 803 municipios en cuestión, con el 30% y más de población indígena estimada, 669 son considerados de "alto" y "muy alto" grado de marginación (388 en la primera categoría, distribuidos en 15 entidades, y 281 en la segunda, 12 entidades). Asimismo, al menos en 491 municipios existe expulsión y fuerte expulsión hacia los grandes centros de población".¹³⁴ Sin embargo, el problema inicialmente que

¹³⁴ González Tiburcio, Enrique "El Municipio indígena y el desarrollo social" **"El Municipio en México"** Op. cit. pág. 498

debemos enfrentarnos es la convivencia entre diferentes culturas, valores creencias. Entonces, debemos entender que convivir en la diferencia nos requiere de inmediato un aprendizaje que se encamine a la difusión de la tolerancia, al respecto a la diferencia, que es la garantía de la existencia del pluralismo en nuestra Nación.

4.3.1. ESTADÍSTICAS EN RELACIÓN AL ÍNDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA.

Para ilustrar esto, existen algunos datos del Consejo nacional de Población (CONAPO) que pueden ayudar a entender a los municipios de la zona sur del país (**Ver Anexo 21 y 22**)

De los 10 Estados que conforman la zona sur, cuatro de ellos están entre lo que se considera de muy alto grado de marginación, es decir, son los más pobres del país.

Oaxaca ocupa el segundo lugar en el índice y grado de marginación, solo superado en el contexto nacional por Chiapas.

Guerrero, ocupa el tercer lugar. Veracruz, ocupa el quinto lugar. Puebla el sexto lugar, Otros tres que se encuentran entre los altos índices de marginación.

Tabasco, noveno lugar

Campeche, el décimo lugar

Yucatán esta en el décimo primero lugar

Y solo dos están entre los de nivel medio

Tlaxcala decimosexto lugar

Quintana Roo decimonoveno lugar

Es decir, en la zona sur ninguno de los estados presentan bajos muy bajos índices y grados de marginación.

Estos indican la importancia que debe otorgar las autoridades municipales a garantizar el acceso de los bienes y servicios indispensables para que la comunidad que se gobierna, puesto que es una inmensa mayoría vive situaciones de extrema pobreza y de potencial conflicto social.

En la zona centro del país es tal vez la que, a pesar de las grandes desigualdades que presenta en su interior, es la de mayor desarrollo económico y social aquí se hayan dos de las cuatro principales zonas metropolitanas del país:

La de la ciudad de México Constituida por 16 delegaciones del D.F. y 122 Municipios del Estado de México y la de Guadalajara.

En esta zona se encuentra la capital de la república, la mayor concentración de la industria manufacturera, de los servicios modernos y el mayor mercado de los consumidores del país, los mejores equipamientos de educación y salud, territorio con gran dinamismo económico como Aguascalientes, e inclusive importantes en claves para el turismo nacional y extranjero (Colima y Guanajuato) en esta misma zona se encuentra el municipio más grande: Guadalajara en al que viven " más de 1.6 millones de mexicanos los densamente poblados municipios de a zona metropolitana de la ciudad de México. Nezahualcoyotl y Ecatepec con más de 1.2 millones de habitantes" cada uno.

Podría decirse que es una zona de asentamientos relativamente medianos o grandes. En esta zona vive más de una tercera parte de la población total del país.

Pero esta no es una zona exenta de los profundos contrastes que caracterizan a la sociedad mexicana y su territorio.

Hidalgo es un estado con altos índices de marginación. Según el informe del CONAPO 1993 ocupa el cuarto lugar solo precedido por Chiapas Oaxaca y Guerrero.

También Michoacán Guanajuato y aun Querétaro presentan marcadas carencias de la calidad de vida y en las opciones de empleo que ofrecen sus habitantes.

En este contexto las autoridades locales, ya sean por las exigencias del desarrollo económico como por las presiones de la pobreza están expuestas cotidianamente a atender las demandas de la ciudadanía. Son las autoridades más próximas a la misma y por tanto más allá de competencia y atribuciones legales deben asumir inmensas funciones de administración de gobierno político.

Finalmente la principal característica de la realidad municipal, de los 2,419 municipios que existen en el país es precisamente en los estados con mayor cantidad de municipios con población indígena significativamente y alto grado de marginación son: Oaxaca con 379, Yucatán con 98, Veracruz con 76, Chiapas con 58, Hidalgo con 27, y Guerrero con 23. Destacan por el número de municipios y cantidad de población indígena entidades del centro sur y sureste: una composición que corresponde casi puntualmente al llamado *"espinaza de la pobreza"* en México. Sin embargo la diversidad los municipios ricos, pobres, urbanos y rurales, grandes, medianos y pequeños, con recursos escasos o con gran capacidad de generar recursos propios, con niveles de bienestar adecuados para la mayoría de la población o en la mayor pobreza, si el CEDEMUN con la ampliación de sus facultades pudiera identificar todos los

problemas, los procesos propios de la sociedad y territorio que lo componen, mejorarían.

Si tomamos los municipios de los estados que componen la región del norte esta diversidad de advierte claramente: es aquí donde se encuentran algunos de los municipios más ricos del país según los datos del Consejo Nacional de Población, los estados de Nuevo León, y Baja California constituyen junto con el Distrito Federal; las entidades federativas que presentan los más bajos índices de marginación económica y social a ello se agregan Coahuila, Baja California Sur, Chihuahua; Sonora, Tamaulipas donde también se registran bajos índices de marginación en contra partida en Sinaloa y en Nayarit se advierten mayores niveles de carencia y en Durango y San Luis Potosí existen municipios que registran muy altos niveles de pobreza. (Ver Mapa ANEXO 23)

4.4 EL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL: EN UNA PROPUESTA EJECUTIVA Y DE NORMACIÓN COORDINADA PARA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO.

Siguiendo el mismo orden de los problemas enunciados, se propone la creación de un Organismo diferente al CEDEMUN ampliando las facultades con una mayor capacidad jurídica y reforzando sus atribuciones jurídicas afin de que tenga como objetivo de ser un organismo que se dedique a la planeación y diagnóstico de los municipios más pobres carentes de recursos y tenga mayor acercamiento hacia los municipios más marginados, así como mantener la información actualizada acerca de los municipios, que controle de manera continua la capacitación y de formación a los servidores públicos municipales para la mejor toma de decisiones, es una propuesta que a nuestro particular punto de vista, lograría una mejor capacitación y formación ejecutiva de los servidores públicos municipales y habría una mejor normación coordinada para el crecimiento sostenido de los municipios en México.

Omitimos intencionalmente cualquier consideración de carácter institucional, al menos en el sentido de formular y proponer acerca del diseño de algún órgano que eventualmerite se hiciera cargo de poner en marcha políticas de esta naturaleza dando las posibles soluciones.

4.4.1.- PROPUESTA POSIBLE PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA FALTA DE INFORMACIÓN ACTUALIZADA DE LOS MUNICIPIOS DE MEXICO.

El gobierno de la República gasta mucho dinero no sabríamos cuánto en la obtención cotidiana de información para propósitos sectoriales. Y aunque el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), ha avanzado considerablemente en esa materia específica, lo cierto es que todavía no se ha generado ningún esfuerzo de coordinación para producir un solo banco común de datos acerca de la vida municipal del país. Es evidente, por lo tanto, la conveniencia de organizar un organismo encargado de este punto fundamental que, al mismo tiempo, tenga capacidad para ofrecer a todas las instancias de gobierno las respuestas adecuadas cuando así se lo soliciten. Pero está claro, a nuestro juicio, que no podrá hacerse nada sin una convocatoria previa y explícita a la Coordinación. Por otra parte, están haciendo falta dos instrumentos complementarios: De un lado, la formulación pronta de un censo capaz de responder realmente las preguntas sobre la conformación y la organización de los gobiernos municipales, sobre la infraestructura disponible y sobre sus mercados locales. Y de otro, un sistema de información capaz de mantener actualizados periódicamente esos datos, y de ofrecerlos con la sistematización correcta a todas las áreas del gobierno nacional: federal, estatal y los propios municipios.

El CEDEMUN han hecho varios esfuerzos en este sentido a pesar de sus muy marcadas limitaciones organizacionales y ahora mismo está en proceso de revisión un censo con algunas de las respuestas a esas preguntas

fundamentales, que se está diseñando junto con el INEGI. Será un buen instrumento, pero claramente insuficiente, tanto por los alcances precarios del censo, como por la ausencia de un sistema de información capaz de mantenerlo actualizado. Y ni hablar de la falta de coordinación con otras instancias, la que facilitaría con creces la tarea en lo subsecuente.

Proponemos una *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, inicial en materia de información, de peso, serviría sin duda para comenzar a establecer las bases de más largo plazo en busca de un verdadero sistema de planeación que tome en cuenta, como variable central, el apoyo al desarrollo de los municipios rurales, y de manera particular su participación como ente activo en el diseño de los convenios de desarrollo social que año con año se firman entre la Federación y los Estados sin que los gobiernos municipales asistan con verdaderas posibilidades ejecutivas. El hecho de que los municipios tengan elementos para actuar como partes activas en el diseño de los convenios de desarrollo social, y de que los ayuntamientos posean la información exacta acerca de las inversiones que se efectuarán dentro de sus propias jurisdicciones, cambiaría por sí solo la dinámica de las relaciones intergubernamentales de México.

4.4.2 PROPUESTA POSIBLE PARA EL PROBLEMA DE UNA MEJOR FORMACION Y CAPACITACIÓN DE LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES DE MEXICO.

Cae por su peso, que es necesario emprender una verdadera cruzada de capacitación municipal en todo el país: esa que está haciendo falta desde 1983. Sus propósitos: ofrecer herramientas útiles a los gobiernos municipales en materias de administración fiscal y financiera, de ingeniería y de administración pública y jurídica.

En una tarea de esta magnitud, quizás, podrían participar los profesionistas agremiados en los Colegios de Ciencias Políticas y Administración Pública, de Arquitectos y de Ingenieros Civiles, porque lo primero que haría falta sería organizar esa cruzada con toda la seriedad que amerita: capacitar a los capacitadores, antes de lanzarlos a la arena municipal. Existen los elementos humanos y los conocimientos suficientes para hacerlo. Pero todavía no se ha dado la voluntad política capaz de iniciar un proyecto que realmente trascienda.

Así mismo contar con un perfil del funcionario municipal con las cualidades y los conocimientos señalados más arriba puede antojarse muy difícil; sin embargo, lo que no debemos, intentar es procurar acercarnos a dicho perfil. Para ello, se hace necesario contar con una serie de condiciones y elementos mínimos, entre los cuales señalamos los siguientes:

Una estrecha vinculación entre las Universidades y los municipios, para lo cual es condición indispensable la voluntad de unos y otros;

En el primer caso la Universidad deberá diseñar, para la formación de cuadros administrativos idóneos para la gestión municipal, currículas adecuadas a las particularidades de los Estados y municipios, aparte de generar actividades de formación continua para los mismos y realizar seminarios de intercambios, en cuanto a experiencias e investigación. Además, las Universidades, en su conjunto, habrán de promover entre ellas los intercambios necesarios para compartir experiencias y socializar los conocimientos derivados de su que hacer en el ámbito municipal, permitiendo así a otras localidades enriquecerse y aprovechar dichas experiencias.

Por su parte, los municipios deben demandar programas de apoyo para sus actividades tanto en investigaciones con relación al servicio social, como en asesoría y difusión de experiencias en la administración municipal, promoviendo

igualmente, seminarios de difusión e intercambio de experiencias: primero entre municipios; y luego, entre éstos las Universidades y centros de enseñanza.

Igualmente se hace imprescindible contar con programas más extensos y más generales acerca de las características de la Administración Municipal y Estatal, y correlativamente, sobre los ámbitos de su actuación en lo económico, político y social. Aunado a esto contar con medios de difusión para éstas y otras actividades de interés.

Debe establecerse un programa de formación continua coordinado con un Servicio Civil municipal, en el cual no sólo participen Universidades y centros de enseñanza superior, sino igualmente instituciones del sector público, privado social;

Por último, Las diversas instituciones que trabajan para el municipio deberían integrar sus esfuerzos, obteniéndose así economías de escala.

Seria conveniente ampliar la facultades del CEDEMUN para que intervenga como *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, siendo un órgano colegiado de control para exigir la profesionalización obligatoria de los servidores públicos municipales y conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública y la Asociación Nacional de Investigadores del Municipio, Dirección General de Profesionales, Secretaria de Educación Publica, entre otras instituciones, bien pueden contribuir enormemente a superar, en algún grado, las carencias detectadas en cuanto a la formación y capacitación municipal, con el objetivo de que los servidores públicos municipales se actualicen constantemente en el desarrollo de las funciones que realizan para una mejor administración. Mucho habrá que trabajar en este campo, siendo de gran importancia un intercambio de experiencias tanto a nivel docente como de investigación, por

cuanto el ideal es que estos niveles marchen conjuntamente. Por otra parte resulta importante certifiquen y evalúen cada determinado tiempo para efecto de poder seguir ejerciendo libremente su profesión, con la garantía de brindar a los habitantes de los municipios un mejor desarrollo de calidad y alto nivel de vida del municipio, de esta forma, tal control sirva como medida preventiva en la comisión de irregularidades al proporcionar su servicios las autoridades municipales.

Esta propuesta fundamentalmente debemos señalarse que a largo plazo será indispensable profesionalizar el servicio público municipal: instaurar en ese nivel de gobierno un servicio civil de carrera para las áreas técnicas encargadas, preclaramente, de formular proyectos, de la administración fiscal y financiera, y de la administración pública y jurídica propiamente dichas. Es obvio que mientras los funcionarios capacitados no obtengan la posibilidad de permanecer en sus puestos más allá del periodo de gobierno municipal aunque éste fuera de cinco años todos los esfuerzos de capacitación se irán perdiendo por el camino. Algo muy profundo cambiaría en nuestro país, por el contrario, si esos recursos humanos calificados se arraigaran en sus puestos.

De lo anterior podemos decir que es necesario ampliar las facultades del CEDEMUN, con el propósito de crear la *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, para que sea un organismo de control de la capacitación obligatoria y su profesionalización, así como de presentar un examen de certificación y que tenga valides antes de ingresar a la elección popular e iniciar su periodo de gobierno. Con finalidad de que los municipios tengan una mejor administración y contribuyan a la normación coordinada para el crecimiento sostenido y desarrollo de los municipios en México.

4.4.3. PROPUESTA POSIBLE PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE LA MARGINACIÓN MUNICIPAL Y UN MEJOR DESARROLLO DE LOS MUNICIPIOS RURALES EN MEXICO

Para lograr un mejor desarrollo de los municipios rurales, es necesario conocer la realidad de cada uno de los municipios que componen las entidades de la Federación. El estudio y la planeación de la realidad municipal deben ser el punto de partida.

Es necesario tener una base sobre la cual fincar el trabajo, organizarlo y ejecutarlo. Es punto de partida debe ser el conocimiento real de las unidades agropecuarias partiendo del municipio como unidad rectora. La realización y la responsabilidad tanto de las autoridades como de los habitantes de los municipios

Los municipios rurales presentan mayores facilidades a la tecnificación, lo que les ha permitido elevar la producción en corto tiempo. La razón del progreso de estos municipios estriba en el hecho de que cuentan con el apoyo fiscal de las autoridades, como grandes centros demográficos, un mercado potencial, cercanía de las materias, comunicaciones, energía eléctrica y especialización de la mano de obra.

Según algunos autores, uno de los principales obstáculos para el funcionamiento de los municipios rurales es la eficiencia de la Administración Municipal, y esto es debido a la falta de conocimiento, por parte de los funcionarios, de la técnica y de los procesos administrativos. Este desconocimiento ocasiona un mal manejo de los fondos municipales y la elevación de los gastos por administración, así como la incompetencia de los gobiernos municipales en la realización de las obras públicas que les corresponden, con la consecuente injerencia del gobierno federal, que viene a suplir al régimen municipal en la realización de dichas obras.

Por otra parte si la autonomía administrativa consiste en determinar qué servicios municipales deben prestarse, es en las entidades municipales donde la descentralización administrativa puede tener su más alto grado de expresión. Para ello es necesario considerar aspectos importantes como la planificación, la programación y la organización de los recursos con los que cuentan los municipios

El Municipio debe emprender programas de reforma administrativa para mejorar la administración de sus recursos. En primer lugar, debe simplificar su estructura administrativa, incrementar su capacidad económica y financiera, manejar de una mejor forma sus ingresos, mejorar su sistema de captación y ver la posibilidad de obtener otros ingresos tributarios

Para que los gobiernos municipales puedan situarse dentro de una estrategia nacional coordinada se requiere hacer las evaluaciones de la información sobre las necesidades de la población de los municipios, así como realizar diagnósticos de la productividad de los gobiernos municipales. Es necesario también conocer los recursos propios con que habrá de contarse para que cualquier proyecto que se intente no corra el riesgo de ser interrumpido por falta de fondos. Se requiere, además, tecnificar el manejo de los ingresos lo que podrá realizarse con la aplicación de sistemas contables.

Asimismo La dinámica administrativa, dirección y control de los procesos de planificación y programación deben quedar a cargo de los ayuntamientos, funcionarios, empleados municipales y el pueblo en general, ajustándose a las disposiciones de la Constitución federal, de la local y a la ley orgánica del municipio libre.

En lo que se refiere a la planificación de los servicios públicos, se sugiere para la mejor prestación de éste, hacer pronósticos, a corto y largo plazo de las necesidades de la población. Asimismo, se plantea que mediante una planificación profesional podría establecerse una zonificación para concentrar las viviendas y posibilitar la dotación de servicios públicos.

Por otra parte, se ha considerado la necesidad de preparar un programa anual de servicios públicos municipales, en el que se muestren la cantidad de recursos económicos y humanos que se requieren para dotar a los habitantes de los municipios de los servicios que requieren con mayor urgencia

Se ha dicho que es necesario crear un sistema de apoyo profesional a la administración municipal con el fin de facilitar las labores administrativas de los ayuntamientos.

En este sentido, se ha llegado a proponer la conveniencia de crear organismos descentralizadas de los Estados cuya función sea promover el desarrollo de los municipios rurales. Se trataría de una organización administrativa del gobierno estatal operando independientemente de los municipios, y que facilitaría la realización de trámites burocráticos que debe llevar a cabo el ayuntamiento para el desempeño de sus funciones

Los elementos que obstruyen el desarrollo de los municipios rurales son, a nivel general, la casi nula participación de un desarrollo municipal genuino, la gran imprecisión de los alcances de la autoridad municipal, la falta de relación entre las demandas municipales y los recursos para atenderlas y, fundamentalmente, la dependencia económica y política de las municipalidades con respecto al gobierno federal

Las limitaciones para que lleven acabo los planes desarrollo son debido a la inoperancia de los planes de desarrollo municipal, diversos autores han criticado la forma en la que éstos son elaborados por ejemplo, los presidentes municipales deben presentar un plan municipal de desarrollo en un lapso de tres meses, la premura del tiempo da dos alternativas, o valerse de la información de que se dispone, la cual es generalmente obsoleta, o realizar un trabajo de elaboración de cuestionarios, aplicación de encuestas, análisis de los resultados, los cuales no siempre son confiables. Lo cual obliga a no apoyarse en la investigación social empírica.

Ante esa situación se toman las medidas más inmediatas, como son usar críticamente y solo en parte la información que calificamos de obsoleto debido a que la dinámica de la estructura temporal del contexto municipal, siempre hace que lo preponderante en un momento, pierda su prioridad ante las condiciones emergentes novedosas. Por anterior provoca limitantes en los planes de desarrollo como son las siguientes:

- a) Incoherencia en su contenido.
- b) Su elaboración depende de relaciones políticas entre funcionarios de los diferentes niveles gubernamentales.
- c) Insuficiente capacitación del personal técnico que emprende la realización de los planes.
- d) Los planes difícilmente pueden hacerse efectivos en los tres años de gobierno municipal.
- e) Los gobiernos federales y estatales inducen a los municipios a participar en programas de obras cuya ejecución sobrepasa el periodo administrativo de tres años de gobierno municipal, lo que limita la resolución inmediata de los problemas de las localidades.

Para mejorar un plan de desarrollo se deben de tomar en cuenta los siguientes elementos que proponemos la estructura del plan, se basa en las características y condiciones particulares de cada municipio los recursos humanos naturales y económicos con que se cuenta todo plan de desarrollo y debe contener la siguiente aplicación.

1. **Antecedentes:** Donde se definen los objetivos generales del plan se señalan así mismo los antecedentes jurídicos que lo fundamentan y por ultimo la ubicación de los municipios dentro del contexto nacional, regional y estatal
2. **Diagnóstico :** Contiene un análisis de la situación actual del municipio de que se trate, identificándola potencialidad con que se cuenta y los problemas en los aspectos relacionados con los Asentamientos humanos, es decir
 - Se ubica el contexto en el que se encuentra el municipio dentro del estado y del país.
 - Se hace un análisis de los asentamientos humanos dentro del municipio en los aspectos de la infraestructura urbana, un equipamiento infraestructura de los centros de población y servicios urbanos, vialidad transporte y vivienda.
 - Se estudia el número de habitantes como están distribuidos los movimientos migratorios el nivel escolar, etc. tanto en municipio como en la localidad.
 - Se analizan los recursos naturales como el clima, suelo, vegetación y agua, que resultan de importancia para el desarrollo urbano
 - Se estudia el uso actual y potencial del suelo, la tenencia de la tierra.
 - Se definen las actividades productivas en el municipio y, para ello se hace una división por sectores: agropecuario pesquero, silvícola, comercial, y de servicios industrial y minero.

- Se detecta las principales necesidades de la población en el municipio y de identifica el grado de identificación comunitaria en la planeación del desarrollo urbano.
 - Se analiza todo lo relacionado con el ambiente: el suelo inadecuado de los recursos naturales, la contaminación, los bosques etc.
 - Se analizan los aspectos administrativos y operación del municipio, así como los problemas administrativos a los que se enfrenta.
3. **Pronóstico:** En esta parte del plan municipal se incorpora las proyecciones hacia el futuro sobre población áreas urbanas; desarrollo en general, tomándose en cuenta la tendencia tradicional. También se elaboran hipótesis sobre como estaría el municipio en el futuro de no llevarse acabo la planeación del desarrollo urbano.
 4. **Nivel normativo:** se determinan los objetivos específicos, las metas y las políticas del plan en cuanto a: Ordenamiento territorial, desarrollo urbano de centros de población, elementos y componentes del sector, clasificación básica de las actitudes del suelo y ocupación del suelo.
 5. **Nivel estratégico:** Aquí se determinan que acciones hay que llevar a cabo para lograr la operatividad de dichos programas en el ámbito municipal.
 6. **Nivel de corresponsabilidad sectorial:** prevé la estructura de todas las metas y programas de nivel normativo del estratégico
 7. **Nivel Instrumental:** Contiene todos que los instrumentos que se detecten necesarios para el logro de los objetivos, metas y políticas del plan, puedan agruparse en, jurídicos, administrativos, financieros y de participación, pueden plantearse mecanismos de evaluación, seguimiento y retroalimentación del plan.

Por lo antes expuesto, el diagnóstico que proponemos es un diagnóstico de posibilidades. Este diagnóstico contempla la diferencia entre lo deseable y lo posible, y de lo posible, los factores con que se cuentan para que este sea

factible. De ahí que la problemática nos lleve a niveles de una nueva formulación del proyecto o del problema, producto de la delimitación que resulta de dicho conjunto de relaciones posibles, es importante que el plan de desarrollo de los municipios rurales se aplique y llegue a ser un municipio urbano, por lo que sería conveniente ampliar las facultades al CEDEMUN, creando la *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, dentro de una de sus nuevas funciones es la que este al pendiente a realizar la planeación, organización integración, dirección, y el control de los recursos y acciones que dispone la entidad municipal, para lograr el desarrollo integral es incuestionable la necesidad de contar con un plan que atienda una de las múltiples áreas de competencia que corresponde a este ámbito de gobierno

Con la *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, implicaría la posibilidad de coordinar de manera intermunicipal entre el Municipio, el Estado y el Gobierno Federal. En los planes y programas se deben definir las funciones de cada uno de los niveles de gobierno y los elementos con que cuentan para realizarlos. La estructura municipal debe ser actualizada a través de la organización de sus recursos y responsabilidades. Es necesaria una mayor responsabilidad, cumplimiento y honradez de los funcionarios municipales.

Cada Municipio debe tener amplia información de sí mismo que incluya inventarios de recursos humanos y naturales, disponibilidades para la agricultura, la ganadería y la industria. Esta debe ser una tarea importante de los ayuntamientos bajo la coordinación de los gobiernos estatal y federal, también es necesaria esa información para los proyectos de legislación municipal.

Retomando las facultades que el ayuntamiento tiene en materia de planeación, debemos resaltar la importancia de los planes de desarrollo para

garantizar el progreso de los municipios. Consideramos que el mejor instrumento para la planificación municipal es la creación de la *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, que beneficiaría para el estudio de las características y de los recursos de los municipios para lo cual se plantean la necesidad de crear una *Coordinación*, en cada municipio y bajo la dirección del ayuntamiento una sección de estadística que recoja e interprete los datos de interés local.

Con la propuesta de crear esta *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el desarrollo de los Municipios*, debe estar formado por profesionales capacitados y no debe estar sujeto a los cambios del régimen municipal.

Entre los aspectos que podría abarcar esta *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, es para ayudar al desarrollo de la vida municipal se señalan los siguientes:

- Mejorar los planes de desarrollo elaborando un diagnóstico de las posibilidades de desarrollo municipal detectando la realidad social vigente intentado proyectarla, a partir de los elementos con los que se cuenta, a un futuro posible.
- La tecnificación agrícola en los municipios.
- El desarrollo de la avicultura, la porcicultura y la bovinicultura.
- El establecimiento y desarrollo de huertos familiares.
- El impulso a las actividades forestales.
- El cooperativismo ejidal para la comercialización de los productos agrícolas.
- El respeto al salario mínimo rural.

- Las acciones de esta Coordinación tendrán como fin abatir la pobreza extrema requiriéndose actuar sobre la demografía, educar y capacitar, modernizar la economía para crear empleos y aumentar la cobertura de los servicios.
- Esta Coordinación tendrá el compromiso de combatir la pobreza y elaborar programas en educación y capacitación, agua, alcantarillado y saneamiento; regularización de la tenencia de la tierra; salud, empleo, electrificación y atención a grupos étnicos.

De lo anterior observamos que la pobreza extrema que sufren los municipios rurales es un fenómeno extremadamente complejo, cuya solución no puede surgir de la intervención de un solo sujeto social, ni fundamentarse en acciones dispersas y aisladas. Es cierto que una parte de sus causas tiene que ver con el funcionamiento de la economía, por lo que creemos que es necesario ampliar las facultades del CEDEMUN, organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, que no cuenta con la suficiente infraestructura técnica y recursos posibles para un adecuado impulso del desarrollo de los municipios rurales y como observamos realmente es necesario crear un organismo como la *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, con el objetivo de que tenga una normación y coordinación y para el crecimiento sostenido de los municipios rurales en México y terminar con la pobreza y marginación municipal que afecta a los pobladores de los municipios.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- De las teorías expuestas sostenemos que a nuestra consideración el municipio es una institución que solamente puede encontrar su origen en el derecho sin olvidar que el municipio es una comunidad interrelacionada, su elemento es la población, sin embargo pretender que el solo es el hecho generador del municipio. De igual forma la sociabilidad humana que forma las comunidades, por si mismo no explica el surgimiento del municipio, existiendo este hasta que el Derecho le otorga facultades y le señala fines a cumplir. Por otra parte es indudable también apreciar que en cuanto a la naturaleza del municipio debemos tomar en cuenta los elementos de las diversas teorías o escuelas nos presentan como aspectos sociológicos, históricos, económicos, administrativos o culturales, solamente con una apreciación integral de todos ellos, podremos entender la complejidad del municipio.

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

TERCERA.- La cerrada y arbitraria organización política del Porfiriato propició la degradación del municipio, hasta quedar como una institución totalmente sometida al poder de los gobernadores, los que su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de Porfirio Díaz. Las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz fueron el instrumento directo del tiránico control de los ayuntamientos y, por ende uno de los postulados básicos en los líderes revolucionarios fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre. En ese sentido encontramos una notable coincidencia revolucionaria entre los jefes y líderes del movimiento armado de 1910. El programa del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón así lo pregonaban en 1906; Francisco I. Madero hizo suya esta bandera

revolucionaria en el Plan de San Luis de 1910; Pascual Orozco se pronunció en igual sentido en el Plan de la Empacadora en 1912, Don Venustiano Carranza estableció este propio postulado en el Plan de Guadalupe de 1914.

CUARTA.- Este fue el marco social e histórico que tuvo presente el Constituyente en 1916 -1917 por lo menos en seis de principios rectores que incluyeron en el precepto fueron: *Supresión de jefaturas políticas, Reconocimiento de la personalidad jurídica del municipio, Reconocimiento de la autonomía política municipal mediante la elección popular y directa de los ayuntamientos, Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal punto que establece una notable presión.*

QUINTA.- El Municipio es la persona moral de derecho público jurídica, política y social que posee personalidad jurídica propia y patrimonio propio, que está integrado por una población asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de los Estados.

Por otra parte los tres elementos fundamentales que constituyen al municipio son la población, el territorio y el gobierno, que son la base territorial y organización política administrativa de los Estados.

SEXTA.- La octava reforma al Artículo 115 (Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983), cambió sustancialmente contenido del Artículo que se comenta convirtiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los Estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los Estados. El mismo Artículo ha sido reformado en nueve ocasiones, la novena y última reforma (Diario Oficial del 17 de marzo de 1987), tuvo como objeto cambiar en el Artículo 116 algunas cuestiones que regulan asuntos propios de los Estados, y de esta manera dejar el Artículo 115 exclusivamente para cuestiones de materia

municipal. Por virtud de esta reforma, el precepto citado se integró en ocho fracciones, que es como se encuentra el texto vigente.

SEPTIMA.- La autonomía municipal es la facultad jurídica de regular la vida de los municipios en la esfera de su competencia

OCTAVA.- La idea firme de esta investigación, es llevar aportaciones a los acervos de quienes integran los ayuntamientos (Presidente Municipal, Síndicos, Regidores), así como para quienes colaboran en las administraciones municipales buscando mejorar las necesidades colectivas de la población, de los 2419 municipios, la mayoría por muchos años han estado marginados en todos los aspectos y quizá sin conseguir su desarrollo, porque mientras en unos cuantos ayuntamientos existe una administración moderna y eficiente, en otros se aprecia el abandono, con formas de administración deficientes e incapaces de *promover el desarrollo* de sus comunidades dejándolas en la miseria y pobreza.

NOVENA.- El Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), es un órgano administrativo desconcertado de la Secretaría de Gobernación, que tiene como objetivo la promoción de programas y acciones para el desarrollo integral del municipio, fomentando la concentración y la coordinación entre el sector público privado y social.

El CEDEMUN cuenta con una instancia de dirección que es la Vocalía ejecutiva con dos órganos de consulta y coordinación, el Consejo Consultivo, la Comisión Nacional de Desarrollo Municipal.

El CEDEMUN a través de su Vocalía se apoya operativamente en cuatro direcciones de áreas que prestan diversos servicios entre los cuales se encuentra la Dirección de Capacitación, Dirección de Atención y Apoyo a los municipios,

Dirección del Sistema Nacional de apoyo municipal. Dirección de Difusión y Publicaciones municipales.

También se vincula con las 31 entidades Federativas a través de Coordinaciones o Centros Estatales de Desarrollo municipal que cuentan con servicios similares.

DECIMA.- EL CEDEMUN dependiente de la Secretaría de Gobernación, actualmente no cuenta con la suficiente infraestructura técnica y recursos posibles para una adecuada capacitación a los servidores públicos municipales, Información actualizada de los municipios en nuestro país y un adecuado estudio a los municipios marginados que se encuentran con problemas de pobreza

DECIMO PRIMERA.- Las limitantes a las facultades del CEDEMUN y los altos costos de capacitación a los servidores públicos municipales que ese requieren forman parte de falta de capacitación municipal, es una tarea que se ha descuido, primero hay que capacitar para luego fortalecer, mientras no se capacite a los servidores públicos municipales, y se desarrollen nuevos valores políticos, continuara el rezago y la pobreza del municipio Rural,

DECIMO SEGUNDA.- A pesar de la diversidad de riqueza, población, extensión geográfica y proporción urbana y rural presente en nuestros municipios, todos se hermanan, aun los más ricos, por la presencia de la pobreza. La pobreza no solo es problema de los municipios indígenas, sureños y rurales, con su variedad y matices, sino que se extiende a lo largo y lo ancho del territorio municipal.

Es cierto que la pobreza extrema se concentran los municipios indígenas, rurales y sureños, los que además, como municipios, son de los más pobres. En otras palabras, donde vive la gente más pobre, hay gobiernos más pobres.

La pobreza se mueve. La mortífera combinación de altas tasas demográficas con crisis rurales y urbanas obliga a los pobres emigran hacia los espejismos de empleo de las ciudades con cierto crecimiento. Por ello, no basta con atender la pobreza en lugares de origen, sino que además se requiere diseñar estrategias para los lugares de recepción.

Por ultimo, las zonas de pobreza y de extrema pobreza tienen una escasa densidad de presencia gubernamental en muy diversos servicios de educación, salud, vivienda e infraestructura urbana. En cierto sentido, ahí reside la población más lejana al gobierno.

DECIMA TERCERA. - Es necesario ampliar la facultades del CEDEMUN en virtud de que existe problemas como lo son:

- La falta de capacitación de los Servidores Públicos municipales para la toma de decisiones y el buen manejo de los recursos del municipio;
- La falta de información actualizada acerca de los municipios;
- La marginación y pobreza de los municipios, así como la falta de los servicios públicos esenciales,

DECIMA CUARTA. - El CEDEMUN, Actualmente no cuenta con estudios completos, sensatos y equilibrados de la situación económica y política de todos los municipios, ni menos aun diagnósticos y evaluaciones actualizados del acontecer municipal. Es urgente un banco de datos con información actualizada al día de cada municipio. En la actualidad los municipios rurales son lo que tienen problemas de extrema pobreza.

DECIMA QUINTA. - La creación de una verdadera carrera Administrativa la profesionalización de los servidores públicos Municipales son las tendencias y perspectivas que debe seguir la administración moderna.

DECIMA SEXTA.- Los problemas principales que deberían ser considerados creando *La Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, quien se encargaría de establecer un programa dirigido que coordine y norme al crecimiento sostenido de los municipios seriamente a fortalecer la vida municipal del país se refieren a:

- La falta de información acerca de:
 - ❖ El número y las características de los funcionarios municipales de México y la organización gubernamental en esa instancia,
 - ❖ La infraestructura efectivamente disponible en los municipios y las carencias reales de servicios públicos,
 - ❖ Sus capacidades y sus potenciales de producción: los mercados locales.

- La formación y capacitación de los servidores públicos municipales efectivamente disponibles en los municipios del país, especialmente en:
 - Cuestiones de administración fiscal, de financiamiento y de control de gastos,
 - Manejo de información jurídica y de administración pública suficiente para gestionar la coordinación con otras instancias y la organización de las demandas ciudadanas,
 - Formulación, ejecución y evaluación de proyectos ejecutivos de ingeniería civil.

DECIMA SEPTIMA.- La propuesta que hago, es en función de los problemas ya señalados *la Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, beneficiaria a los municipios:

- **En un corto plazo:** La *Coordinación Nacional de Información, Capacitación y Elaboración de Planes de Estudio para el Desarrollo de los Municipios*, se coordinaría con otras instituciones e instancias de gobierno para crear un verdadero sistema de información municipal con todos los datos disponibles sobre ese nivel de vida política mexicana
- La realización de un censo sobre la conformación y la organización de los gobiernos municipales del país, sobre la infraestructura disponible en ese nivel y sobre sus mercados locales.
- La entrega de esa información por los tres niveles de gobierno, incluidos los datos sobre las inversiones que serán efectuadas por todas las instancias de gobierno en sus respectivas jurisdicciones.
- Esta Coordinación se encargaría de la organización de una cruzada nacional de capacitación municipal en las áreas fiscal y financiera, de ingeniería civil para la formulación y evaluación de proyectos y de administración pública y jurídica, con la facultad de ser un Organismo de Control de profesionalización obligatoria y evaluación periódica a los Servidores Público Municipales junto con otros organismos de educación antes de iniciar su periodo de elección.
- **A largo plazo** la Coordinación Intergubernamental permitiría la participación activa de los municipios en el diseño de los convenios anuales de desarrollo social.
- La incorporación de un criterio más amplio de representación proporcional para integrar a los ayuntamientos de México, con el propósito de abarcar la verdadera diversidad política local.
- El establecimiento del servicio civil de carrera en las áreas técnicas de administración fiscal, de ingeniería, de administración jurídica y de servicios.
- Con la creación de la coordinación servirá de apoyo a la capacitación de la administración pública municipal esto puede ser una realidad para

quienes tienen el deseo de ofrecer sus conocimientos y servicios al Estado y Municipios, en beneficios de la propia administración y la sociedad.

- La implementación de un servicio Civil de Carrera en la administración pública Municipal, si bien no resolverá de fondo el problema, si es factor importante para el buen logro de los objetivos públicos

DECIMA OCTAVA.- En algunos países, la investigación por parte de las propias administraciones municipales, no se da y hasta ahora se ha dejado en manos de los Centros de Investigación, de algunos organismos, Asociaciones Civiles no lucrativas o dependencias del gobierno. Es evidente que la mayor parte de los gobiernos locales no le han dado su importancia y careciendo de recursos para destinar algún organismo municipal a tan importante tarea.

BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero, Miguel. **"Compendio de Derecho Administrativo"**, 1ª edición Editorial Porrúa S.A., México, 1996. 566pp
2. Acosta Romero, Miguel y Otros. **"El Municipio en México"**, 1ª Edición Editorial Dirección de publicaciones y difusión del Archivo General de la Nación, México 1996, 633pp.
3. Acosta Romero, Miguel **"Teoría General del Derecho Administrativo"** 8ª edición Editorial Porrúa S.A., México, 1990, 879pp
4. Burgoa Orihuela, Ignacio. **"Derecho Constitucional"**, 8ª edición Editorial. Porrúa S.A., México, 1991, 1048pp
5. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**, 28ª Edición Editorial Porrúa S.A., México, 1989. 506pp
6. García Maynez, Eduardo **"Introducción al Estudio del Derecho"** 43ª Edición Editorial Porrúa S.A. México, 1992. 444pp
7. González Rangel, Oscar y Otros **"El Municipio"**, 1ª edición, Editorial Printer Querétaro, México, 1997. 332pp
8. Hernández, Antonio María **"Derecho Municipal"** "Teoría general Vol. I Editorial De Palma Buenos Aires 1971. 118pp
9. Hernández Gaona, Pedro Emiliano. **"Derecho Municipal."** 1ª edición, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México D.F. 1991. 77pp

10. Kelsen, Hans "**Teoría Pura del Derecho y el Estado**" 2ª edición, Editorial Texto Universitarios. México, 1986. 364pp
11. Martínez Morales, Rafael. I. "**Derecho Administrativo**" (Primer curso.) 2ª edición, Editorial Harla S.A. de C.V. México 1994, 316 pp
12. Mejía Lira, José y Otros "**Los Municipios de Iberoamérica**" 1ª edición. Editorial Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla, Mexico, 1992. 326.pp
13. Moya Palencia, Mario. "**Temas Constitucionales**", Editorial. UNAM, México, 1978, 83pp
14. Ochoa Campos, Moisés. **El Municipio su Evolución Institucional**. 1ª edición Editorial Colección Cultural Municipal. Banobras, México 1987. 251pp
15. Ochoa Campos, Moisés. "**La Reforma Municipal.**" 4ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México D.F. 1985. 557pp
16. Péreznieto Castro, Leonel "**Introducción al Estado de Derecho**" 3ª edición Editorial Harla S.A. de C.V. México 1995. 228pp
17. Quintana Roldán, Carlos F. "**Derecho Municipal**" 1ª edición Editorial Porrúa S.A., México 1995, 654pp
18. Rendón Huerta Barrera, Teresita. "**Derecho Municipal**". 2ª edición. Editorial Porrúa S.A., México, 1998. 498pp

19. Robles Martínez, Reynaldo. "**El Municipio**". 3ª edición, Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1998, 311pp
20. Serra Rojas, Andrés "**Derecho administrativo**" Tomo I, 5ª edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1982, 879pp
21. Tena Ramírez, Felipe. "**Derecho Constitucional Mexicano**", 28ª edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1994. 651pp

OTRAS FUENTES

1. Banobras I.N.A.P.. "**Manual de Servicios Públicos Municipales**". Editorial. Colección de Manuales de Administración y Organización Municipal, Número 1. I N A P, México1989
2. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. "**Centro de Información Municipal de la Secretaría de Gobernación**", 1ª edición, Editorial Talleres gráficos de la Nación. Mexico,1992. 34pp
3. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. "**Bases Jurídicas del Municipio Mexicano**". 2ª edición Editorial Secretaría de Gobernación. México,1996, 317pp
4. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "**El Municipio Mexicano**" 1ª edición Editorial Secretaría de Gobernación, México, 1985, 622.pp
5. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. "**Gobierno y Administración Municipal en México**". 1ª edición, Editorial Secretaría de Gobernación. México, 1993. 569pp

6. Centro Nacional de Desarrollo Municipal **"Manual de Organización del CEDEMUN"** Editorial Secretaria de Gobernación México, 1993. 41pp.
7. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. **"Programa de Apoyo a la Modernización 1992 - 1994."** Editorial Secretaria de Gobernación, 1992 pp68.
8. Consejo Nacional de Población, **"Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal."** Editorial CONAPO. México 1990. 100pp
9. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). **"La Administración Hacendaría Municipal"**, Editorial. Guadalajara México 1989, pp.
10. Instituto Nacional de la Administración Pública. **Guía Técnica No 1, Administración Pública Municipal"**, 1ª edición, Editorial. Coordinación de INAP, 1985. 23pp
11. Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, **"Información Básica sobre las Municipalidades y el IFAM"** Editorial IFAM, San José - Costa Rica 1985, 51pp.
12. Instituto de Capacitación Política. **"El Desafío Municipal"**. 1ª edición. Editorial Serie Administración Pública, México, 1982, 320pp
13. Relatorio de Actividades (1984); **"O Município I a Política Social"**. Instituto Brasileño de Administración Municipal (IBAM) Río de Janeiro. 1985: Manual do Prefeito (IBAM) Río de Janeiro 1984. 30pp

HEMEROGRAFIA

1. Cosmille C. Víctor Manual "ABC del Municipio y Administración" **"Revista Contaduría y Administración"** Editorial UNAM, México, Mayo - Junio 1989, Numero 160. 177pp
2. **Diario Oficial de la Federación.** De fecha 3 de Mayo de 1984.
3. **Diario Oficial de la Federación.** De fecha 2 de noviembre de 1989.
4. Palacios Alcocer, Mariano. *"El Municipio Libre en México Origen Evolución y Fortalecimiento."* **"Revista de la Facultad de Derecho de México"**: Tomo XXXVII Enero - Junio 1987, No 151, 152, 153. 1ª edición. Editorial UNAM,1998,370pp.
5. Rodríguez Bolaños, Tomas. *"Funciona con éxito la Federación Española de Municipios."* **"El Municipio Revista del Ayuntamiento Mexicano"**. Editorial Textos políticos, México D.F. Junio de 1988. No 24.48pp
6. Urbina Ortega, Jorge. *"El IFAM, trabajando en pro del desarrollo de los municipios costarricenses"* **"El Municipio Revista del Ayuntamiento Mexicano"**. Editorial, Textos Políticos, México, D.F. junio de 1988, No. 24. 48pp
7. Vázquez Alanís, Fernando. *"Centro Nacional de Desarrollo Municipal; Federalismo y Desarrollo."* **"Revista Hechos Municipales"** No. 4 Año. 1, México, D.F. Enero 1990. 68pp
8. Centro Nacional de Desarrollo Municipal *"Se crea el Centro Nacional de Desarrollo Municipal"* **"Revista Hechos Municipales"** No. 4 Año. 1, México D.F. Enero 1990. 68pp

9. Centro Nacional de Desarrollo Municipal "*Nueva Estructura del Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla*", "Revista Hechos, Municipales No. 78 México, D.F. Diciembre de 1990. 68pp.
10. Cedal, "*El Municipio en Guatemala*" "Revista el Municipio en Iberoamérica" Editorial Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F. noviembre - diciembre 1986. Año II. No12. 240pp
11. Barrera Zapata, Rolando. "*El Sistema de Mérito al reconocimiento del Servicio Público Municipal hacia la carrera Administrativa Municipal*" "REVISTA DEL IAPEN" No. 17. Editorial Coordinación de Difusión y publicaciones Toluca Estado de México. Enero - Marzo 1993. 230pp
12. Martínez Cabañas, Gustavo. "*La Administración Estatal y Municipal de México*" "Gaceta Mexicana de la Administración Pública Estatal y Municipal" 4ª edición. Editorial INAP. No. 14-15 México 1984. 212pp

DICCIONARIOS

1. Blei Berg, Germán. "Diccionario de Historia de España". Tomo II, pág. 145.
2. Corominas, Joan y Pascal, José A. "Diccionario Crítico y Etimológico Castellano e Hispano". Vol. IV.
3. Instituto de Investigaciones jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, I. Tomo I letras de A la D, 9ª edición. Editorial Porrúa, México 1991.
4. Instituto de Investigaciones jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano, II. Tomo II letras de L a la O, 9ª edición. Editorial Porrúa, México 1991.

LEGISLACION

1. **Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos,**
2. **Ley Agraria.**
3. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,**
4. **Ley General de Educación,**
5. **Ley General de Asentamientos Humanos.**
6. **Ley General de Salud.**

ANEXO 1

CUADRO COMPARATIVO DE LA REFORMA DEL 3 DE FEBRERO DE 1983 Y 17 DE MARZO DE 1987.

Artículo 116 Constitucional: (Diario Oficial del, 3 de febrero de 1983)	Texto en vigor: (Diario Oficial del, 17 de marzo de 1987)
Texto anterior:	"Artículo 115.—Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:
I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá, ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.	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.
Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa; no podrán ser electos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietario, a menos que hayan estado en ejercicio;	Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos. Cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.
H. Los Municipios administrarán libremente su hacienda la cual se formara de las contribuciones que señale las legislaturas de los Estados y que, en todo caso serán, las suficientes para atender a las necesidades Municipales	Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer las alegatos que a su juicio convengan.
III. Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales;	En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las Legislaturas designarán en que los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.
	Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;
	II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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;

IV. Los Estados y Municipios en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley federal de la Material y

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en Territorios Municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federadas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la Material, Fracción III, 2º párrafo.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores del Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente

Fracción III, 39, 4c, 5c 69 párrafos: "Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años."

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

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

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

A) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

B) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales, del gobernador, siempre que desempeñe el cargo de lo. dos últimos años del

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

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público,
- c) Limpia,
- d) Mercado y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines;
- h) Seguridad pública y tránsito, e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinarán según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera

Los Municipios de un mismo Estado previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

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

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

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

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

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

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

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

periodo.

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

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de los habitantes de cada uno, pero en todo caso, no podrá ser menos de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios siempre que no hubieren estado en ejercicio pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de los Municipios cuya población sea de 300 mil o más habitantes."

ingresos disponibles;

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

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federales formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y de los Municipios respectivos, en el ámbito de su competencia planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia;

VII. El ejecutivo federal y los gobernadores de los Estados tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residen habitual o transitoriamente y

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

Las relaciones de trabajo entre los Municipios y su trabajadores se regirán por las leyes, que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias."

ANEXO 2

**CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL
NUMERO DE MUNICIPIOS POR ENTIDAD FEDERATIVA**

CVE	ESTADO	NUM. DE MPIO.S.	CAPITAL
1	AGUAS CALIENTES	11	AGUASCALIENTES
2	BAJA CALIFORNIA	5*	MEXICALI
3	BAJA CALIFORNIA SUR	5	LA PAZ
4	CAMPECHE	11*	CAMPECHE
5	COAHUILA	38	SALTILLO
6	COLIMA	10	COLIMA
7	CHIAPAS	111	TUXTLA GUTIERREZ
8	CHIHUAHUA	67	CHIHUAHUA
10	DURANGO	39	DURANGO
11	GUANAJUATO	46	GUANAJUATO
12	GUERRERO	76	CHILPANCINGO
13	HIDALGO	84	PACHUCA
14	JALISCO	124	GUADALAJARA
15	ESTADO DE MEXICO	122*	TOLUCA
16	MICHOACAN	113	MORELIA
17	MORELOS	33	CUERNAVACA
18	NAYARIT	20	TEPIC
19	NUEVO LEON	51	MONTERREY
20	OAXACA	570	OAXACA
21	PUEBLA	217	PUEBLA
22	QUERETARO	18	QUERETARO
23	QUINTANA ROO	8	CHETUMAL
24	SAN LUIS POTOSI	58	SAN LUIS POTOSI
25	SINALOA	18	CULIACAN
26	SONORA	72*	HERMOSILLO
27	TABASCO	17	VILLA HERMOSA
28	TAMAULIPAS	43	CD. VICTORIA
29	TLAXCALA	60*	TLAXCALA
30	VERACRUZ	210*	JALAPA
31	YUCATAN	106	MERIDA
32	ZACATECAS	56	ZACATECAS
TOTAL DE MUNICIPIOS EN EL PAIS		2,419	

*** EN ESTOS ESTADOS SE HAN CREADO NUEVOS MUNICIPIOS**

Fuente: Periódicos oficiales y Coordinaciones Estatales de Desarrollo Municipal

ANEXO 7
RESUMEN DE LAS CARACTERISTICAS TECNICAS DE ESTAS FIGURAS

Sujetos	SUSPENSIÓN Totalidad o una parte del Ayuntamiento	DESAPARICIÓN Totalidad del Ayuntamiento	REVOCACIÓN Totalidad o una parte del Ayuntamiento
Causales Propuestas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Abuso de autoridad en perjuicio de la comunidad del municipio. 2. Omisión reiterada en el cumplimiento de sus funciones por causa imputable a las autoridades municipales. 3. Abandono del ejercicio efectivo de los cargos edilicios, para ocupar otras funciones distintas a las municipales. 4. No acatamiento reiterado de la legislación estatal. 5. Sublevación de las autoridades y policía municipales. 6. A consecuencia de la constatación de haber habido fraude electoral. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desintegración fáctica del cuerpo edilicio. 2. Imposibilidad para el ejercicio de sus funciones e incumplimiento de los requisitos constitucionales para ocupar los cargos edilicios. 	Cualquiera de las causales de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos.
Organo Decisorio ideal propuesto Sujetos	Legislatura (origen histórico).	Legislatura (asimilación de la experiencia federal).	Referéndum popular (antecedentes históricos y doctrinales).
	SUSPENSIÓN Totalidad o una parte del Ayuntamiento	DESAPARICIÓN Totalidad del Ayuntamiento	REVOCACIÓN Totalidad o una parte del Ayuntamiento
Naturaleza	Interventora – sancionadora. Responsabilidad Política	Interventora – reconstructiva.	Interventora, según el artículo 115 Constitucional vigente.
Efectos	Constitutivos por su carácter Sancionador	Declarativos por su carácter reconstructor	Mixto.

En la actualidad la Constitución Federal en su artículo 115 uniforma a los órganos decisorios de estas medidas, siendo la Legislatura Estatal la única reconocida para ejercerlas.

Fuente: Citado por Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal", 1ª edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1995 pág. 378

ANEXO 8

CUADRO COMPARATIVO DE LAS FACULTADES OTORGADAS AL CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES Y AL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL (CEDEMUN)

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES

1. Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de la organización municipal.
2. Integrar un acervo de información y documentación que facilite a las autoridades e instituciones competentes la investigación, estudio y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal.
3. Difundir, a través de publicaciones y actos académicos, los resultados de los trabajos de investigación, estudio, análisis y de recopilación de información, documentación e intercambio que se realice.
4. Sostener relaciones de intercambio con organismos similares locales, nacionales e internacionales y coordinar sus acciones con aquellas instituciones que realicen funciones semejantes, afines o complementarias.
5. Operar un Sistema Nacional de Fomento a la Reforma Municipal que proporcione a las autoridades municipales:
 - a) Servicios de información, documentación y difusión que les permita mantenerse debidamente actualizados en la materia.
 - b) Tecnología básica, asesoramiento y asistencia técnica en la materia de reforma municipal, con énfasis en los asuntos relacionados con la democratización integral.
6. Hacer el seguimiento de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, relacionadas con la reforma municipal.
7. Asesorar al Secretario de Gobernación en cuanto a las relaciones con los gobiernos

CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL

1. Coordinar, promover y realizar proyectos de investigación, estudios y análisis de ramas y aspectos específicos del ámbito municipal.
2. Promover la elaboración de un programa que contenga políticas y acciones tendientes al desarrollo municipal, en coordinación con las dependencias y entidades de la administración Pública Federal, los gobiernos Estatales y Municipales y con los sectores social y privado involucrados en la materia y que contribuyan a dicho desarrollo en los ámbitos político y social
3. Colaborar con los gobiernos estatales y municipales y las organizaciones sociales y privadas en la elaboración y promoción de programas estatales de desarrollo municipal.
4. Proponer la integración de las comisiones ejecutivas con la participación de los sectores social y privado involucrados, para colaborar en la ejecución de las acciones que se deriven de los programas de desarrollo municipal.
5. Impulsar la creación de grupos de trabajo y de creación que brinden apoyo y asesoría en las diversas tareas que propicien el desarrollo municipal.
6. Promover la realización de programas de desarrollo que prevean una mayor participación de la comunidad, a través de la concentración de acciones concretas con las distintas organizaciones sociales y privadas.
7. Apoyar los programas de colaboración intermunicipal para emprender acciones prioritarias de interés común, así como aquellos que den solución a problemas afines, a través de la concertación, integración e intercambio de recursos y actividades entre Municipios.
8. Proponer al Secretario de Gobernación las adecuaciones jurídicas y reglamentarias que permitan ordenar e impulsar las acciones del desarrollo municipal que estime

estatales y las autoridades municipales

8. Servir de foro para que las autoridades municipales examinen libremente problemas comunes y experiencias particulares cuyo conocimiento auspicie la solidaridad entre ellas y permita un desarrollo armonioso de la vida municipal en el país.
9. Apoyar la creación, desarrollo y consolidación de los Centros Estatales de Estudios Municipales.
10. Las demos que le confiera el decreto el Secretario de Gobernación y otras disposiciones que le confieran para el cumplimiento de sus fines.

FUENTE: Decreto de Creación del Centro Nacional de Estudios Municipales Diario Oficial de la Federación, 3 de Mayo de 1984.

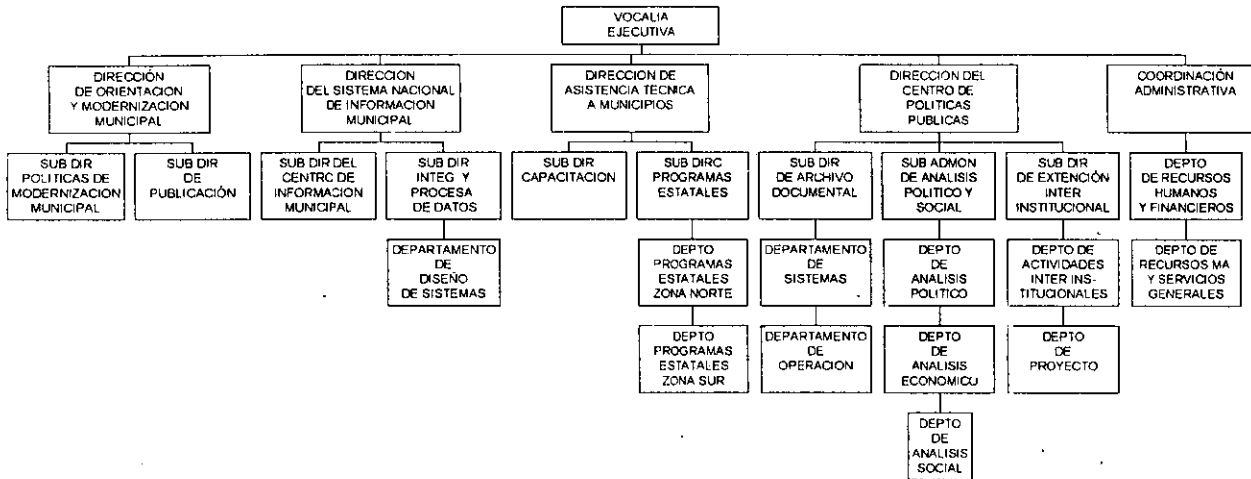
precedentes.

9. Organizar reuniones nacionales y regionales de municipios para el intercambio de experiencias y analizar en ellas temas prioritarios y problemas comunes.
10. Difundir por medio de publicaciones y actos académicos por sí, o a través de convenios con instituciones docentes y organismos públicos, los resultados de los trabajos de investigación científica, estudio, análisis y recopilación de información, documentación e intercambio que se realice
11. Establecer y administrar una librería especializada en materia municipal, así como destinar las áreas necesarias para la biblioteca, el centro de documentación y de consulta en el que se reúna el acervo documental y bibliográfico sobre la materia.
12. Integrar un Centro Nacional de Informática Municipal que contenga un banco de datos sobre los distintos aspectos de la vida municipal, que sirva de base para la realización de estudios específicos, análisis comparativos, estudios de evolución y prospectiva y casos prácticos: para cuyo efecto, se preverá la adecuada coordinación del Centro con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
13. Apoyar e impulsar la creación, operación y desarrollo de los Centros Estatales que promuevan el desarrollo municipal.
14. Asesorar, cuando así fuere requerido, al Secretario de Gobernación en su relación con los Gobiernos Estatales y las autoridades municipales.
15. Las demás que otras disposiciones le confiere y las que señale el Secretario de Gobernación

FUENTE: Decreto de cambio de denominación del Centro Nacional de Estudios Municipales, Por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal. Diario Oficial de la Federación, 2 de noviembre de 1989

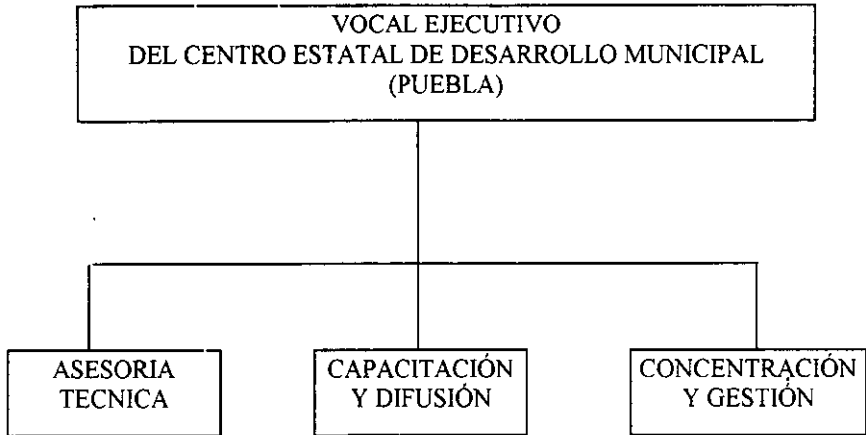
ANEXO 9

ORGANIGRAMA DEL CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL



Fuente: Manual de Organización del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación Pág. 5/41

ANEXO 10
ORGANIGRAMA DE UN CENTRO ESTATAL DE DESARROLLO
MUNICIPAL



FUENTE: Nueva Estructura del Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla. Revista Hechos Municipales No. 78 Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Diciembre de 1990 Pág. 25

ANEXO 11
SISTEMA NACIONAL DE FOMENTO A LA
REFORMA MUNICIPAL



FUENTE: Quintana Roldán, Carlos F. "Derecho Municipal" 1ª edición.
Editorial Porrúa. México, 1995, Pág.527

ANEXO 12

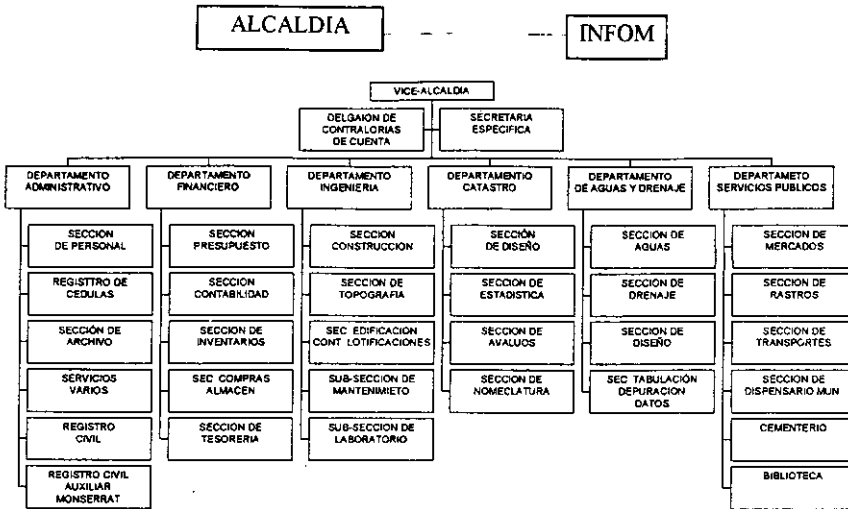
FUNDACIÓN DE INSTITUTOS DE ADMINISTRACIÓN ESTATALES

1972	1974	1977	1978	1989
VERACRUZ	CAMPECHE	CHIAPAS	HIDALGO	ZACATECAS
B. C. N.		SONORA	MICHOACAN	NAYARIT
TAMAULIPAS		MORELOS	JALISCO	GUERRERO
MEXICO			S. L. P.	TLAXCALA
NUEVO LEON			QUERETARO	COLIMA
TABASCO			YUCATAN	
			COAHUILA	
			QUINTANA	
			ROO	
			B. C. S.	

FUENTE: Quintana Roldán, Carlos F. Derecho Municipal. 1ª edición. Editorial Porrúa. México, 1995, Pág. 527

ANEXO 13

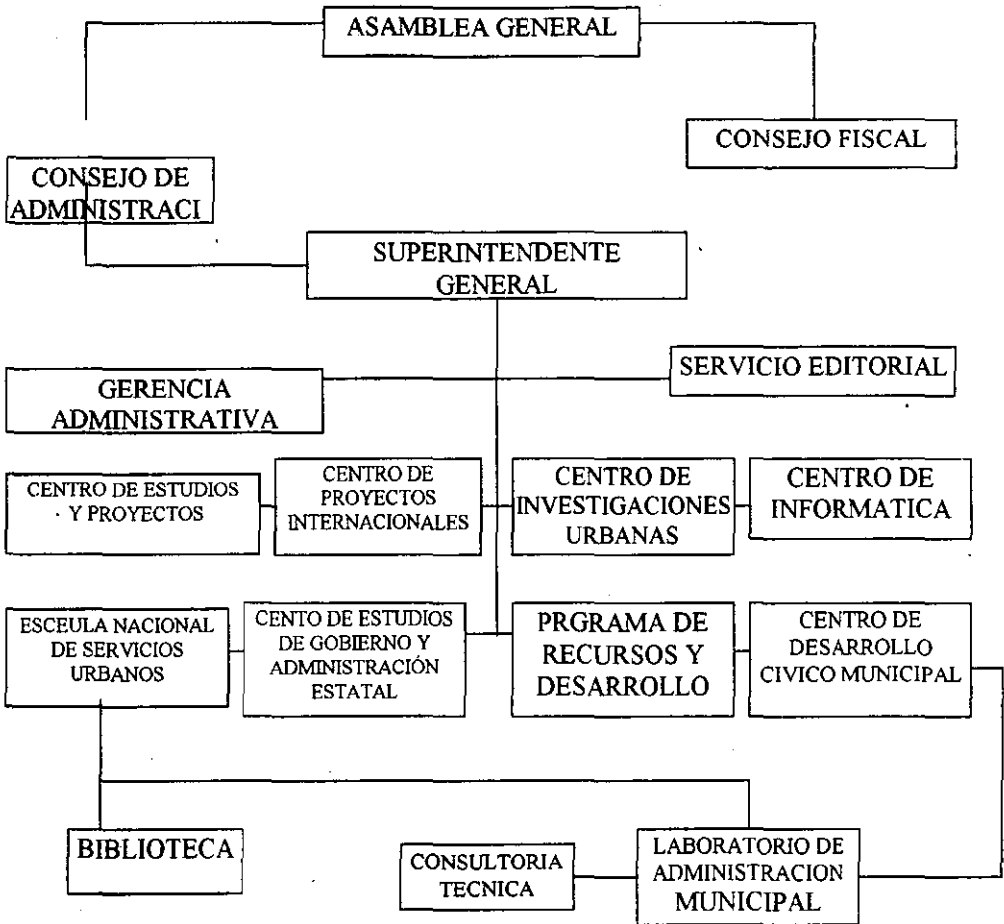
ORGANIGRAMA DE MUNICIPALIDADES GRANDES



Fuente : Cedal, "El Municipio en Guatemala" "Revista el Municipio en Iberoamérica" Editorial Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, D.F. noviembre - diciembre 1986. Año II. No12. Pág. 70-71

ANEXO 14

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO BRASILEIRO DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL



Fuente: Quintana Roldán Carlos F. "Derecho Municipal" 1º edición, Editorial Porrúa S.A. México 1995 pág. 526

ANEXO 15
MUNICIPIOS ENCUESTADOS.

NO. DE ENCUESTAS	
TOLUCA, EDO. DE MEXICO	9
CENTRO DE TABASCO	7
PROGRESO YUCATAN	4
TOTAL	20

Fuente: José Mejía Lira "Los Municipios de Iberoamérica" 1ª Edición
Editorial Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla 1992, pág. 116

ANEXO 16
CONOCIMIENTO NECESARIO PARA LA PRACTICA ADMINISTRATIVA
MUNICIPAL

	TOTAL DE RESPUESTAS	%
ASPECTOS LEGALES (LEYES Y REGLAMENTOS ART. 115, CONSTITUCIONAL. ETC.)	17	33
DIAGNOSTICO Y PLANEACIÓN	9	17
TEMAS URBANOS Y VIVIENDA	2	3
ASPECTOS FINANCIEROS Y CONTABLES	3	5
EVALUACIÓN Y CONTROL	1	1
ASPECTOS ADMINISTRATIVOS (ORGANIZACIÓN, ESTRUCTURA, TIPOLOGIA, ETC.)	11	20
ASPECTOS SOCIALES (DESARROLLO COMUNITARIO PARTICIPACIÓN, ETC.)	1	1
DESARROLLO REGIONAL	2	2
NEGOCIACION POLITICA	2	2
TRATAMIENTO DE BASURA	1	1
TOTAL	51	100

Fuente: Mejía Lira, José. "Los Municipios de Iberoamérica" 1ª Edición
Editorial Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla 1992, pág. 116

ANEXO 17

CUALIDADES QUE DEBE TENER UN FUNCIONARIO MUNICIPAL

	NO. DE RESPUESTA	%
EXPERIENCIA ADMINISTRATIVA	5	15
PARTICIPACIÓN POLITICA	1	3
MILITANCIA EN EL PRI	1	3
CAPACITACIÓN POLITICA	1	3
RELACIONES CON AUTORIDADES SUPERIORES	2	6
CONOCIMIENTO DEL MUNICIPIO	10	30
CONOCIMIENTO EN EL AREA	11	33
FACILIDAD DE PALABRA	1	3
CAPACIDAD DE MANDO	1	3
TOTAL	33	100

Fuente: Mejía Lira, José. "Los Municipios de Iberoamérica" 1ª Edición
 Editorial Centro Estatal de Desarrollo Municipal de Puebla 1992, pág. 117

ANEXO 18

Categoría	Absoluto	%
Zona	9,879	28.5%
	13,697	39.5%
	5,114	15.0%
	5,842	17.0%
Total	34,532	100 %

Fuente: Datos del Censo de población y vivienda de 1990.- INEGI 1991.

ANEXO 19

DISTRIBUCION TERRITORIAL DE PERSONAL MUNICIPAL

	No. De Municipios	Abs.	No de Servidores Públicos	Proporción en relación al numero de habitantes
Municipios conurbados en la zona metropolitana de la Ciudad de México.	27	24,463	71%	1 servidor por cada 200-hab.
Municipios conurbados en la zona metropolitana de la Ciudad de Toluca.	7	3,779	11%	1 servidor por cada 239-hab.
Municipio del resto del Estado.	87	6,290	18%	1 servidor por cada 282-hab.
Total	121	34,532	100%	

Fuente: Datos del Censo de población y vivienda de 1990.- INEGI 1991.

ANEXO 20

OPERACIONALIZACIÓN DEL CONCEPTO DE MARGINACIÓN SOCIAL

CONCEPTO	DIMENSIONES SOCIO-ECONOMICAS	FORMAS	INDICADOR PARA MEDIR LA INTENSIDAD	INDICE DE MARGINACIÓN
Fenómeno estructural que valora dimensiones, formas e intensidades de exclusión en el proceso de desarrollo y disfrute de sus beneficios.	Vivienda.	Viviendas sin agua entubada.	Porcentaje de ocupantes en Viviendas sin agua entubada.	Intensidad global de marginación socioeconómica.
		Viviendas sin drenaje ni excusado.	Porcentaje de ocupantes en Viviendas sin drenaje ni excusado.	
		Viviendas con piso de tierra.	Porcentaje de ocupantes en Viviendas con piso de tierra.	
		Viviendas sin energía eléctrica.	Porcentaje de ocupantes en Viviendas sin energía eléctrica.	
		Vivienda de tamaño inadecuado a las necesidades del hogar	Porcentaje de ocupantes en Vivienda con algún nivel de hacinamiento	
Ingresos monetarios.	Población ocupada que percibe hasta dos salarios mínimos	Porcentaje de población ocupada con ingresos hasta 2 salarios mínimos		
Educación.	Analfabetismo. Población sin primaria completa	Porcentaje de población analfabeta. Porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa.		
Distribución de la población	Localidades con menos de 5000 habitantes.			

Fuente: Consejo Nacional de Población, "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal." Editorial CONAPO. México 1990. Pág 17

ANEXO 21

**INDICE Y GRADO DE MARGINACIÓN EN CADA ENTIDAD
FEDERATIVA, LUGAR QUE OCUPA EN EL CONTEXTO NACIONAL**

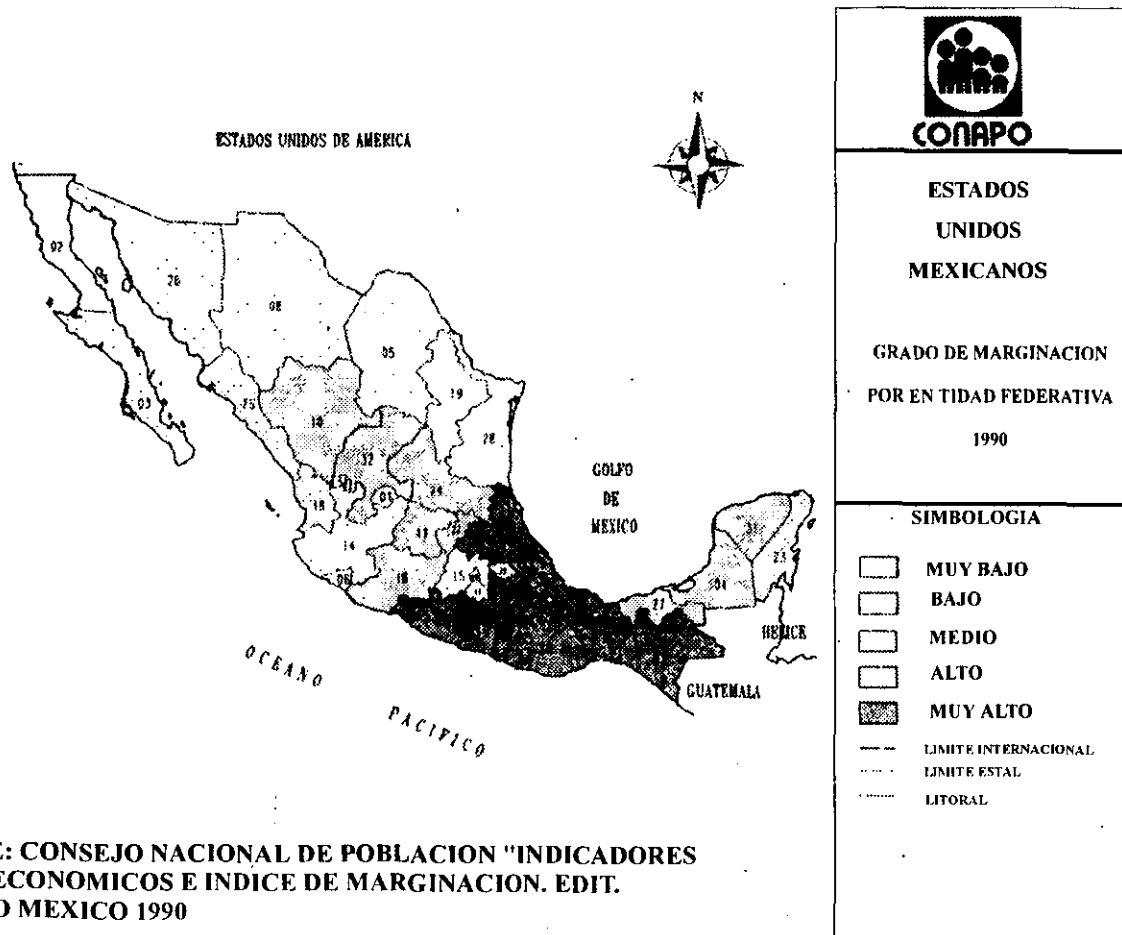
Clave	Entidad	Lugar que ocupa en el contexto nacional	Indice	Grado
07	Chiapas	1	2.36046	MUY ALTA
20	Oaxaca	2	2.05526	MUY ALTA
12	Guerrero	3	1.74666	MUY ALTA
13	Hidalgo	4	1.13030	MUY ALTA
30	Veracruz	5	0.83108	MUY ALTA
21	Puebla	6	0.74878	MUY ALTA
24	San Luis Potosí	7	0.56806	ALTA
32	Zacatecas	8	0.51677	ALTA
27	Tabasco	9	0.47741	ALTA
04	Campeche	10	0.39959	ALTA
31	Yucatán	11	0.36274	ALTA
16	Michoacán	12	0.21157	ALTA
11	Guanajuato	13	0.16086	ALTA
22	Querétaro	14	0.01175	ALTA
10	Durango	15	-0.03820	ALTA
29	Tlaxcala	16	-0.13366	MEDIA
18	Nayarit	17	-0.14100	MEDIA
25	Sinaloa	18	-0.14100	MEDIA
23	Quintana Roo	19	-0.19119	MEDIA
17	Morelos	20	-0.45714	BAJA
15	México	21	-0.60422	BAJA
28	Tamaulipas	22	-0.60855	BAJA
06	Colima	23	-0.75783	BAJA
14	Jalisco	24	-0.76764	BAJA
26	Sonora	25	-0.85979	BAJA
08	Chihuahua	26	-0.87224	BAJA
01	Aguascalientes	27	-0.88969	BAJA
03	Baja California Sur	28	-0.96851	BAJA
05	Coahuila de Zaragoza	29	-1.05344	BAJA
02	Baja California	30	-1.34464	MUY BAJA
19	Nuevo León	31	-1.37660	MUY BAJA
09	Distrito Federal	32	-1.68846	MUY BAJA

Fuente: Consejo Nacional de Población, "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal." Editorial CONAPO. México 1990. Pág 41

ANEXO 22
DISTRIBUCIÓN DE MUNICIPIO POR ENTIDAD, SEGÚN GRADO DE
MARGINACIÓN.

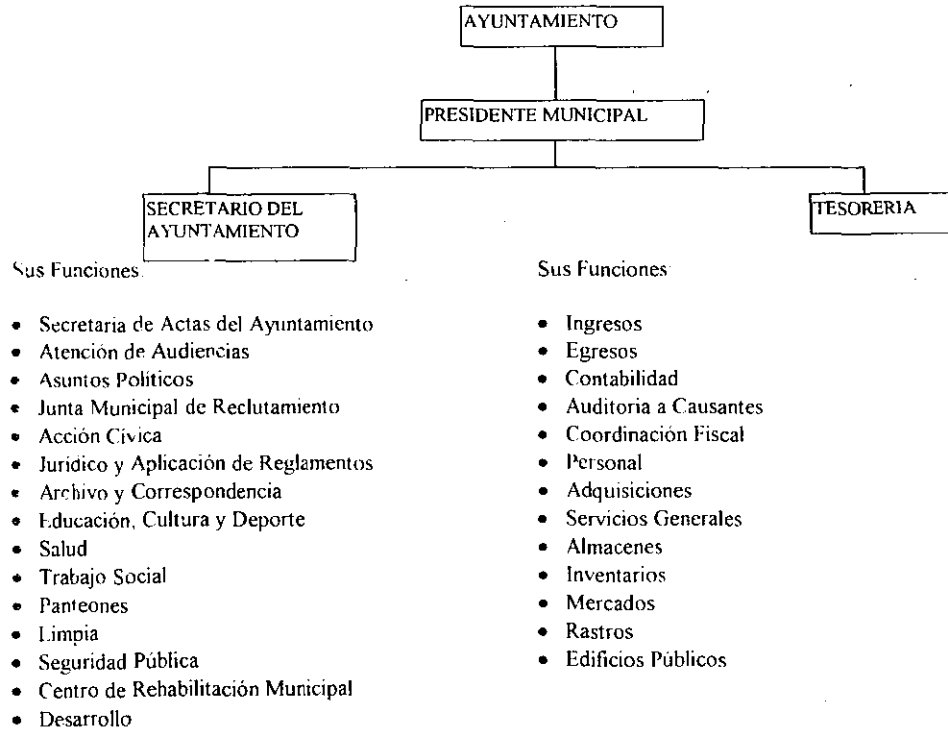
ESTADO	MUY BAJA	BAJA	MEDIA	ALTA	MUY ALTA	TOTAL
Total	132	656	462	812	341	2403
Porcentaje	5.5	27.3	19.2	33.8	14.2	100.0
Aguascalientes	1	6	2	-	-	9
Baja California	4	-	-	-	-	4
Baja California Sur	1	3	-	-	-	4
Campeche	-	2	5	2	-	9
Coahuila de Zaragoza	9	21	8	-	-	38
Colima	3	6	1	-	-	10
Chiapas	-	5	12	56	38	111
Chihuahua	9	35	8	11	4	67
Distrito Federal	14	2	-	-	-	16
Durango	1	17	11	7	3	39
Guanajuato	1	15	18	10	2	46
Guerrero	-	8	8	33	26	75
Hidalgo	3	23	15	31	12	84
Jalisco	7	78	24	14	1	124
México	16	57	15	32	-	121
Michoacán	1	53	39	19	1	113
Morelos	3	18	12	-	-	33
Nayarit	1	16	-	2	1	20
Nuevo León	12	31	3	5	-	51
Oaxaca	4	52	83	263	168	570
Puebla	1	22	53	105	36	217
Querétaro	1	4	3	9	1	18
Quintana Roo	1	3	2	1	-	7
San Luis Potosí	2	8	13	28	5	56
Sinaloa	1	10	4	3	-	18
Sonora	15	50	5	-	-	70
Tabasco	1	6	9	1	-	17
Tamaulipas	8	12	12	11	-	43
Tlaxcala	3	29	11	1	-	44
Veracruz	7	29	41	89	41	207
Yucatán	1	11	24	68	2	106
Zacatecas	1	23	21	11	-	56

Fuente: Consejo Nacional de Población, "Indicadores Socioeconómicos e Índice de Marginación Municipal." Editorial CONAPO. México 1990. Pág 34



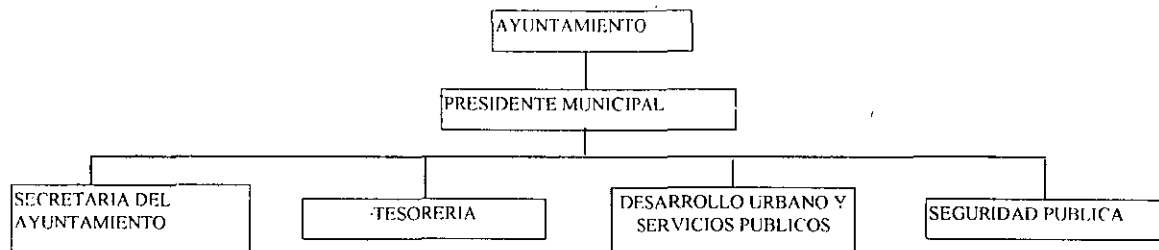
FUENTE: CONSEJO NACIONAL DE POBLACION "INDICADORES SOCIO ECONOMICOS E INDICE DE MARGINACION. EDIT. CONAPO MEXICO 1990

ANEXO 3
PROYECTO DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAL PARA MUNICIPIO
CON CARACTERÍSTICAS RURALES



Fuente: Presidencia de la República Coordinación General de Estudios Administrativos manual de Administración Municipal, México 1981

**ANEXO 4
PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERÍSTICAS SEMIURBANAS**



Sus funciones.

- Secretario de Actas de Ayuntamiento
- Atención de audiencias
- Asuntos políticos
- Junta Municipal de Reclutamiento
- Acción Cívica
- Jurídico y Aplicación de Reglamentos
- Archivo y Correspondencia
- Educación
- Cultura
- Deportes
- Salud
- Trabajo Social

Sus funciones.

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditorías a Causantes
- Coordinación Fiscal
- Personal
- Adquisiciones
- Servicios generales
- Almacenes
- Talleres
- Recaudación de Mercados
- Recaudación de Rastros

Sus funciones

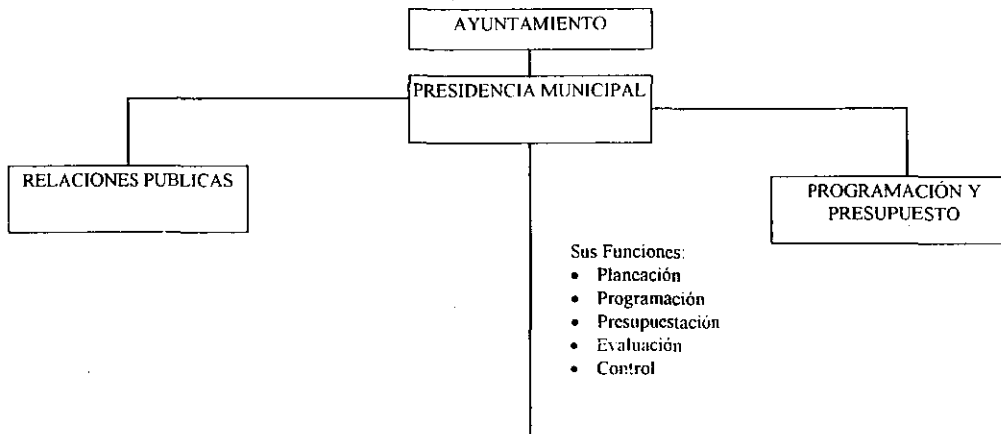
- Parques y Jardines
- Edificios públicos
- Urbanismo
- Agua Potable
- Alcantarillado
- Mercados
- Transporte Público
- Rastros
- Alumbrado
- Limpia
- Panteones

Sus funciones.

- Política
- Tránsito
- Centro de rehabilitación Municipal

FUENTE: Presidencia de la República Coordinadora General de Estudios Administrativos y de Administración Municipal, México, 198

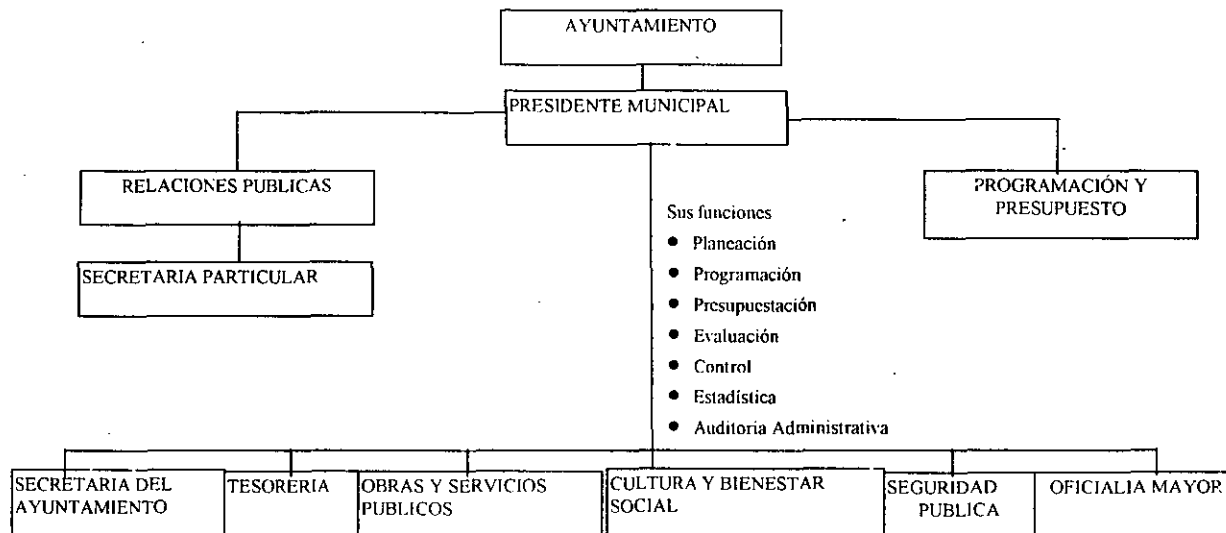
**ANEXO 5
PROYECTO DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERÍSTICAS URBANAS**



SECRETARÍA DE AYUNTAMIENTO	TESORERÍA	DESARROLLO URBANO Y SERVICIOS PÚBLICOS	SEGURIDAD	OFICIALÍA MAYOR
Sus Funciones	Sus Funciones	Sus Funciones:	Sus Funciones:	Sus Funciones:
<ul style="list-style-type: none"> • Secretario de Actas del Ayuntamiento • Atención de Audiencia • Asuntos Políticos • Junta Municipal de Reclutamiento • Acción Cívica • Jurídico y Aplicación de Reglamentos • Archivo y Correspondencia • Educación • Cultura • Deportes • Salud • Trabajo Social 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Egresos • Contabilidad • Auditoría a causantes • Coordinación en Mercados • Recaudación de Rastros • Limpia 	<ul style="list-style-type: none"> • Parques y Jardines • Edificios Públicos • Urbanismo • Agua Potable • Alcantarillado • Mercados • Transporte Público • Rastros • Alumbreado • Limpia 	<ul style="list-style-type: none"> • Política • Transito • Centro de Rehabilitación Municipal 	<ul style="list-style-type: none"> • Personal • Adquisiciones • Servicios generales • Almacén • Talleres

Fuente: Presidencia de la República
Coordinación General de
Estudios Administrativos
manual de Administración
Municipal, México, 1981

**ANEXO 6
PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON
CARACTERISTICAS METROPOLITANAS**



Sus funciones:

- Secretario de Actas de ayuntamiento
- Atención de audiencias
- Junta municipal de Reclutamiento
- Acción Cívica
- Jurídico y aplicación de reglamentos
- Archivo y correspondencia

Sus funciones

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditoria a Causantes
- Coordinación fiscal
- Administración de mercados
- Administración de rastros

Sus funciones

- Parques y jardines
- Edificios públicos
- Urbanismo
- Agua potable
- Alcantarillado
- Mercados
- Transporte público
- Rastros
- Alumbrado
- Limpia
- Pantcones Municipales

Sus funciones

- Educación
- Cultura
- Deportes
- Salud
- Trabajo social

Sus funciones

- Policía
- Transito
- Centro de rehabilitación social del municipio

Sus funciones

- Personal
- Adquisiciones
- Servicios Generales
- Almacenes
- Talleres

FUENTE: Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Manual de Administración, Municipal, México, 1981