

321309

# UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

36

ESCUELA DE DERECHO  
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR  
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16/ X - 1979  
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO



AVANCE PROGRESIVO DEL MUNICIPIO EN MEXICO

TESIS  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
*LICENCIADO EN DERECHO*  
PRESENTA  
SERGIO VELAZQUEZ VARGAS

ASESOR DE LA TESIS:  
LIC. EVERARDO FLORES TORRES  
CED. PROFESIONAL. No. 97091

MEXICO, D.F.

279037<sup>2000</sup>



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.

## RECONOCIMIENTOS

Hago presente mi agradecimiento a:

La universidad por haberme dado su nombre y tener un conocimiento más objetivo en la vida profesional.

Todos mis maestros de la carrera quienes compartieron sus conocimientos y experiencias.

Mi familia por su gran apoyo que me brindaron a lo largo de mi vida que ahora se ve realizada y que nunca defraudaré.

Mi novia por estar conmigo al final de la carrera y al comienzo de una vida llena de metas.

## ÍNDICE

**CAPÍTULO I ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

1.1 Antecedentes Coloniales del Municipio en México	2
1.2 Constitución de 1824	9
1.3 Constitución de 1836	9
1.4 El Municipio en la Reforma	11
1.5 Constitución de 1857	12
1.6 Régimen Municipal en el Porfiriato	13
1.7 El Municipio en la Revolución	14

**CAPÍTULO II REFORMAS DE 1928 A 1977**

2.1 La Constitución de 1917 y el Municipio	17
2.2 Reforma Publicada el 20 de Agosto de 1928	20
2.3 Reforma Publicada el 29 de Abril de 1933	22
2.4 Reforma Publicada el 8 de Enero de 1943	24
2.5 Reforma Publicada el 12 de Febrero de 1947	25
2.6 Reforma Publicada el 17 de Octubre de 1953	27
2.7 Reforma Publicada el 6 de Febrero de 1976	30
2.8 Reforma Publicada el 6 de Diciembre de 1977	32

**CAPÍTULO III REFORMAS DE 1983 A 1987, E INICIATIVA DE 1999**

3.1 Reforma Publicada el 3 de Febrero de 1983	38
3.1.1 Exposición de Motivos	40
3.1.2 Fracción I	41
3.1.2.1 Desaparición de Ayuntamientos	44
3.1.2.2 Suspensión de Ayuntamientos	45

3.1.2.3 Suspensión o Revocación del Mandato de los Miembros del Ayuntamiento	46
3.1.2.4 Causas Graves	46
3.1.2.5 Consejos Municipales	50
3.1.3 Fracción II a la VIII	52
3.2 Reforma Publicada el 17 de Marzo de 1987	79
3.3 Iniciativa del 15 de Junio de 1999	81
3.4 La Centralización Obstáculo para el Desarrollo Municipal	95
<b>CAPÍTULO IV HACIA UN NUEVO MUNICIPIO</b>	
4.1 La Descentralización Camino para el Desarrollo Municipal	107
<b>CONCLUSIONES</b>	124
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	130

**CONCLUSIONES**

**124**

**BIBLIOGRAFÍA**

**130**

## **INTRODUCCIÓN**

El propósito del presente trabajo de investigación es precisamente determinar cuáles son los problemas que impiden el desarrollo total e integral de los municipios mexicanos y proponer soluciones viables a corto, mediano y largo plazo para lograr un municipio fuerte y sano en lo político, en lo económico y en lo administrativo, para así constituir una *punta de lanza* para la modernización y el desarrollo de México.

Los municipios enfrentan numerosos problemas para poder cumplir eficazmente sus funciones, lo que ha traído como consecuencia la falta de dinamismo económico, político y social. Estos problemas son generados por el enorme desequilibrio regional que ha producido el proceso de centralización en la toma de decisiones, así como de los ingresos públicos en los niveles superiores de gobierno.

El municipio es la base de la organización estatal. Su correcto funcionamiento conduce al mejor desempeño del gobierno en general; sus desaciertos por el contrario adquieren un carácter mucho más extenso que el de su limitada área geográfica ocasionando que el funcionamiento integral del Estado sea ineficiente.

El municipio puede ser contemplado desde dos perspectivas diferentes: como una descentralización política y como una descentralización administrativa.

Nuestra Constitución General se refiere a ambas perspectivas al señalar en el primer párrafo del artículo 115 constitucional que el municipio libre es la base de la división territorial y de la organización administrativa y política de los estados.

El municipio es una institución muy importante, pues constituye el nivel de gobierno más cercano a las personas, aquel con el cual se tiene más contacto y en el cual se manifiesta en primera instancia la democracia en nuestro país, del que depende la prestación de los servicios cotidianos que afectan de forma directa el *modus vivendi* de las personas.

Cabe señalar que aun en un estado rigurosamente democrático, el municipio debe continuar existiendo a título de reducto final e incoercible de la libertad de la persona frente al Estado. El día en que la descentralización municipal obedezca a otra causa, el municipio habrá desaparecido como tal para convertirse en una célula más, así sea

descentralizada de la organización del Estado. Es pues el municipio una manera de descentralización, pero lo es precisamente por su contenido permanente de libertad, que las épocas de autocracia se pone en pie de guerra.

Pese a que el municipio aparece en nuestro país en el año de 1519 con la fundación del municipio de la Vera Cruz, es hasta la Constitución de 1917 en la que cobra una existencia clara aunque insuficiente. El municipio libre fue plasmado en nuestra constitución, se le quería sano y fuerte, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlo.

Así, el ideal del municipio como promotor del desarrollo y de la democratización del país, se enfrenta con una serie de grandes obstáculos que solo será posible superar con el concurso de los tres niveles de gobierno y con una amplia participación ciudadana.

El crecimiento de la actividad económica se ha realizado en forma centralizada, en los centros urbanos, o en zonas cercanas a los mismos, donde se encuentran facilidades de mano de obra y financiamiento. Al mismo tiempo, esta concentración de la actividad económica ha propiciado que la mayor parte de los recursos estatales se destinen a la creación de obras de infraestructura y de servicios públicos en dichas zonas, mejorándose así las condiciones para que nuevas industrias y empresas en general se instalen en ellas, acentuando la centralización.

La dinámica centralizadora de la economía ha generado también graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico de los municipios del país.

Se ubica así, por un lado, un número reducido de municipios prósperos, generalmente cercanos a las capitales de los estados, que se han visto beneficiados por el establecimiento de empresas y de servicios de infraestructura y que han concentrado, a la vez, la mayor parte de las participaciones federales destinadas a las administraciones municipales y, por el otro lado, un gran número de municipios empobrecidos cuyo ingresos no bastan en ocasiones, ni para pagar los sueldos de los empleados del ayuntamiento.

Asimismo existe un control excesivo del gobierno federal y estatal en la distribución de los recursos federales y de las participaciones que se asignan a los

municipios, siendo además que la federación concentra la mayor parte de lo recaudado, dejando a los municipios solo una pequeña parte que no es suficiente en la mayoría de los casos, para que puedan cumplir sus funciones.

La penuria económica les resta a las autoridades municipales poder de decisión en cuanto al desarrollo de sus localidades, que pasa a ser, cada vez más, una atribución de la federación, la que a través de las Secretarías de Estado y de diversos organismos federales interviene en las funciones y toma de decisiones que corresponden a los gobiernos municipales.

Esta dependencia se acentúa aún más con la intervención de las legislaturas locales para suspender ayuntamientos o declarar que estos han desaparecido, así como el de revocar el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento.

La solución a la compleja problemática municipal debe partir de un proceso gradual de descentralización que sea capaz de dar al municipio una auténtica autonomía política y económica. Dicho proceso de descentralización debe operarse paralelamente en dos sentidos: uno, exterior al municipio, que propicie la descentralización económica en beneficio de áreas atrasadas del país mediante una planeación integral y coordinada del desarrollo regional; otro, interno al municipio, que tienda a fomentar la utilización de los recursos humanos, naturales y materiales con que cuenta cada municipio, así como darle una auténtica autonomía política al municipio frente a las autoridades estatales y federales.

La descentralización política implica que los municipios cuenten con sus propias autoridades electas directamente por el pueblo, que son los propios municipios los creadores y ejecutores de sus propias normas jurídicas.

La descentralización administrativa implica que los municipios tienen una cierta competencia propia: los servicios que deben prestar y que deben contar con los recursos económicos suficientes para poder realizar esos servicios. Entonces, se distinguen claramente el ámbito de competencia municipal de los ámbitos de competencia estatal y federal.

La participación conjunta del gobierno y la comunidad municipal en el proceso de descentralización no se ha efectuado en la mayor parte de la municipalidades del

país por lo que subsiste un desconocimiento de la población en relación a los reglamentos vigentes en el municipio.

La práctica de la descentralización en México enfrenta problemas de definición y método, que sin producto de la inconsistencia y ambigüedad de las bases normativas de la legislación local, y la falta de asistencia técnica en la materia dirigida a las autoridades municipales.

El trabajo de investigación que a continuación se presenta se divide en cuatro capítulos. El primero de ellos se ocupa de aspectos meramente históricos del municipio en nuestro país. En términos generales poco cambió el régimen municipal durante los tres siglos del virreinato, pues estuvo inspirado siempre por el régimen peninsular en sus rasgos fundamentales.

El siglo XIX conoció un municipio muy débil políticamente y administrativamente; las constituciones de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Durante el porfirismo el municipio prácticamente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y subprefectos.

Es con el movimiento revolucionario que aparece la idea del municipio libre.

El movimiento revolucionario sostuvo como uno de sus principios políticos más importantes al municipio. Se le quería autónomo, fuerte, base de las libertades políticas y de la división territorial del país. Con esa intención se debatió en el Congreso Constituyente de 1917, siendo que la intención del debate se centró en la autonomía económica del mismo, dejando segundo plano dos cuestiones fundamentales: la autonomía política y la forma de solucionar los conflictos Estado - Municipio.

El capítulo segundo se refiere a las reformas y adiciones que ha tenido el artículo 115 constitucional hasta el año de 1977. Aún cuando el citado artículo ha tenido varias reformas y adiciones, no sólo algunas las que afectan directamente el régimen municipal; son las siguientes:

La reforma publicada el 29 de abril de 1933, que señala cuáles autoridades municipales deben ser elegidas mediante el voto de la población respetando el principio de no reelección; la reforma publicada el 12 de febrero de 1947, que introduce el principio del sufragio universal en las elecciones municipales; la reforma publicada el 6

de febrero de 1976, que se refiere a la competencia de los municipios en materia de desarrollo urbano; y por último, la reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, con la que se introduce la representación proporcional en los municipios del país.

En el capítulo tercero se hace una reseña sobre el proceso legislativo que se siguió para llevar a cabo la reforma al artículo 115 constitucional en el año de 1983; se mencionan los aspectos más relevantes de la exposición de motivos que se propuso el Ejecutivo con esta reforma. Con esta reforma se pretendió dotarle al municipio de los elementos necesarios para ser activo y fundamental en el proceso de descentralización en nuestro país y aún cuando es una reforma importante y ambiciosa es insuficiente para lograr ese cometido. Así mismo se da a conocer la postura de los partidos políticos con más representatividad en la Cámara de Diputados.

En nuestro país se ha practicado una excesiva centralización económica, política y administrativa a nivel federal y local, que ha traído como consecuencia el atraso económico, político y social del municipio.

La centralización a nivel municipal se ha manifestado principalmente en los aspectos siguientes:

En lo económico: provocando la formación de municipios bien desarrollados por una parte, y el abandono de un sin número de municipios por la otra.

En lo administrativo: la falta de capacidad administrativa y financiera para que los municipios puedan dotar a su población de los servicios públicos que señala el artículo 115 constitucional.

En lo político: en la supeditación del municipio a las autoridades estatales.

En el cuarto capítulo se busca la descentralización como el camino para lograr un desarrollo municipal integral. En este capítulo consiste la descentralización, que implica, así como los tipos de descentralización que se conocen y cómo se pueden llevar a cabo en nuestro sistema jurídico.

Es importante, que nuestro país cuente con una institución municipal fuerte y sana en lo político, en lo económico y en lo administrativo para que cumpla con los

requisitos necesarios para participar en el proceso de descentralización de nuestro México.

**CAPÍTULO I**  
**ANTECEDENTES HISTÓRICOS**  
**DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

## 1.1 Antecedentes Coloniales del Municipio en México

El orden jurídico castellano estaba regulado en una primera instancia por las leyes dictadas por los reyes y en segundo lugar “ en defecto del derecho real se aplicaban los fueros municipales, si se probaba su uso y si no iban contra Dios, contra razón o contra las leyes del rey “<sup>1</sup>. Bajo esta premisa los ordenamientos reales de la época de la conquista y colonización se fundamentaron en las llamadas *Bulas*, dictadas por el papa Alejandro VI que otorgaban a favor de España el dominio de las tierras descubiertas en las *Indias Occidentales*.

La máxima disposición monárquica para dirigir la colonización por la vía del convencimiento y sumisión pacífica de los indígenas fue la que “dictó en junio de 1573 el Rey Felipe II, de acuerdo con la cual se regulaban los descubrimientos de territorios, su localización y la conformación de los centros poblados de carácter occidental o indígena”<sup>2</sup>.

Otro grupo de disposiciones normativas que estuvieron dedicadas a regir las relaciones en la sociedad novohispana en su vertiente indígena fueron las Leyes de Indias, cuya emisión corrió a cargo del Real Supremo Consejo de Indias.

Ante esta diversidad en 1681, la corona, el Real Consejo de Indias y las autoridades locales reunieron la obra doctrinal y jurídica dispersa en la llamada *política Indiana* cuyo contenido principal era la “Recopilación de las leyes de los reinos de indias”<sup>3</sup>. Esta recopilación no consiguió reunir todo el marco normativo de las indias debido a la constante emisión de nuevos ordenamientos.

Una vez citados los principales antecedentes normativos coloniales, cabe hacer una referencia esquemática a las principales instituciones gubernamentales de la Nueva España.

---

<sup>1</sup>Ma. del Refugio González, Historia del Derecho Mexicano, en Introducción al Derecho Mexicano, Tomo I, p. 21.

<sup>2</sup>Moisés Ochoa Campos, El Municipio su Evolución Institucional, p. 114.

<sup>3</sup>Ma. del Refugio González, op. cit., pp. 36-38.

### \* Virreinato

Representación personal de los monarcas españoles en América con funciones de gobernación y reglamentación, comandancia de milicias, supervisión hacendaria y vicepatronato de la iglesia novohispana.

### \* La Audiencia

Organo de carácter colegiado con funciones judiciales. En un inicio fungió como tribunal regional superior para lo civil y lo criminal y en una etapa posterior, con atribuciones en lo contencioso - administrativo. Asumió también el carácter de contralor de las funciones gubernativas del virrey.

### \* Gobierno Provincial

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

### \* Gobierno Local o Municipal

Tenía las modalidades siguientes:

#### \* El municipio Español y

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

Siguiendo los antecedentes de la vida municipal no es sino hasta el movimiento precursor de la Independencia cuando la evidencia de necesidades políticas de un gobierno propio y autónomo se perfilaba en la Nueva España. A este movimiento se sumaron en un papel relevante algunos ayuntamientos del país. "Los cabildos tuvieron una función señalada en los movimientos precursores de la independencia hispanoamericana. Tanto en México -entonces Nueva España- como en el resto de las

colonias, el Ayuntamiento levantó la primera voz, para exponer la doctrina de la soberanía popular, a través de sus órganos inmediatos. Bastaría con recordar aquellas palabras de la enérgica representación hecha ante el virrey por el Ayuntamiento de la ciudad de México... La tarde del 19 de julio de 1808, en que después de señalar que la abdicación de los monarcas españoles... ( Fernando Séptimo y Cohorte ) era involuntaria, forzada y como hecha en el momento del conflicto, afirmaba categóricamente: es de ningún efecto contra los respetabilísimos derechos de la nación.

La despoja de la regalía mas preciosa que le asiste. Ninguno puede nombrarle soberano sin su consentimiento: y el universal de todo los pueblos basta para adquirir el reino de un modo digno, no habiendo legitimo sucesor del Rey que mueve natural o civilmente. Ella comprende una verdadera enajenación de la monarquía, que cede en favor de persona que en lo absoluto carece de derecho para obtenerla, contraria al juramento que prestó Carlos IV al tiempo para que señale otra dinastía y gobierno del reino, es nula e insubsistente, por ser contra la voluntad de la nación que llamo a la familia de los Borrones como descendientes de hembra de sus antiguos Reyes y Señores “.<sup>4</sup>

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

En esta etapa de efervescencia política, las Cortes generales y extraordinarias del reino español, se reunieron en 1812 para promulgar una Constitución Política de la monarquía que establece la residencia de la soberanía en la Nación (art. 3o.) y que otorga a las cortes junto con el rey la potestad de hacer leyes (art. 15).

“Las Cortes en ese entonces asumen una postura de defensa del reino, por lo que se erigen en el foro de representación popular por excelencia ya que su composición estaba hecha por la reunión de todos los diputados de los hemisferios españoles”.<sup>5</sup> Asimismo, este espacio de representación consigue por la propia Constitución un carácter permanente y de una institucionalidad reconocida en la monarquía para la cual

<sup>4</sup> Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 212-213.

<sup>5</sup> Artículo 27, *Constitución Política de la Monarquía Española*, p. 11.

en su artículo 172 referido a las restricciones de la autoridad del rey se señala que:

**Primera:** No puede el Rey impedir bajo ningún pretexto la celebración de las Cortes en las épocas o casos señalados por la Constitución, ni suspenderlas ni disolverlas, ni en manera alguna embarazar sus sucesiones y deliberaciones. Los que le aconsejen o auxiliasen en cualquiera tentativa para estos actos, son declarados traidores, y serán perseguidos como tales.

**Segunda:** No puede el Rey ausentarse del reino sin consentimiento de las Cortes, y si lo hiciere, se entiende que ha abdicado la corona.

**Tercera:** No puede el Rey enajenar, ceder, renunciar, o en cualquiera manera traspasar a otro la autoridad real, ni alguna de sus prerrogativas.

Si por cualquiera causa quisiere abdicar el trono en el inmediato sucesor no lo podrá hacer sin el consentimiento de las Cortes.<sup>6</sup> Con estas disposiciones se garantiza cualquier intromisión del exterior en el ejercicio de la soberanía del reino, por lo que adicionalmente la Constitución señala los pormenores de la sucesión de la corona estipulado en el artículo 179 que “El Rey de los Españas es el Sr. D. Fernando VII de Borbón, que actualmente reina”, y en su defecto, “artículo 180. A falta del Sr. D. Fernando VII de Borbón, sucederá sus descendientes legítimos, así varones como hembras; a falta de estos sucederá sus hermanos de su padre, así varones como hembras, y los descendientes legítimos de estos por el orden que queda prevenido, guardando en todo el derecho de representación y la preferencia de las líneas anteriores a los posteriores”.<sup>7</sup>

Con estas disposiciones la ley suprema del reino español desconoce jurídicamente la intervención Bonapartista en la península y otorga un amplio margen de acción política a las cortes.

En cuestiones municipales la *Constitución de Cádiz* da un paso firme para regular los gobiernos locales y, aunque todavía México formaba parte de España, es uno de los antecedentes normativos que mayores precisiones tuvo en relación al

---

<sup>6</sup>Ibid, p. 61.

<sup>7</sup>Ibid, p. 65.

municipio, de tal forma que incluso otras Constituciones como la de 1824 retoman la escénica de la carta gaditana.

Los cargos del ayuntamiento eran constitucionalmente de elección popular, (artículo 312), y los ayuntamientos podrían establecerse en prácticamente todos los poblados; la única condición era su *conveniencia política* y el que sus habitantes llegaran a ser un número de mil (artículo 310).

“Por su trascendencia en épocas posteriores, conviene transcribir las competencias propias de los ayuntamientos contenidas en el artículo 321 de la Constitución de Cádiz”.<sup>8</sup>

“Estará a cargo de los ayuntamientos:

**Primero:** La policía de salubridad y comodidad.

**Segundo:** Auxiliar al Alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

**Tercero:** La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las leyes y reglamentos, con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

**Cuarto:** Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones y remitirlas a la tesorería respectiva.

**Quinta:** Cuidar de todas las escuelas de primeras letras, y de los demás establecimientos de educación que se paguen de los fondos del común.

**Sexta:** Cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban.

**Séptimo:** Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.

---

<sup>8</sup>Ibid, Artículo 321, p. 104.

**Octavo:** Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañara con su informe.

**Noveno:** Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

Cabe hacer mención que adicionalmente del *jefe político*, los ayuntamientos eran sujetos a inspección por parte de la Diputación Provincial, misma a quien rendían cuenta del manejo de los recursos del municipio (artículo 323).

Las atribuciones de los jefes Políticos eran principalmente:

- Cuidar la tranquilidad, orden y seguridad pública.
- Verificar la ejecución de las leyes y ordenanzas gubernativas.
- Ejecutar las sanciones de reglamentos y ordenanzas municipales.
- Presidir el ayuntamiento de la Capital de la Provincia.
- Fungir como enlace representativo entre el municipio y el gobierno de la provincia.
- Calificar las elecciones de los ayuntamientos.
- Organizar y dirigir el Registro Civil.
- Publicar las leyes y ordenamientos gubernamentales”.<sup>9</sup>

“Tales eran los alcances de los jefes políticos cuya institución se trasladó a la Constitución de Cádiz siguiendo el modelo francés imperante de la época”.<sup>10</sup>

“El elemento moderador de la política monárquica y local con relación al

---

<sup>9</sup>Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, p. 223.

<sup>10</sup>*Ibid*, pp. 224-225.

ejercicio del gobierno en los ayuntamientos en el período 1812-1824 eran sin duda alguna la Diputación Provincial que entre sus atribuciones desempeñaba las siguientes:

- \* Intervenir y aprobar la distribución entre los pueblos de las contribuciones que hubieren correspondido a la provincia.
- \* Velar por la buena inversión de los fondos públicos de los pueblos y examinar sus cuentas.
- \* Cuidar que se establecieran los ayuntamientos.
- \* Proponer al gobierno los arbitrios para la ejecución de obras nuevas de utilidad común.
- \* Promover y fomentar la educación, la manufactura, la minería y el comercio.
- \* Dar parte al gobierno de los abusos que notaran en la administración de las rentas públicas.
- \* Formar el censo y la estadística de las provincias.
- \* Cuidar el establecimiento de las casas de beneficencia.
- \* Dar parte en las cortes de las infracciones a la Constitución que se notaren en provincia.
- \* En ultramar, velar por la economía, orden y progreso de las misiones para la conversión de los indios”.<sup>11</sup>

Con estas atribuciones la acción de las seis Diputaciones Provinciales correspondientes a México, aportaron la base estructural a lo que serán los Estados de la República Mexicana.

---

<sup>11</sup>Gustavo Cabañas Martínez, La Administración Estatal y Municipal de México, p. 27.

## 1.2. Constitución de 1824

Con este ordenamiento se da en forma concreta y ordenada la organización y estructura política de México. En el artículo 4o. se establece que la Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República, Representativa, Popular y Federal.

La Constitución Federal de 1824 habría de fijar la organización política y administrativa del país; la libertad de los estados para adoptar todas las medidas relativas a su régimen interior, con la salvedad de que no se opusieran a la Constitución General.

Sin embargo, no se contó con una disposición en materia municipal y esto trajo como resultado que se relegara por completo el municipio, subsistiendo en base a las disposiciones coloniales.

Al respecto, María del Refugio González señala:

“El hecho de que la Constitución Federal de 1824 no hiciera referencia al municipio, se ha tratado de explicar aludiendo el respeto que en el documento hubo por el Sistema Federal, de ahí que se considerara como materia del régimen interior de los estados la regulación del modo en que habían de operar los municipios”.<sup>12</sup>

## 1.3. Constitución de 1836

A la Constitución del 29 de Diciembre de 1836 se le denominó *las Siete Leyes*. En la Sexta Ley Constitucional en la que se elevó a rango constitucional a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de los departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de mas de 8,000 habitantes

Los alcaldes ejercían las funciones de Jueces conciliadores, conocían de los juicios verbales, dictaban las providencias urgentes en materia civil, practicaban las primeras diligencias en materia penal y cuidaban de la tranquilidad y el orden; los

---

<sup>12</sup>Ma., del Refugio González, Debates sobre El Régimen de Municipios en México, en el siglo XIX, en: Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, p. 199.

cargos municipales conservaron su carácter de concejiles y los alcaldes el derecho de presidir los cabildos.

Esta ley en sus artículo 22 al 26, detalla el régimen municipal:

**Artículo 22:** Habrá ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tengan ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los gobernadores respectivos.

**Artículo 23:** Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglara la Ley. El número de alcaldes, regidores, síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que pueda exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.

**Artículo 24:** Señala los requisitos para ser miembro del ayuntamiento:

- Ser ciudadano mexicano en el ejercicio de sus derechos.
- Ser vecino del mismo pueblo.
- Ser mayor de veinticinco años.
- Tener un capital que le produzca por lo menos quinientos pesos anuales.

**Artículo 25:** Menciona ciertas funciones de ayuntamientos como son las de policía, salubridad, obras publicas y servicios.

**Artículo 26:** Menciona funciones de alcaldes entre las que destacan el oficio de conciliadores y el de velar por la tranquilidad y el orden público.

A pesar de todas estas características no se puede afirmar la autonomía municipal, pues los ayuntamientos fueron reglamentados por la Ley del 20 de Marzo de 1837, basándose en la misma inspiración centralista de la Constitución, que colocaba a los alcaldes en el grado inferior de la pirámide, que a través de los Prefectos y Subprefectos, funcionarios sobre los cuales recaía el poder político; gobernadores y

juntas departamentales llegaba hasta el Presidente de la República dando como consecuencia, una dependencia directa del municipio al gobierno central.

“Con todos estos elementos se nota claramente que el gobierno conservador quería en los ayuntamientos a lo que se llamaba “gente decente” elegida por sus semejantes; dejaba fuera pues, a la gran masa de población que en aquel tiempo no tenía acceso a ninguna clase de bienes. Es notable pues, el espíritu elitista que abrigaba esta ley, a diferencia de la Constitución del 24 en la cual no se establecieron restricciones para emitir el sufragio ni para ocupar cargos concejiles”.<sup>13</sup>

#### 1.4. El Municipio en la Reforma

El 25 de julio de 1856 se dictó la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas Propiedad de Corporaciones Civiles y Religiosas. La desamortización incluía a los bienes de todas las manos muertas, entre ellos se encontraban los de los municipios y las comunidades indígenas.

Estas leyes afectaron a los municipios, pues los ayuntamientos se vieron obligados a enajenar sus bienes raíces que no estaban directamente destinados al servicio público, lo cual les privó de la mayor parte de sus terrenos, de algunos edificios o casas de 3.63 cabildos que tenían arrendados y en algunos casos de vías públicas.

Además en el *Estatuto Orgánico Provisional de la República*, que debía regir en tanto se promulgara la Constitución, los municipios quedaron colocados directamente bajo la autoridad de los gobernadores, quienes nombraban a los funcionarios municipales, expedían las ordenanzas locales y manejaban la hacienda municipal.

Estos hechos aunados a la suspensión del Artículo 124 de la Constitución de 1857, respecto a las aduanas interiores o alcabalas, contribuyó a que se produjera una dispersión del patrimonio municipal y una reducción importante en los fondos del mismo.

La tendencia, a la reducción de la hacienda municipal, fue acentuándose y las

---

<sup>13</sup>Idem.

facultades que antes les correspondían a los ayuntamientos fueron pasando gradualmente a los jefes políticos.

A pesar de que la Constitución de 1857 instituyó en su artículo 40 la forma de Organización de México basada en una República Representativa, Democrática y Federal, el municipio no fue contemplado mas que a excepción como una institución propia del Distrito y Territorios.

A su vez el Artículo 41 señalaba que el pueblo ejercería su soberanía por medio de los poderes de la unión en los casos de su competencia y por los de sus estados por lo que tocaba a su régimen interior en los términos respectivamente establecidos por la Constitución Federal y las locales de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir a las estipulaciones del Pacto Federal.

Lo notable es que no se hacía mención expresa del municipio, pero si se le otorgaban facultades a los estados para organizar todo lo concerniente a su régimen interior, de acuerdo a lo establecido por la propia Constitución Federal.

### 1.5. Constitución de 1857

La mención que se hace sobre el municipio en la Constitución de 1857 es solamente indirecta, ya que se menciona tan solo en el artículo 31 Fracción II, que establece la obligación del Mexicano de contribuir a los gastos del municipio mientras que en el Artículo 36 Fracción I, considera como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad y en el artículo 72 Fracción VI aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y territorios.

“El texto constitucional del 57, no puede vencer el viejo escrúpulo federalista, que dispensando un excesivo respeto al ámbito de los estados les reservo toda normación sobre el municipio”.<sup>14</sup>

Por lo tanto, la organización política local derivada de la reforma no fue motivo de modificaciones sustanciales, sino que solo recibió una nueva reglamentación de las

---

<sup>14</sup>Salvador Valencia Carmona, La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, p. 221.

prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de Policía. Estas facultades con el tiempo fueron desmesuradas.

Sin embargo la Reforma y el Imperio, no dejaron de servirse del régimen de las prefecturas, que con el tiempo se fue convirtiendo en un instrumento de centralismo político, siendo que no modernizaron como se esperaba la administración municipal.

“Esta subordinación es tan completa que con rarísimas excepciones los ayuntamientos pueden hacer algo sin la aprobación de los jefes políticos, y estos pueden de todas las cosas deshacer cuanto hacen los ayuntamientos.

¿ Se requiere una prueba mas concluyente de que unos y otros están de más ??<sup>15</sup>

#### **1.6. Regimen Municipal en el Porfiriato**

Durante los treinta años del Porfiriato el régimen de las Jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, ya que durante este periodo, se acentuó la centralización y se hizo a un lado todo rasgo de autonomía municipal. Así se agruparon los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, Distrito, Prefectura o Cantón, a cargo de los llamados prefectos o jefes Políticos, que no eran sino delegados del gobierno central encargados de hacer cumplir las instrucciones del gobernador dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Las Jefaturas políticas tuvieron las características generales siguientes:

- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los ayuntamientos.
- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- Centralizaban toda actividad municipal.

---

<sup>15</sup>Ramón Rodríguez, *Derecho Constitucional*, p. 228.

- Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los ayuntamientos de su circunscripción.

“Los vicios de esta institución fueron comunes suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía, cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal. En cuanto a su forma institucional, las Jefaturas políticas se vieron matizadas por algunos rasgos particulares que les imprimieron las constituciones locales”.<sup>16</sup>

“El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual tuvo como uno de sus postulados la consagración del municipio libre”.<sup>17</sup>

### 1.7. El Municipio en la Revolución

El movimiento revolucionario sostuvo como uno de sus principios políticos más importantes al municipio. Se le quería autónomo, fuerte, base de las libertades políticas y de la división territorial del país. Como esa intención se debatió en el Congreso Constituyente de 1917, siendo que la atención del debate se centró en la autonomía económica del mismo, dejando en un segundo plano dos cuestiones fundamentales: la autonomía política y la forma de solucionar los conflictos Estado - Municipio.

“La suspensión de los Jefes políticos que tan funestos han sido para la República como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los Municipios y su robustecimiento”.<sup>18</sup>

“Iba luego por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio libre como la celdilla que resume en su vida la vida entera del organismo quitando a los Ayuntamientos la oprobiosa tutela de los Jefes políticos”.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, p. 274.

<sup>17</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho Constitucional Mexicano*, p. 150.

<sup>18</sup> Manuel González Ramírez, *Fuentes para la Historia de la Revolución Mexicana*, p. 311.

<sup>19</sup> Jesús Romero Flores, *Anales Históricos de la Revolución Mexicana*, p. 314.

“La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano sólo existen escritos en nuestra Carta Magna”, añadiéndose: “Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera las autoridades municipales”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>Manuel González Ramírez, *op. cit.*, p. 314.

## **CAPÍTULO I I**

### **REFORMAS DE 1928 A 1977**

## 2.1. La Constitución de 1917 y el Municipio

Fueron diversos los pronunciamientos que en el movimiento revolucionario de 1910, propugnaban por otorgarle al municipio una autonomía y mayores atribuciones que lo convirtieran en un cabal orden de gobierno.

“Desde distintos puntos del país y en voz de representantes de numerosos sectores, la consigna municipalista se fue erigiendo como una necesidad para erradicar a los caciques políticos. Evidentemente el proyecto revolucionario fue motivo de enconadas pugnas que se manifestaron a veces en hechos sangrientos como el asesinato del presidente Madero; en movilizaciones de grandes masas armadas; en planes revolucionarios para restitución de tierras y la consolidación en el poder de jefes militares que dirigieron grandes ejércitos, tal es el caso de Venustiano Carranza, a quien tocó convocar el 19 de septiembre de 1916 un Congreso Constituyente, que diera al país una Carta Constitucional y validara el triunfo revolucionario”.<sup>21</sup>

Carranza propuso ante el Congreso un conjunto de reformas a la Constitución de 1857 que según David Moreno, adolecía de un verdadero contenido social, tal y como ocurre con algunas adecuaciones a los “Derechos del hombre” de la Carta de 1857, para denominarlos “garantías Individuales”. En el Proyecto de Carranza se logró instituir las bases del Presidencialismo “A pesar de las reiteradas muestras de la expansión del poder ejecutivo plenamente comprobable en la historia mexicana, se le otorgaron mayores facultades a ese poder en detrimento del congreso; conservándose desde luego la división de poderes de la Constitución de 1857.

Aquí se manifestó de manera habilidosa la tendencia cesarista del proyecto de don Venustiano Carranza; se atacaban las facultades de un congreso teórico, absorbente y en condiciones de superioridad sobre el ejecutivo, al que consideraba embarazado por la actividad del tribunal”.<sup>22</sup> A pesar de la marcada tendencia

---

<sup>21</sup>David Moreno, El Congreso Constituyente de 1816-1917, p. 30-32.

<sup>22</sup>Ibid, p. 33.

conservadora de Carranza en el Problema del municipio ya desde el Plan de Veracruz de 1914 se comprometía al establecimiento de la libertad municipal.

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

Tras un histórico debate de las bases que regirían al municipio se aceptó su institución denominada doctrinalmente municipio libre.

El texto del artículo 115 promulgado en la Carta Magna de 1917 es el siguiente:

“Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base 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 este y el gobierno del estado;

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

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales”.<sup>23</sup>

De esta manera la Constitución reconoció la personalidad jurídica de una institución que históricamente ha sido la entidad primigenia de la autogestión política, social y administrativa en las localidades. A partir del artículo 115 constitucional, las formas tradicionales de denominación de los municipios cambiaron significativamente y en algunos casos se eliminaron casi por completo. La *conciencia municipalista*, cundió en los principales centros de desarrollo del país, pero no siempre consiguió el municipio la fuerza económica y política de los gobiernos estatales y federales para realizar un verdadero salto, hacia una autogestión y al cumplimiento de la libertad

---

<sup>23</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115.

municipal.

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

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

En cada uno de los regímenes que van desde los gobiernos caudillistas, hasta aquellos que plantearon apertura democrática fue una constante la oposición de lo nacional sobre lo estatal, por lo que el municipio cargo con la peor parte del proceso centralizador: en lo político, al padecer la intromisión del Ejecutivo Estatal en el manejo de las líneas generales de gobierno, la imposición de autoridades y el manipuleo de los procesos electorales; en lo económico, al ser objeto de una extracción o succión de los recursos locales de toda índole por parte del Estado y la Federación sin que se revirtieran en obras o servicios suficientes que impulsaran el progreso municipal; en lo social, al padecer las localidades un rezago ancestral en los servicios básicos y con un alto índice de necesidades colectivas no satisfechas, hablese de educación, salud, seguridad social; en lo administrativo, con un rezago en las técnicas, sistemas y procedimientos de gobierno y con una carencia permanente de recursos humanos calificados para el servicio público; en lo jurídico, por una ambigüedad en las atribuciones y facultades de materias sustantivas tales como la educación, salud y, los servicios públicos, propiciando que la población olvidara gradualmente sus orígenes culturales y acumule asimismo, el malestar psicológico que finalmente la obliga a abandonar su localidad en pos de una *vida mejor*.

Aun cuando los municipios ejercen sus potestades en el territorio estatal, en la realidad, después de la revolución armada, el municipio no ha conseguido hacer efectiva su libertad, la evidencia formal se encuentra.

## 2.2. Reforma Publicada el 20 de Agosto de 1928

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

“El número de representantes en las legislaturas de los estados será proporcional al de habitantes de cada uno, pero en todo caso no podrá ser menor de siete diputados en los estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve 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 esta última cifra”.

Más que en materia municipal, en esta reforma verso sobre cuestiones electorales de los estados, ya que en virtud de ella se modificó el número de representantes en las legislaturas locales.

A continuación se hace mención de los debates que se llevaron por algunos diputados en el Congreso :

♦ **C. Rodríguez González:** Raros son los días en que no se pide a la Asamblea que obre con espíritu de justicia en cada uno de sus actos; yo, en esta ocasión, vengo a pedir para uno de los mas abnegados servidores de la patria, para uno de esos seres que constantemente van consumiendo su existencia en bien de la juventud, sin ambiciones de ninguna clase y casi siempre con mayor abnegación que muchos de los que se llaman archipatriotas. En una de las noches pasadas, el compañero Monzón, con esa manera graciosa que tiene de decir, nos pintó, sin que pudiese ninguno de nosotros protestar, la aflictiva situación en que se encuentra la enseñanza en nuestra República; nos dijo, entre otras cosas, que un niño que cursaba el tercer año de primaria en San Luis Potosí, fue llevado a Zacatecas y se inscribió en quinto, y que si ese mismo alumno fuese llevado a Tlaxcala hubiera sido matriculado en sexto, y que si se hubiera tratado de matricularlo en el Estado de Sonora, se le hubiera inscrito en segundo; los maestros que habemos en la Cámara comprendemos perfectamente el por que de ese acierto de nuestro compañero Monzón, y que se debe a la diversidad de programas que hay en los distintos Estados de la República, pues mientras en unos Estados comienza la enseñanza de geometría en el tercer año, en otros comienza en el quinto; y mientras en unos se comienza a dar idea del substantivo y adjetivo en el segundo año, en otro se hace en el tercero, y así sucesivamente; pues esta diferencia de programas que ahora existe en los Estados, probablemente pudiera existir en los diferentes municipios de un mismo Estado, y ustedes podrán comprender que con esto, en lugar de caminar hacia la

formación del alma nacional, que tanto anhelamos los maestros, habremos dado no solo un paso, sino muchos, en el sentido contrario. Digo que esto sucedería si dejásemos la absoluta libertad municipal tal como lo pretende la Comisión dictaminadora.

El compañero José Rivera, en esa misma noche, hablando de la importancia de la supresión de la Secretaría de Instrucción Pública, nos decía que cuando era removido un ministro el nuevo cambiaba a los directores de educación del Distrito Federal, estos a los inspectores y así sucesivamente, dando esto por resultado un trastorno muy grande en las escuelas de la capital de la República. Pues si esto sucede cuando se cambia un ministro, que no suceda con mucha frecuencia, con los cambios de Ayuntamiento lo mismo acontecerá, y entonces no solo en el Distrito Federal, sino en toda la República - porque es indudable que cada nuevo Ayuntamiento que vaya tomando posesión ira removiendo a la mayor parte de sus empleados, sin estar exceptuados los maestros - sucederá de que algunos de los educadores que tomen participación de las luchas políticas, irán a los puestos principales aunque no tengan la competencia necesaria, y esto lo decimos con conocimiento de causa; y los que hayan permanecido indiferentes a las contiendas electorales vendrán a ocupar los puestos secundarios si se resignan a ello, o se retiran de su profesión, y entonces habremos perdido los poquisimos maestros que nos quedan pues hay que advertir que no hay Estados que tengan siquiera la décima parte de los maestros que necesitan. A eso nos llevara esa libertad municipal en lo que se refiere a enseñanza.

♦ **C. De la Barrera:** Sencillamente, el señor Rodríguez González ha confundido la cuestión financiera con la cuestión de enseñanza. Es indudable, señor presidente y honorable Asamblea, que los ayuntamientos deben ajustarse, para impartir la enseñanza, a las leyes que dicte el Ejecutivo del Estado, porque el municipio puede asignar unas veces dos pesos y otras tres; pero esa no es cuestión de enseñanza, es cuestión de economía.

♦ **C. Medina:** miembro de la Comisión: Señores diputado: La Comisión ha creído que cada Estado podrá arreglar el pago de sus diputados, pero ha considerado asentar como un principio constitucional que las legislaturas locales constan cuando menos de 15 diputados para evitar las viejas familiaridades que había en los Congresos anteriores muy reducidos. Estos cargos vienen a ser llenados por los ciudadanos patriotas, y si no existe ese patriotismo, no puede existir ningún Gobierno.

♦ **C. Terrones:** La cuestión de familiaridad no se resuelve con el numero de diputados, y en mi concepto de siete es bastante.

### 2.3. Reforma Publicada el 29 de Abril de 1933

Consiste en el agregado del párrafo segundo de la fracción I que dice:

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

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser reelectos 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 haya estado en ejercicio.

Esta reforma además de incorporar el principio de la No Reección en el régimen municipal, establece cuáles son los funcionarios municipales que van a ser elegidos mediante sufragio. Este hecho a mi parecer es fundamental, pues es mediante la elección de los miembros del ayuntamiento por medio del sufragio que cobra vida la libertad política municipal.

Por otra parte, en la fracción II del artículo 115 también se adicionó a este principio de la no reelección pero en cuanto a los gobernadores de los estados y los diputados de las legislaturas locales.

De igual manera a continuación se citan algunos diputados haciendo intervención en el Congreso:

♦ **C. Pérez Gasca:** Señores diputados: Habiendo cambiado impresiones los miembros de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación, al margen de la discusión habida ayer con respecto al artículo 115, en los términos en que los propone la ponencia del Partido y principalmente con relación al segundo párrafo del inciso primero, las Comisiones piden permiso a la Asamblea para retirar esta fracción y presentar la modificada en el sentido en que se han puesto de acuerdo.

♦ **C. Moreno Manuel M.:** Desde ayer se trató en esta tribuna lo relativo a la adición presentada por el compañero Rodríguez. Yo mismo, ayer, desde la tribuna invocaba la fogosidad, competencia y revolucionarismo del Ingeniero León para que viniera a defender un principio que esta en el corazón de todos nosotros, que es sagrado defender: la libertad municipal. Ayer también hablaba del idealismo del Licenciado Padilla, dos grandes oradores que necesitamos colaboren este asunto. Ahora el Ingeniero León ha hablado de que, en su concepto, no es precedente la adición que presenta Rodríguez, que viene a establecer la libertad municipal tal y cual soñaron los constituyentes de 17. Y como el señor Ingeniero León ha vertido conceptos que estimo no están dentro de la realidad, voy a principiar por refutar estos conceptos.

El señor Ingeniero León nos dice aquí que se nos ha atacado por estar reformada constantemente la Constitución; de tal manera que esta Constitución, que debía ser como las Tablas de la Ley que guardaban en una arca y que eran sagradas, que de esa misma manera deberíamos conservar absolutamente la pureza de aquello que esta establecido en la Constitución. La tendencia moderna, en mi concepto, no va a establecer Constituciones férreas, porque la Constitución no es un círculo de hierro que nos limite; la Constitución es una base de idealismo, desde la que debemos partir buscando las conquistas de mayores libertades y de mayores ideales. Seguramente todos ustedes han recibido un discurso de Azafia, donde establece, refiriéndose a esa orientación modernista, que la Constitución de todos los países no sirve para limitar, sino sirve como punto de vista para avanzar. En este concepto, creo yo que el señor Ingeniero León no tiene razón al decir que no podemos tocar la Constitución. Debemos tocarla para adelantar.

Luego nos dice que menos debemos tocarla cuando no se ha consultado la opinión pública y cuando no existe la seriedad que se requiere. La opinión pública, por lo que se refiere a la libertad del municipio, esta consultada desde antes que surgiera la Revolución, porque fue el malestar que crearon las jefaturas políticas, porque fue el malestar que crearon los cacicazgos, una de las causas que dieron origen a la Revolución. Y últimamente, recientemente, en el presente año, la opinión pública fue consultada por medio del Congreso de Legislaturas. Nuestro Partido Nacional Revolucionario, al convocar al Congreso de Legislaturas, consultó precisamente el punto del Municipio Libre, a tal grado y en tal forma, que existe ya un proyecto de ley reformando las leyes electorales para dar una perfecta autonomía al municipio. De tal manera que en ese concepto tampoco yo creo que el señor Ingeniero León tiene razón.

♦ **C. Riva Palacio Manuel:** Si Su Señoría esta vertiendo palabras que no tiene confirmadas en su criterio, no debe hablar nada mas al azar. El orador que va a esta tribuna sagrada, que es la tribuna mas alta de la Revolución, debe tener en su imaginación, única y exclusivamente el criterio de hombre y el criterio de revolucionario.

#### **2.4. Reforma publicada el 8 de Enero de 1943**

Esta reforma no se refiere directamente al régimen municipal, ya que se refiere a la ampliación del término de duración del cargo de gobernador de cuatro años a seis años.

De igual forma a continuación se citará al presidente Constitucional de la iniciativa de reforma del párrafo 3o. fracción III del artículo 115.

♦ **C. Secretario:** El señor Presidente de la República, con fecha de 4 de diciembre del año 1940, envió a esta H. Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a dos preceptos de la Constitución, que tiene por objeto fundamental evitar agitaciones político - electorales prematuras, tanto por lo que respecta a la elección del encargado del Poder Ejecutivo de la Unión y a la ampliación del termino de mandato público de los Gobernadores de los Estados.

Las reformas de referencia se contraen a la modificación de las fracciones V y VI del artículo 82 y párrafo 3o. de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En cuanto a la reforma del párrafo 3o. de la fracción III del artículo 115 de la Constitución, sobre la ampliación a seis años del término de ejercicio de los Gobernadores de los Estados, el señor Presidente de la República justifica diáfananamente la necesidad de la reforma cuando expresa en forma serena y mediata lo siguiente: "El plazo de cuatro años puesto como límite por la Constitución General a las de los Estados para que se señale en ellas la duración del encargo que se confiera a los gobernadores, en la práctica es inadecuado al fin propuesto, puesto que permite que las agitaciones inherentes a las campañas electorales se repitan con una frecuencia perjudicial a los intereses de la sociedad, los cuales reclaman tranquilidad en el ambiente político, condiciones firmes y duraderas en el gobierno y aplicación de esfuerzos a fines útiles, lo mismo en la esfera de las actividades particulares que en el campo de la vida pública. Entre los motivos hasta aquí expuestos se destaca el

propósito de coadyuvar, por todos los medios que sea viable hacerlo, al aumento de la confianza y de la recíproca colaboración entre los intereses privados y las autoridades, sobre la base de una tarea patriótica y constructora, desempeñada por los encargados del poder público.

Este sensato criterio presidencial fue rubricado en el histórico documento de fecha 10. de septiembre, en el que el Primer Magistrado se refirió a la conveniencia de ampliar a seis años el término de ejercicio de los mandatarios locales; sintetizando su autentico sentir democrático, con relación a la reforma, en estas palabras: *Juzgo preciso, en efecto, que las alteraciones del curso normal de la vida social no vaya mas allá de lo indispensable para permitir la libre manifestación de las opiniones.*

No se trata, pues, de impedir la libre expresión del pensamiento de los ciudadanos, sino tan solo suprimir agitaciones estériles y anticipadas inútiles del ejercicio de los derechos cívicos, los que podrán ejercitarse en tiempo oportuno, dentro de causas democráticas, para no perturbar el ritmo de trabajo en la nación mexicana.

Artículo segundo. Se reforma el párrafo tercero de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

- Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo mas de seis años.
- Reitero a Vuestra Señorías las seguridades de mi alto aprecio.

## **2.5. Reforma publicada el 12 de Febrero de 1947**

Mediante esta reforma se adiciona la Fracción I en su segundo párrafo:

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

Esta reforma es muy importante pues introduce el principio del sufragio universal, al ser el municipio la base de nuestra división territorial y donde cobra vida en primera instancia la práctica democrática en nuestro país.

En seguida les mencionaré los motivos de la reforma, como también el debate que se sostuvo en el Congreso de la Unión.

A la Primera Comisión de Puntos Constitucionales le fue turnada la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional formulado por el Ejecutivo de la Unión y que mereció la aprobación del Senado de la República. El proyecto de reformas a que se contrae la proposición del C. Presidente tiene como fundamento primordial la necesidad de incluir a la mujer mexicana como participante en las elecciones municipales.

La Comisión que suscribe examinó el asunto bajo los aspectos moral y jurídicos, para proponer una resolución justa y legal que satisfaga, por conveniente, el propósito del Poder Ejecutivo.

Es indudable que el hogar, en cuyo seno tiene la mujer un papel preponderante y exclusivo, es el básico elemento de toda organización social, porque en él, los hijos reciben una educación que más tarde será el plinto donde descansen sus actividades futuras en relación con la ética social. Por ello, la colaboración de la mujer en la vida política de los pueblos, ayudará en la selección de personas o en el desempeño de cargos Consejiles mejorando la integración de estas corporaciones que por mandato de la Constitución, son la base de la organización política y administrativa de la República.

La educación, condiciones sociales de vida y las peculiares características de la mujer, hacen que su participación en las elecciones municipales represente un factor en la moralización del proceso electoral y en la administración del municipio. Si la legislación civil trata de suprimir todo injusto privilegio entre personas de sexo distinto, no se explica que en un régimen político democrático, continúen estas diferencias, ya que, directa o indirectamente, la mujer en el hogar, como colaboradora de su esposo, o bien a través de sus compañeros de trabajo contribuye a la formación de la opinión pública y es fuente de orientación de todo gobierno, y de cooperación en las relaciones de gobernados y gobernantes.

♦ **C. Cebada Tenreiro Rafael:** señores diputados: He pedido el uso de la palabra para hacer una aclaración consistente en rendir un tributo de justicia a un precursor de esta innovación en la que se reconoce el voto de la mujer.

Felipe Carrillo Puerto, desde el año de mil novecientos veinte inicio la reforma de la Constitución Política del Estado de Yucatán y reconoció en esta innovación el derecho de la mujer yucateca. Yo tuve la satisfacción de ser entonces diputado local y tener como compañeras en los escaños de la Cámara a tres mujeres como diputadas y también en el Ayuntamiento de Mérida hubo dos regidoras en el año de mil novecientos veintiuno. Estas mujeres prestaron una gran colaboración en la Cámara y también en el Ayuntamiento de Mérida y absolutamente no recuerdo que en nada se hubiera desquiciado las costumbres ni los hogares del Estado de Yucatán, sino, al contrario, se les rendía mas fervor a la mujer, a las costumbres y a la moral.

Por ser absolutamente de justicia reconocer en Felipe Carrillo Puerto uno de los precursores de esta reforma revolucionaria y justa, he pedido el uso de la palabra y agradezco la atención.

♦ **C. Gutiérrez Lascurain Juan:** Me voy a permitir leer entonces lo que nosotros proponemos en concreto para reformar el artículo único propuesto por el Ejecutivo y apoyado por la Comisión. Esta firmado por el licenciado Ramírez Munguía y un servidor, como representantes de Acción Nacional en esta Cámara. Dice lo siguiente: "Artículo único: Se reforman las fracciones I y II y los párrafos primero y segundo de la fracción III del artículo 115, como sigue: *Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de Elección popular directo.*

♦ **C. Sarquis Carriedo Francisco:** Estamos discutiendo la adición propuesta por el Ejecutivo y aprobada por la Cámara de Senadores. El ingeniero Lascurain está proponiendo reformas al artículo 115 en otras fracciones que no han sido sometidas a nuestro estudio. Mal había podido la Comisión haber estudiado todo el artículo 115 en todas sus fracciones, cuando ésto no se sometió a su consideración. Si el ingeniero Lascurain y el compañero Ramírez Munguía quieren proponer algunas reformas para el artículo 115, con todo el derecho que le concede la Constitución y el derecho que les concede el Reglamento, que hagan su petición en una forma escrita y por separado, para que esta Cámara se ponga a estudiarla.

## 2.6. Reforma publicada el 17 de Octubre de 1953

Se suprime la reforma anterior debido a que se le reconoce ciudadanía a la mujer. La mujer con esta reforma queda en igualdad de circunstancias que el varón para participar en la vida política de México.

A continuación se mencionarán de la iniciativa de reforma, como también de su debate de algunos diputados.

♦ **C. Bustillos Carrillo Antonio:** Honorable Asamblea: Las Comisiones unidas Primera de Gobernación y Primera de Puntos Constitucionales, a la que fue turnada la iniciativa de reformas a los artículos 34 y 115 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, formulado por el ciudadano Adolfo Ruiz Cortines, Presidente de la República, se permite someter ante vuestra soberanía, el presente dictámen:

“Primero. Dadas las acertadas consideraciones contenidas en la iniciativa de reformas presentadas por el actual titular Poder Ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, a través de las cuales se reconoce la efectiva, generosa y desinteresada colaboración de la mujer mexicana, como auxiliar del hombre en sus empresas y como sostén de los principios morales de la familia mexicana; reconociendo la iniciativa en cuestión el nivel cultural, político y económico adquirido por la mujer, similar al que tiene el hombre, lo que permite admitir conscientemente la capacidad femenina para participar en forma activa y eficaz en la integración del régimen democrático mexicano; con base en las opiniones y manifestaciones notoriamente favorables de los sectores sociales del país, que ponen de manifiesto la existencia de un ambiente favorable para reconocer en la mujer los mismos derechos Políticos que a la fecha se reconocen al hombre; y atentos a los resultados obtenidos a través de la intervención activa de la mujer como elector en las elecciones municipales y la eficiente capacidad demostrada por la mujer mexicana al actuar frente a los puestos de elección popular municipal, organización primera de nuestra estructura democrática, se esta en el caso de considerar plenamente justificada la equiparación de la mujer en cuanto a los derechos cívicos que hasta la fecha le habían sido vedados.

“Segundo. Teniendo en consideración que las diversas manifestaciones de los sectores femeninos orientadas hacia la obtención de la plenitud de derechos cívicos se inician desde el movimiento ideológico y social, conocido bajo el nombre de Revolución mexicana y constituyen hechos sociológicos que no pueden pasar inadvertidos por el legislador.

“Tercero. Considerando que, como una demostración objetiva del sentido nacional hacia la obtención de la capacidad cívica de la mujer mexicana, es pertinente mencionar el proyecto de las reformas al artículo 34 constitucional presentado el 14 de

diciembre de 1937 y aprobado por ambas Cámaras y por la mayoría de las diputaciones locales de la República mexicana, en el año de 1938, que si bien es cierto este proyecto de reformas no llegó a constituir una modificación expresa del sistema democrático nacional, sin embargo demuestra una orientación favorable, de un fuerte núcleo de la población mexicana, hacia el reconocimiento de la indemnidad de derechos cívicos de todos los mexicanos, equiparando al hombre y la mujer mexicanos.

“Cuarto. Considerando que la reforma del artículo 115 fracción I de la propia Constitución, (decreto de 31 de diciembre de 1946, publicado en el “Diario Oficial” el día 12 de febrero de 1947), al adicionar dicho precepto constitucional vino a restringir la participación femenina tan solo a la actividad municipal, y por ello a contrariar en forma expresa el alcance de la reforma apuntada en la iniciativa de 1937.

“Quinto a Décima ...

“Decimoprimer. Siendo la intención de la iniciativa de reformas a la fracción I del artículo 115 constitucional, la de patentizar ante la representación nacional la total y plena convicción de la participación de la mujer en la formación de la voluntad democrática mexicana, debe otorgarse la mencionada participación sin taxativas ni circunscripciones expresas al simple ámbito municipal y con la plenitud planteada en la iniciativa objeto de estudio; debiendo reconocerse el patriotismo y desinterés del ciudadano Adolfo Ruz Cortines, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al hacer justicia a más del cincuenta por ciento de la población nacional, forma esta única a través de la cual se podrá lograr la plena realización de la justicia social que exige la formación integral de nuestras instituciones democráticas con la total concurrencia de todos los mexicanos, sin distinción de sexo”

♦ **C. Gámiz Fernández Máximo:** Señor Presidente del Congreso. Compañeros diputados. Señoras y señores: En este día vamos a iniciar una nueva etapa en la vida política y social de nuestro país, al traer como inyección vigorosa para el fortalecimiento de la Revolución mexicana, al núcleo fundamental que tradicional e históricamente ha venido jugando un papel de primera importancia en los destinos de liberación de nuestra patria.

Venimos a iniciar esta nueva etapa con la novedad de que los partidos de la reacción, que los partidos que siempre han considerado a la mujer en un sentido de inferioridad al hombre, con la novedad de que los que siempre han considerado que la

mujer es solamente una esclava del hogar, ahora se suman al justo, al justísimo acto plena y exclusivamente de la Revolución mexicana.

♦ **C. Zorrilla Rivera Manuel:** Ciudadanos diputados. Mujeres de México: la diputación del Sector Agrario militante de la organización básica del Partido Revolucionario Institucional, la Confederación Nacional Campesina, viene ante la representación nacional por mi conducto, a afirmar la posición revolucionaria y democrática de la mujer campesina, en este momento en que se confirman los derechos Políticos de la mujer mexicana.

La reforma constitucional que en esta sesión se confirma abre las puertas en la actividad política a millones de mujeres campesinas, compañeras de ejidatarios que militan en la Confederación Nacional Campesina y que comparten con ellos el esfuerzo y el sacrificio que significa arrancar de la tierra, tarea muchas veces dura y amarga, el de sus hijos.

## **2.7. Reforma publicada el 6 de Febrero de 1976**

“ARTÍCULO 115.- ...

I a III.- ...

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 materia.

V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos en el ámbito de su competencia, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia”.

Con respecto a esta sexta reforma vale señalar que en la fracción cuarta al señalar “Los Estados y municipios en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas...” “ al parecer se le está dotando de facultades legislativas al municipio, facultades que nunca había tenido y que desde mi

punto de vista no debe tener, pues además de que la mayoría de los cabildos carecen de una apropiada técnica legislativa, este fenómeno ocasionaría la producción de un sin número de leyes confusas y contradictorias.

El error de dotar de facultades legislativas a los municipios es subsanado mas adelante con la reforma al artículo 115 en el año de 1983. En dicha reforma en la fracción II, segundo párrafo del citado artículo se especifica que los municipios tienen facultad reglamentaria sujeta a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados.

♦ **C. Antonio Martínez Báez:** Con la venia del señor presidente. Honorable Asamblea. Es para mi una grave responsabilidad, y al mismo tiempo un honor, hacer uso de la palabra en nombre de las comisiones para dar algunas respuestas a la interesante y muy extensa exposición del señor Presidente del Partido Acción Nacional, el señor diputado don Manuel González Hinojosa.

Confieso de antemano que usaré de mi personal criterio, con la confirmación o con la deformación de un viejo profesor de derecho constitucional que han convertido en diputado. Tengo un gran honor en representar uno de los distritos más hermosos, con una población rural e indígena más característica de mi estado natal, Michoacán.

La Constitución, según se propone en las reformas a los artículos de la parte orgánica, o sea el 73 y el 115 de la Constitución considera, y solo lo ha reconocido como todo lo ha hecho con la salvedad muy honesta el señor diputado González Hinojosa en forma reiterada se repite que la coordinación se hará respecto de las competencias que corresponden a los Estados y a los Municipios.

Si, al existir un nuevo ámbito de competencia federal que es la coordinación, la uniformación, la regulación de esos problemas que exceden y traspasan los límites o las esferas de competencia de los Estados y de los Municipios, el derecho federal, la ley federal, será superior a las leyes locales sobre urbanización o asentamientos urbanos o asentamientos humanos, como se quiera decir. Por eso es, señores diputados, que debemos distinguir en la importantísima intervención del señor diputado González Hinojosa lo que él admite, subcondiciones en esta reforma.

## 2.8. Reforma Publicada el 6 de Diciembre de 1977

Con el fin de propiciar un mayor pluralismo en la composición de los congresos estatales, surgiendo la "reforma política" cuyo autor intelectual fue el Lic. Reyes Heróles se adiciona al último párrafo de la fracción III del multicitado artículo el siguiente texto:

"III.- ...

a).- ...

b).- ...

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

Esta reforma es muy importante pues permite la participación de miembros de distintos partidos Políticos en los ayuntamientos, esto hace que la vida política del municipio se enriquezca, pues es precisamente en los municipios donde cobra vida en primera instancia la práctica democrática en nuestro país.

♦ **C. Fausto Alarcón Escalona:** Cualquier iniciativa de reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deberá comprender los principios esenciales que garanticen la vida de la institución del Municipio Libre, base de toda la estructura política de la Nación, asegurando tanto la verdadera autonomía del Municipio como la pureza de su régimen democrático, que es condición de tal autonomía.

Es un hecho innegable que nuestra gran Carta Magna no protege suficientemente al Municipio en su relación con las autoridades locales, ni estructura la democracia municipal para hacer que la administración del Municipio este real y efectivamente sujeta a la comunidad municipal y sea ella plenamente responsable.

Ahora bien, el sistema de representación de mayoría, que es el que primero tuvo

vigencia en el ámbito político en nuestro país y específicamente en materia de elecciones municipales, no se realizó plenamente en virtud de que el régimen no garantizó la efectividad del sufragio, base en que debió descansar toda la institución y que como consecuencia de ello, ocuparan cargos en los ayuntamientos, personas que eran repudiadas por casi la totalidad de la ciudadanía, con el consiguiente desencanto de los electores, que excépticos se abstienen en número considerable a sufragar.

El sistema de diputados de Partido vigente en la esfera federal y en las legislaturas de cuatro estados, no sería en sí mismo obsoleto y anacrónico, como lo pretenden hacer aparecer las Comisiones que emitieron el dictámen a discusión ya que ese sistema suponía la reforma política de fondo tendiente a garantizar la efectividad del sufragio popular, por lo que al no realizarse esa reforma el sistema de diputados de Partido perdió su verdadero significado; además este sistema de representación de minorías perdió el alcance que podía haber tenido si no se señala un tipo para su designación.

Por otra parte el sistema se vició desde su origen por la concesión graciosa de diputados de partido a partidos que no alcanzaban el porcentaje mínimo de votación.

El llamado sistema de representación proporcional, que ahora se quiere aplicar en el ámbito municipal sin haberse experimentado previamente en el campo federal y estatal, es en rigor un sistema híbrido, merced al cual se sustituye el sistema de mayorías en una cuarta parte en el ámbito federal y en una menor proporción en los organismos municipales, que nace con los mismos vicios de origen de los dos sistemas anteriormente anotados, con el agravante de que si encontró graves obstáculos tal sistema para su funcionamiento en países de mayor desarrollo político y cultural que el nuestro, son de imaginarse las dificultades que encontrarán al pretender trasladarse a nuestras elecciones municipales, pues muchos de nuestros conciudadanos por no decir la mayoría, apenas cursaron el primero o segundo grado de educación primaria y otros ni siquiera los cursaron, aunado a la falta de autenticidad de esas elecciones municipales en las que intervienen de hecho y en contra del texto constitucional en la mayoría de los casos, el Gobernador del Estado, los funcionarios municipales salientes, el cacique del lugar, los líderes campesinos de los ejidatarios y parvifundistas.

Por todo lo expuesto el Partido Acción Nacional rechaza la iniciativa de reformas al artículo 115 constitucional, tendiente a crear el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos tengan estos o no trescientos mil

habitantes y se piensa que la iniciativa debió de haber comprendido reformas a fondo para asegurar la verdadera autonomía del municipio y la verdadera elección de los ayuntamientos.

Tratándose de los diputados de minoría para las legislaturas locales, cabe repetir argumentos análogos a los expresados en relación a los regidores de representación proporcional; aun cuando la iniciativa no explica si la representación de las minorías es conforme al sistema de diputados de partido o de acuerdo con el sistema de representación proporcional, parece indicarse al hablar de esos diputados que se trata de ese último, y de ser así, se tienen graves dudas en cuanto a su operatividad al igual que las que se tienen en cuanto a su creación en el ámbito federal.

Se dice que las bases que se establecen en la iniciativa a estudio, no son claras y que se recurre al mejor sistema para dejar la expedición de una ley reglamentaria la determinación de cuestiones importantísimas.

Se deben de tomar medidas de fondo a fin de que los Congresos Locales adquieran fisonomía de verdadero Parlamento; en la actualidad, en la mayoría de los casos, con el quórum mínimo, apenas están reducidos a comisiones o juntas, donde el trabajo no puede revestir características parlamentarias sin que ésto haga pensar que es deseable para el otro extremo, de hacer de las legislaturas, locales asambleas deliberativas inoperantes, olvidando el buen desempeño de las funciones que corresponden a los Congresos Locales.

Merced a la Reforma Política propuesta por el Ejecutivo hacer creer a la oposición y en general a la ciudadanía, que por las reformas propuestas se lograra el fortalecimiento de los partidos políticos independientes, por el aumento relativo del número de sus diputados en las Legislaturas de las entidades federativas, no debiéndose perder de vista que no se han establecido bases válidas para la operatividad de los partidos en esas Cámaras locales, como serían en efecto todas aquellas que garantizaran la efectividad del sufragio, y faltando estas salen sobrando todas las demás disposiciones normativas; se impone la conclusión de que el objetivo real de toda la Reforma Política es crear una idea falsa de apertura democrática, que no plasma efectivamente los anhelos de nuestro México político contemporáneo.

Al concluir con los diputados de representación proporcional en los Congresos de los Estados no se satisfacen los requerimientos del pueblo, porque en la actualidad

no pueden los Congresos locales considerarse como representaciones populares, tanto por su imposición como por las disminuidas funciones que desempeñan. Se cree que en primer término, deben modificarse las bases de la elección de los diputados locales y de la integración de los Congresos de los Estados, para que estos puedan concluir su misión legislativa con un mínimo de independencia de los gobernadores, y en segundo, ensayar algún sistema diferente de representación de las minorías.

El ensayo de los diputados de partido a nivel local apenas si estaba iniciándose en algunos Estados, y aun cuando no podía considerarse como un experimento afortunado, dada la conformación de los Congresos locales, valía la pena continuar la experiencia hasta poder valorar objetivamente sus resultados, antes de iniciar otro experimento cuya bondad o ineficacia se pondrá de manifiesto en el orden federal.

Cualquier ensayo sobre el particular, se insiste, que debe estar precedido de un cambio radical de los Congresos Locales para que estos sean auténticas instituciones representativas y no simples foros de alabanzas a los gobernadores de los Estados.

Por tales razones no se esta de acuerdo ni con la implantación del sistema de representación proporcional en los ayuntamientos, ni con el sistema de la representación de las minorías en los Congresos Locales, mientras estos no se modifiquen sustancialmente.

♦ **C. Apolinar Ramírez Meneses:** Solo hay una forma de lograr que la Reforma Política sea una realidad viva en todo el país y esta forma implica buscar los mecanismos mas adecuados para hacerla llegar al ciudadano común.

El hombre trabajador del campo y de la ciudad, que en todos los rincones de la patria construye todos los días el país que busca para sus hijos, acercar la Reforma Política al ciudadano común, quiere decir vincular a sus intereses inmediatos, a sus preocupaciones de todos los días, a sus problemas de resolución mas urgente, a sus intereses; esas preocupaciones, esos problemas se presentan frecuentemente en las esferas de la política municipal y estatal. Si no hay democracia a nivel municipal, si no hay democracia en la política estatal, todos los esfuerzos por modificar la política nacional, caerán en el vacío.

Por lo que se refiere a los ayuntamientos, la participación de los grupos, aunque minoritarios, es importante en cada comunidad, es fundamental para la convivencia

pacífica, constructiva en los congresos locales, la presencia de los partidos minoritarios borrarán sin duda las unanimidades que en muchos de estos casos resultan sospechosas.

Por estos motivos mi Partido y los diputados parrmistas de esta Legislatura, manifestamos nuestro apoyo decidido a la Iniciativa del señor Presidente de la República que abre las puertas de los Congresos de los Estados a la Federación, a los partidos minoritarios y en los ayuntamientos de mas de trescientos mil habitantes, establece regidores de partido.

Pensamos que esta última medida debería ser extensiva al mayor numero posible de municipios sin los limites de población que se consideran, pero creemos también que es un paso positivo que al demostrar su eficacia será ampliado posteriormente.

Las modificaciones que se proponen al artículo 115 de la Constitución, son complementarias a la Reforma ya aprobada por esta Cámara, del artículo 41 de nuestra Carta Magna, al promover la participación de los partidos minoritarios en los procesos electorales locales, esta Reforma constituye en su conjunto un paso definitivo en el desarrollo de la democracia en México.

**CAPÍTULO I I I**  
**REFORMAS DE 1983 A 1987**  
**E INICIATIVA DE 1999**

### 3.1. Reforma publicada el 3 de Febrero de 1983

La descentralización fue una orientación política central en el proyecto de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado pues en el Plan Nacional de Desarrollo de 1983-1988 se lee:

“Se requiere una estrategia de desarrollo y orientación del gobierno en dirección a la modernización y democratización de la vida nacional sobre el soporte fortalecido del sistema federal de gobierno refrendando la soberanía de los estados y la autonomía municipal consagradas en la Constitución nacional”.<sup>24</sup>

“Se requiere combatir simultáneamente todas las concentraciones, descentralizar la toma de decisiones y reorientar geográficamente la distribución de las actividades productivas, del bienestar social y de la población”.<sup>25</sup>

En dicho Plan se reconocen los aspectos de descentralización siguiente:

\* Político:

“A través de la revisión y redistribución de las competencias entre las diferentes instancias de gobierno es decir, federal, estatal y municipal”.<sup>26</sup>

\* Económico - administrativo:

“Implicando una redistribución geográfica mas equitativa, para lo cual se definen como ámbitos de acción prioritaria, el sistema nacional de abasto y el fomento a la producción a lo largo del territorio nacional”.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup>Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, p. 391.

<sup>25</sup>Idem.

<sup>26</sup>Idem.

<sup>27</sup>Idem.

\* Cultural - educativo:

“Cumpliendo con un doble propósito de fortalecer la identidad cultural de las regiones y de proporcionar a estas, las oportunidades de su enriquecimiento a través del disfrute de otras manifestaciones culturales”.<sup>28</sup>

El proyecto gubernamental expresado en el Plan prevé programas y acciones que impulsen el desarrollo regional y la relocalización de actividades productivas; una transferencia de competencias, facultades y recursos.

El contenido general de la política descentralizadora en el ámbito político, radica en la reforma al gobierno de las entidades federativas y de los municipios. Dicha reforma se va a iniciar con las modificaciones legales constitucionales y estatales relativas y se continua en la formulación de planes estatales y municipales de desarrollo.

En cuanto al ámbito de lo administrativo, en lo que cabe al proyecto descentralizador, es atacado con medidas de menor rango legal que se agrupan y señalan en el llamado Programa de Descentralización Pública Federal de 1985 y los decretos presidenciales alusivos a áreas determinadas del aparato gubernamental. Las medidas se pueden emprender en tres modalidades:

- La transferencia de áreas operativas y de servicios a los gobiernos estatales.
- La desconcentración de facultades y decisiones a la representación de los sectores o secretarías en los estados.
- La renunciación de empresas paraestatales, fideicomisos y otras entidades del sector público en el interior de la República.

El 5 de enero de 1983 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Planeación, en la cual se instituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con sus diversos niveles, plazos, contenidos y modalidades de planeación. Especialmente, en la fracción V del artículo primero de la Ley se señala:

---

<sup>28</sup> *Idem.*

“Art. 1...

V. El fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”.<sup>29</sup>

Así, durante diciembre de 1982 en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión se discutieron las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución, que ponían en la luz del debate político nacional el lugar y la función del municipio en la política de descentralización, así como en la gestión de los asuntos públicos y la planeación dentro de la nueva estrategia del desarrollo económico, político, social y territorial.

Estas reformas entraron en vigor el 3 de febrero de 1983 y se pueden considerar como el primer esfuerzo gubernamental elevado a rango constitucional para tratar de romper la tendencia secular de la centralización que había caracterizado a la vida nacional.

### 3.1.1. Exposición de Motivos

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional en algunos párrafos se puede leer:

“Es evidente que en nuestra práctica política dio al federalismo una dinámica centralizadora que permitió durante una larga fase histórica multiplicar la riqueza, acelerar el crecimiento económico y el desarrollo social, y crear centros productivos modernos.

Pero hoy sabemos bien que esta tendencia ha superado ya sus posibilidades de tal manera que la centralización se ha convertido en una grave limitante para la realización de nuestro proyecto nacional”.

“La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre Federación,

---

<sup>29</sup> Ley de Planeación, p. 5.

Estados y Municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias de gobierno constitucional.... La centralización ha arrebatado al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional; indudablemente, ha llegado el momento de revertir la tendencia centralizadora, actuando para el fortalecimiento de nuestro sistema federal.

No requerimos una nueva institución: tenemos la del municipio”.

### **3.1.2. Fracción I**

I. “Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato.

Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado ejerciendo.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las

Legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según los disponga la ley;"

En esta fracción I se observa lo siguiente:

\* - Se robustece la estructura política de los ayuntamientos, consignando bases genéricas para su funcionamiento.

Es importante tener en cuenta que esta fracción estatuye como forma de gobierno el ayuntamiento de elección popular directa, prohíbe que existan autoridades intermedias entre el municipio y el estado, dicta medidas para la renovación periódica de presidentes municipales, regidores y síndicos.

Por disposición constitucional, el ayuntamiento es el órgano de gobierno que administra el municipio, es designado por voto popular directo de la población y entre él y el gobierno del estado no debe haber ninguna autoridad intermedia.

El ayuntamiento está integrado por un presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la acción ejecutiva; un sindico, que tiene la representación del ayuntamiento para todos los asuntos y actos jurídicos y lleva el control de la hacienda municipal; por un número variable de regidores según lo determinan las leyes locales, que reciben una o varias comisiones para vigilar en nombre de la población la ejecución de las acciones relacionadas con el bienestar y desarrollo integral del municipio. Forman parte del ayuntamiento también, los funcionarios y personal técnico y administrativo que le auxilian en el cumplimiento de sus funciones.

Entre las atribuciones del ayuntamiento se encuentran las siguientes:

- Formular, aprobar, difundir y vigilar la observancia del bando de la policía y buen gobierno, circulares, disposiciones administrativas y reglamentos para la realización de acciones y obras, la prestación de los servicios públicos, la seguridad de las personas y de sus bienes.

- Enviar a la legislatura del Estado por conducto del gobernador, los proyectos para la aprobación y contratación de empréstitos.

- Formular las iniciativas de Ley de ingresos del ayuntamientos, remitiéndolas posteriormente a la legislatura del Estado para su aprobación.

- Formular y aprobar el presupuesto anual de egresos.

- Administrar la hacienda pública municipal y llevar los registros necesarios para enviar la cuenta pública anualmente a la legislatura del Estado para su aprobación.

- Intervenir en la elaboración y difusión del programa municipal de desarrollo.

- Crear los órganos administrativos necesarios para planear, proyectar, construir, conservar y administrar las obras y la prestación de los servicios públicos.

\* - Se uniforman en todo el país los procedimientos para la suspensión, desaparición o revocación de ayuntamientos o de alguno de sus miembros cuando exista causa grave prevista en la ley local.

Solo los congresos locales podrán declarar la desaparición, suspender a los ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual, o revocar el mandato de estos.

- La desaparición de ayuntamientos, así como la suspensión de los mismos tiene efectos constitutivos.

- Esas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y las legislaturas locales tendrán que votarlos por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros.

- El procedimiento congresional deberá ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento.

### 3.1.2.1. Desaparición de Ayuntamientos

El acto por el cual el Congreso Local declara desaparecido un ayuntamiento reviste el carácter de una resolución constitutiva. Esta afirmación se deduce de la redacción del tercer párrafo de la fracción I del artículo 115 constitucional.

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

Es importante que el acto por el cual el congreso local declara desaparecido un ayuntamiento debería revestir el carácter de una resolución meramente declarativa. Esto es, que se concretara a reconocer una circunstancia de hecho o de derecho, pero sin crear nuevas situaciones jurídicas sino solo reconocerlas, pues de lo contrario se afecta la autonomía política del municipio.

Ahora bien, tomando el texto constitucional con respecto a las causas por las cuales se puede declarar desaparecido un ayuntamiento de manera total la marcha normal del propio municipio y que implique que el ayuntamiento no pueda cumplir con las funciones que le han sido encomendadas.

La facultad de declaratoria de desaparición de ayuntamientos se debería considerar únicamente como una medida para solucionar el vacío de poder en los municipios de nuestro país; sin embargo, se ha aplicado en forma extensiva, como remedio efectivo para solucionar cuestiones electorales como el caso del municipio de Juchitán en el Estado de Oaxaca, o en el peor de los casos para servir de correctivo en las relaciones personales e institucionales no cordiales entre presidentes municipales y gobernadores.

Es importante considerar además que la garantía de audiencia a que se refiere el tercer párrafo de la Fracción del artículo 115 constitucional solo podría hacerse valer cuando la legislatura local ejercitara únicamente la facultad de suspender ayuntamientos que se suponen existentes, puesto que se pretende suspenderlos; no así cuando se trata de la hipótesis de declarar la desaparición de ayuntamientos, caso que

sería imposible conceder el derecho de audiencia a un órgano ya inexistente. Este último supuesto es el de mayor riesgo para el municipio, debido a la posibilidad de que un ayuntamiento existente sea declarado por la autoridad como desaparecido, con lo cual se le impediría ser oído en defensa y ofrecer pruebas.

Así, la facultad de las legislaturas locales para declarar la desaparición de ayuntamientos atenta notoriamente contra la propia institución municipal, pues elimina la autonomía política del municipio sujetándola de manera irreparable a la decisión y arbitrio de los poderes estatales.

“El origen popular del municipio, y por ende su autonomía, características esenciales de la institución, sustituyen de ese modo por sola voluntad de la legislatura, fenómeno que puede ser llamado de cualquier modo, menos con el nombre de Municipio Libre”.<sup>30</sup>

### 3.1.2.2. Suspensión del Ayuntamiento

El acto por el cual el Congreso Local decreta la suspensión del ayuntamiento reviste al igual que la declaración de desaparición del mismo, un carácter constitutivo, pues por medio de la declaración del congreso se suspenderá el ayuntamiento.

De nueva cuenta, por la redacción que presenta el tercer párrafo de la Fracción I del artículo 115 Constitucional, parece que la garantía de audiencia sólo opera en el caso de tratarse de la suspensión o revocación del mandato a alguno de los miembros del ayuntamiento y no en el caso de suspensión del mismo.

De ser así, quedarían desprotegidos del derecho de audiencia los ayuntamientos en si mismos considerados. Pero aun suponiendo que el precepto constitucional los incluyera en el derecho de ser oídos, el municipio se vería afectado por otra situación referente a que el propio municipio queda a merced exclusiva de un órgano estrictamente político, según es la legislatura de cada estado de la federación, con la expectativa natural de que dicho órgano político se comporte y actúe como tal y no como juzgador imparcial.

---

<sup>30</sup>Felipe Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México*, p. 160.

Las decisiones de los gobernadores en nuestro país se imponen, sino es el caso de todos los Estados de la República si en la mayoría de ellos, a la voluntad de la legislatura local.

“De tal manera la desquiciante facultad de suspender y de hacer desaparecer ayuntamientos, aunque otorgada por la reforma del artículo 115 a cada legislatura, suele localizarse en la persona de un solo funcionario, el gobernador del Estado”.<sup>31</sup>

### **3.1.2.3. Suspensión o revocación del mandato de los miembros del Ayuntamiento**

Tanto la suspensión como la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento por parte del congreso local son actos constitutivos, pues por medio de la declaración del Congreso Local se va a dar por terminada la relación particular que existe entre el funcionario municipal y el municipio.

La suspensión de un miembro del ayuntamiento implica temporalidad, en razón de que las causas que dieron origen al procedimiento de suspensión pueden llegar a ser subsanadas y el municipio puede volver a ocupar su cargo sin detrimento de su relación con la comunidad municipal.

En cambio, la revocación del mandato, implica la separación definitiva del cargo, en razón de que las causas que dieron origen al procedimiento no pueden ser subsanadas.

Sobre este punto de la suspensión o revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento cabe también la crítica de que no van a ser juzgados por un órgano imparcial, sino por un órgano político como es la Legislatura Local, por lo que nuevamente el problema de la autonomía política municipal se ve afectada por arbitrio del gobernador del estado.

### **3.1.2.4. Causas graves**

La expresión causa grave se utiliza para dar a entender que su realización dará como resultado la aplicación al ayuntamiento de las hipótesis de desaparición o suspensión y en los miembros en particular, la suspensión o revocación del mandato.

---

<sup>31</sup>Ibid, p. 161.

En la exposición de motivos de las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional así como en el propio texto de la Fracción I del mismo artículo Constitucional se dice que las entidades federativas para que en sus constituciones locales se señalen con toda precisión cuáles deben de ser las causas graves que pueden ameritar la declaratoria del congreso local. Lo anterior, con el fin de descartar criterios subjetivos o arbitrarios y que dicha resolución tenga fundamento legal y proporcione seguridad jurídica.

El artículo 36 de la Constitución del Estado de Tabasco en su fracción XXXII señala entre las facultades del congreso las siguientes:

“Suspender por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, a los ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mando o alguno de sus miembros por causas graves, siempre y cuando los afectados hayan tenido la oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

El artículo 62 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco en su tercer párrafo señala:

“Los miembros del Ayuntamiento podrán ser suspendidos en el ejercicio de sus cargos en los términos del artículo 36 fracción XXXIV de la Constitución Política Local, por las causas señaladas en el artículo 66 tercer párrafo de esa misma ley”, que son las que la propia constitución califica como graves:

- Violación a las Constituciones Federales y Local;
- Violación a las leyes que de ellas emanen;
- Manejo indebido de fondos y recursos municipales.

El artículo 63 de la misma ley en sus párrafos segundo y tercero señalan:

“Se considera desaparecido un Ayuntamiento por las mismas causas graves establecidas en el artículo anterior calificadas por la Legislatura Local mediante la declaración correspondiente.

En los casos de renuncia o falta absoluta de la mayoría de los integrantes o declaración de separación del cargo que impida la integración del quórum correspondiente, se hará la declaración de suspensión”.

Respecto a los artículos de la Constitución y Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco es preciso señalar que las causas graves que se indican en los ordenamientos son muy vagas y abiertas por lo que prácticamente cualquier situación puede caber en los supuestos A y B lo que puede representar que la Legislatura Local cometa cualquier tipo de arbitrariedades, es necesario establecer específicamente cuáles son las causas graves, para precisamente impedir abusos de autoridad que es lo que se pretendió con esta fracción I del 115.

El tercer párrafo del artículo 63 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco merece un comentario en el sentido de que la falta de los integrantes de un ayuntamiento no es causa de suspensión, sino de desaparición, pues es una manera clara en que el Ayuntamiento se puede ver imposibilitado para cumplir sus funciones y por lo tanto se debe aplicar la hipótesis de desaparición y no la de suspensión.

El artículo 59 de la Constitución del Estado de Oaxaca, que se refiere a las facultades de la legislatura, en sus fracción V y V bis dispone:

“V. Suprimir Municipios, siempre que sus rentas no alcancen a cubrir sus presupuestos de egresos o carezcan de capacidad para manejarse por si mismos y administrarse a través de sus respectivos Ayuntamientos o cuando los núcleos de población que los integran no lleguen a los quince mil habitantes;

V BIS. La Legislatura Local, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros por alguna de las causas graves que la Ley Reglamentaria prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”.

Respecto a la fracción V es preciso señalar que Oaxaca cuenta con un total de 570 municipios de los cuales únicamente 35 tienen mas de quince mil habitantes, entonces la legislatura local podría desaparecer 535 municipios.

¿ En dónde queda la seguridad, la autonomía y libertad municipal ?

En definitiva la fracción V del artículo 59 de la Constitución del Estado de Oaxaca hace muy frágil la institución municipal en el propio estado.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca señala en su artículo 117 las causas de desaparición de los ayuntamientos que son cuando la mayoría de sus integrantes:

I.- Renuncien a sus cargos o abandone el ejercicio de sus funciones.

II.- Estén imposibilitados física o legalmente para el ejercicio de las funciones inherentes a su cargo.

III.- Estén imposibilitados materialmente para el ejercicio de estas funciones con motivo de situaciones o conflictos causados o propiciados por ellos mismos, que afecten la vida del Municipio, impidiendo la plena vigilancia del orden jurídico, y

IV.- Cuando a juicio de la Legislatura sea indispensable la desaparición del Ayuntamiento”.

Por otra parte la misma Ley en su artículo 122 dispone:

“Artículo 122.- El mandato otorgado a alguno de los miembros del Ayuntamiento, solo podrá ser revocado por la Legislatura del Estado, con el acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros cuando se compruebe que actúan en contra de los intereses de la comunidad municipal”.

La legislación del Estado de Oaxaca no distingue entre suspensión y desaparición de ayuntamientos, pues en todos los supuestos sobre el tema, se refiere únicamente a la desaparición y nunca a la suspensión.

Es importante señalar que la fracción IV del artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal da la facultad a la legislatura local para hacer la declaratoria de desaparición de ayuntamientos arbitraria y discrecionalmente, lo que afecta gravemente la autonomía política del municipio.

Asimismo en cuanto a la revocación del mandato de los miembros del ayuntamiento sería imprescindible que se determinaran cuáles son los “intereses de la comunidad municipal”, pues de lo contrario se volvería a caer en la arbitrariedad y discrecionalidad de las legislaturas locales.

### **3.1.2.5 Consejos municipales**

De la revisión de algunas leyes orgánicas municipales se infiere que los consejos municipales que señala el texto constitucional son cuerpos colegiados, que tienen las mismas facultades que la Constitución Federal, constituciones locales y demás leyes y reglamentos respectivos otorgan a los ayuntamientos, se diferencian en que no son autoridades de elección popular, sino que son designados por el Congreso Local.

Con los Consejos municipales se suprime el origen popular del municipio sustituyéndose por vecinos designados discrecional y arbitrariamente por un órgano político, a los representantes populares.

En un principio se justifica esta situación en razón de que el municipio no puede verse en ningún momento privado de autoridad que lo gobierne, ya que el municipio, debido a la función que le es propia, debe satisfacer las necesidades locales; sin embargo, hay que tener cuidado con el hecho de que la libertad para suspender ayuntamientos puede ser como un medio para imponer consejos municipales, es decir, los consejos municipales pueden en un momento dado ser un instrumento para evadir elecciones. Por ejemplo, en un determinado municipio se puede dar el caso de que la oposición gane las elecciones, ante este hecho la legislatura estatal bajo el control del partido oficial podría declarar la suspensión del ayuntamiento y nombrar un consejo municipal simpatizante del partido oficial.

En cuanto al problema de la designación de los integrantes del consejo municipal, el texto constitucional otorga la facultad de designación al Congreso Local, por lo que no existe circunstancia que justifique la intromisión del gobernador del Estado en el procedimiento de designación de los integrantes del consejo municipal.

Al respecto la Ley Orgánica para el Estado de Baja California establece en la fracción II del artículo 28:

“El gobernador del estado propondrá al Congreso, las personas que deberán integrar los consejos municipales con descripción del cargo que a cada uno corresponda.

El Congreso concederá o negará su aprobación dentro del improrrogable termino de diez días. Se entenderá que el Congreso aprueba la designación del consejo municipal propuesto por el gobernador del estado, si no resolviere acerca de ella, en el mismo termino de diez días.

Cuando el Congreso negare su aprobación al consejo municipal propuesto, el gobernador del estado someterá a la consideración de aquel uno nuevo. Si también fuere rechazada esta segunda proposición, el gobernador del estado designará un consejo municipal que sujetará a la aprobación del Congreso, hasta el siguiente periodo de sesiones, el Congreso aprobará o rechazará el consejo municipal nombrado por el gobernador del estado. En caso de rechazo se procederá con arreglo a lo que dispone este párrafo y los anteriores de esta fracción”.

La fracción denota una supeditación del Congreso Local a la propuesta que realiza el gobernador del estado, cuando el texto constitucional es claro al otorgar la designación de los integrantes del consejo municipal al congreso local y no otorga ninguna injerencia al ejecutivo del estado.

A la luz del problema de la centralización en nuestro país, este tipo de normas llama la atención no solo por el control político que tienen los gobiernos estatales, sino por la amplitud concedida a los órganos centrales para manejar a su arbitrio al municipio.

Es importante comentar que esta clase de disposiciones han lesionado a fondo la libertad municipal pues “... la autonomía de los municipios en su propia esfera, no admite mas control y autoridad que la de sus cabildos”.<sup>32</sup>

Entiendo que la autonomía política de los municipios fortalece con el proceso de descentralización, siendo que esta autonomía se plantea fundamentalmente frente a la injerencia de los poderes de los estados de manera arbitraria y discrecional en la vida y existencia misma del municipio.

---

<sup>32</sup>Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, p. 386.

Desde la perspectiva de la centralización política la reforma es insuficiente, pues el municipio esta a merced de las legislaturas locales que son un cuerpo eminentemente político y que por lo tanto actúan como tal y que además en la mayoría de los estados están controladas por el partido oficial.

Por otra parte no se prevé ningún tipo de mecanismo imparcial y eficiente para resolver las controversias que se susciten entre estado y municipios, ya que en la actualidad resuelve en caso de conflicto el Tribunal Superior de Justicia Local, cuyos integrantes son nombrados por el gobernador del estado por lo que dista mucho de ser un cuerpo imparcial.

### **3.1.3 Fracción II a la VIII**

“II: Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran 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;”

Con esta fracción:

A - Se reitera la personalidad jurídica de los municipios.

Al reconocerle personalidad jurídica al municipio lo hace sujeto de obligaciones y derechos. Como cualquier otra persona moral el municipio requiere órganos que lo representen y estos órganos están formados por el ayuntamiento y el presidente municipal.

B - Se confiere jerarquía constitucional al manejo del patrimonio municipal de conformidad con la ley.

En cuanto al patrimonio municipal la tendencia de la legislación municipal es seguir con la clasificación que sobre la materia señala la Ley de Bienes Nacionales como ejemplo de ello el artículo 103 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas señala:

“Artículo 103.- El patrimonio municipal se compone de:

I.- Bienes de dominio público y

II.- Bienes de dominio privado”.

Asimismo el artículo 99 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán señala que forman el patrimonio municipal:

“I.- Todos los bienes muebles e inmuebles, propiedad del municipio, destinados a los servicios públicos;

II.- Los bienes de uso común, pertenecientes al municipio;

III.- Los bienes propios o del dominio privado del municipio;

IV.- Las donaciones y legados que se hicieren al municipio;

V.- Las rentas y productos de todos los bienes municipales;

VI.- Las contribuciones que deben percibir los ayuntamientos según las leyes federales y del Estado y,

VII.- Los arbitrios que se crearen cada año en la Ley de Ingresos Municipales”.

C - Se ratifican las facultades reglamentarias otorgadas a los ayuntamientos para expedir, de acuerdo con las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás normas administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con respecto a la facultad reglamentaria de los municipios conviene hacer referencia al principio de división de poderes que consiste en que “no podrán reunirse dos o mas de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el legislativo en un individuo” según lo señala el artículo 49 constitucional.

En los términos de esta noción, un estado no podría fijar al ayuntamiento una competencia integrada con funciones de índole legislativa, ejecutiva y jurisdiccional,

pues al reunir las en una sola persona se violaría el principio de poderes.

El municipio al ser una fórmula de descentralización política, administrativa y de la división territorial de los estados, es correcto que posea facultades de carácter reglamentario y no legislativo.

Los reglamentos municipales pueden clasificarse en tres grupos:

- Reglamentos que regulan la vida del municipio. P.e. bandos de policía y buen gobierno.
- Reglamentos de Organización y funcionamiento de las autoridades y empleados municipales. P.e. reglamentos internos del ayuntamiento.
- Reglamentos para el funcionamiento y control de actividades encomendadas a regular la satisfacción de las necesidades de la población. p.e. Reglamento para la Realización de Obras y Prestación de Servicios Públicos.

En cuanto a la facultad reglamentaria, las legislaciones respectivas observan el precepto constitucional correctamente; a manera de ejemplo, el artículo 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato dispone:

“Artículo 76.- Los ayuntamientos expedirán dentro de sus respectivas jurisdicciones, su reglamento interior, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general de acuerdo con las bases que se establecen en este Título”.

Asimismo el artículo 94 de la Ley Orgánica Municipal del mismo estado señala:

“Artículo 94.- Los Ayuntamientos tendrán facultades de elaborar y expedir los Reglamentos Municipales, de acuerdo a las bases normativas establecidas por el Congreso del Estado”.

### ↳ Fracción III

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

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;"

La innovación que representa esta fracción es que además de establecer la competencia mínima municipal, prevé que con base en el desarrollo y las condiciones específicas de cada municipio, las legislaturas estatales las amplíe, entonces:

- Se indican los servicios públicos mínimos que los municipios deben prestar, ya sea con el auxilio de los estados o de otros municipios cuando sea necesario y así lo determinen las leyes.

Los servicios públicos a que se refiere el párrafo anterior son los siguientes:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público.
- Limpia.
- Mercados y centrales de abasto.
- Panteones.
- Rastro.
- Calles, parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito.

Esta competencia de servicios públicos que deben prestar los municipios puede ser ampliada por las legislaturas locales, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas y la capacidad administrativa de los municipios.

Esta disposición, significa la posibilidad de hacer una tipología municipal, de establecer tipos de municipios y de tener una forma de evaluación de la capacidad administrativa y financiera de estos, para administrar tales o cuales servicios públicos. Esto es importante porque es el reconocimiento de la diferencia de características administrativas y financieras de los municipios.

Con estas disposiciones se trata de resolver uno de los problemas que han afectado al municipio mexicano, que es el relativo a la prestación de los servicios públicos a sus pobladores, pues no había claridad constitucional sobre cuáles servicios públicos le correspondía prestar al municipio, siendo además notorio que, ante la incapacidad de algunos ayuntamientos para prestarlos, algunos servicios han sido absorbidos por los gobiernos locales o por la Federación.

Al quedar establecido el ámbito competencia municipal, se debería acelerar la dinámica del desarrollo municipal para que todos los municipios pudieran prestar los servicios que les correspondan.

En general, las legislaciones locales respetan el mínimo de competencia municipal e inclusive algunas legislaciones, como es el caso de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato, añaden ciertos servicios como el de Bomberos y Estacionamientos Públicos.

Un caso curioso es el relativo a la Legislación Oaxaqueña, ya que por una parte añade los servicios de atención médica de urgencia, registro civil, archivo y autenticación de documentos, embellecimiento y conservación de los poblados y centros urbanos; sin embargo por otra parte, excluye el servicio de limpieza.

En lo personal el hecho de que algunas legislaturas como es el caso de Oaxaca excluyan tal o cual servicio no es el problema fundamental, es mas importante el hecho de que debido a los escasos recursos con los que cuentan un gran número de municipios en nuestro país no pueden llevar a cabo tales servicios y es por ello que se considera correcto lo señalado en el inciso "i" de esta Fracción.

- Se da la posibilidad de coordinación y asociación, de los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

Con este apartado se regulan las mancomunidades municipales, que pueden llegar a ser una respuesta afectiva al problema de la pulverización municipal, que en síntesis es la existencia de municipios sin que cuenten con los elementos indispensables para su supervivencia.

La aplicación de las coordinaciones y asociaciones municipales puede llevar a una reordenación del mapa municipal, logrando que los municipios eleven los niveles de eficiencia de los servicios que deben realizar.

En cuanto al párrafo último de esta Fracción III del artículo 115 Constitucional ciertas legislaciones como el caso de Chihuahua no prevén el caso de coordinación y asociación para la prestación de servicios públicos municipales.

Por otra parte en algunas otras legislaciones no se prevé que los ayuntamientos se asocien o coordinen entre ellos, sino con el estado para la prestación de servicios públicos, por ejemplo, en el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Guanajuato que se refiere a la competencia de los ayuntamientos, dispone en su fracción XVIII:

“XVIII.- Celebrar convenios con el Gobierno del Estado para la ejecución y operación de obras y de coordinación fiscal, colaboración administrativa y prestación de servicios”.

Lo mismo sucede en el artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca refiriéndose también a las facultades de los ayuntamientos en la fracción XXVI se dispone:

“XXVI.- Celebrar convenios con las entidades estatales para la ejecución y operación de obras, la prestación de servicios públicos, o la asunción de atribuciones que correspondan a aquellos”.

Como se puede apreciar el artículo 115 Constitucional en el párrafo último de su Fracción III, da la facultad para que los ayuntamientos se asocien y coordinen entre ellos; sin embargo, el sentido que se le da a este párrafo por las legislaciones locales es que los ayuntamientos no se asocien ni coordinen entre ellos sino con el estado, lo que va claramente en contra de lo señalado en la Fracción III del artículo 115.

En esta tercera fracción del artículo 115 Constitucional se encontró nuevamente con el problema de la subordinación del municipio al gobierno estatal. El municipio no cuenta con ningún tipo de mecanismo para defenderse contra las arbitrariedades del gobierno estatal.

La primera parte de esta fracción, "... los municipios con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes...", es tan ambigua que permite la total discrecionalidad por parte del estado para su intervención. En ninguna legislación local de las revisadas se encontró algún tipo de disposición que determinara criterios objetivos que se deban tomar en cuenta para que el estado intervenga en la prestación de servicios en el municipio.

Por otra parte el inciso "i" deja abierta la posibilidad a la arbitrariedad y discrecionalidad de las legislaturas locales en cuanto a su aplicación, pues en ninguna legislación local de las revisadas se establecen los criterios para determinar cuáles son esas condiciones territoriales y socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera a que hace referencia.

#### ↳ Fracción IV

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

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

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

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

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

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

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

Lo que se consideraba como la mayor debilidad del artículo 115 original era que no se aseguraba la autonomía financiera del municipio, pues se le dejaba a merced de las asignaciones que indicaban los poderes estatales, este punto fue tratado por la reforma de 1983, ya que la nueva fracción IV en lista las fuentes tributarias municipales, sin perjuicio de las demás que le confiera las leyes y convenios.

- Se establece la libre administración de la hacienda municipal.
- Se establecen rubros económicos a favor de las haciendas de los municipios.
- Se señala una redistribución de competencias en materia fiscal.
- Se le asignan al municipio los siguientes impuestos o contribuciones: 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.

Las dos fuentes más importantes dentro de este renglón están constituidas por el impuesto predial y por el de traslación de dominio de bienes inmuebles. Al transmitirles a los municipios estas contribuciones se da un paso importante en la distribución de competencias en materia impositiva y se reconoce la importancia de la territorialidad en materia fiscal, haciendo que los ingresos beneficien a la localidad en que se encuentran los predios.

Sobre las contribuciones mencionadas es necesario tener presente el hecho de que su administración no es sencilla y que muchos municipios no cuentan con los elementos para llevarla a cabo. Es por ello que se explica la posibilidad de convenios que permitan que la entidad continúe manejando, en forma transitoria, los ingresos inmobiliarios.

Se señala la posibilidad de celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

Se les asigna a los municipios los rendimientos de sus propios bienes, así como de otras contribuciones e ingresos que las legislaturas locales establezcan a su favor, así como los ingresos provenientes de la prestación de los servicios públicos a su cargo.

La hacienda municipal está integrada, además, por los productos derivados de los rendimientos de los bienes municipales, como por ejemplo los relativos a la enajenación de bienes muebles o inmuebles, o la renta de los mismos.

En otro renglón se obtienen ingresos por recargos, multas, gastos de ejecución y de cobranza, subsidios, donativos y garantías.

La importancia especial que han tenido las participaciones por el cobro de multas federales que corresponden al municipio. En el artículo 13 de la Ley de Coordinación Fiscal se estableció que a partir del 1o. de enero de 1981 los municipios del país se encargarían del cobro de toda clase de multas impuestas por autoridades administrativas federales que no fueran de naturaleza fiscal.

Por este concepto se entrega al municipio el 90 % de lo recaudado incluyendo recargos e indemnizaciones.

Los recursos que integran la hacienda municipal se clasifican en:

Impuestos, productos, aprovechamientos, derechos, contribuciones especiales, participaciones, ingresos extraordinarios, subsidios y transferencias.

- Se establece el derecho de los municipios a recibir participaciones federales

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

Aproximadamente el 90 % de los ingresos de la mayor parte de los municipios tienen este origen.

El sistema Nacional de Coordinación Fiscal establece tres clases de participaciones a los municipios:

- 20 % como mínimo que deben recibir de las participaciones de los estados a través del Fondo General de Participaciones, que se constituyó con la fusión del anterior Fondo General de Participaciones y del Fondo Financiero Complementario. El primero se componía por el 16.93 %, sobre el total de ingresos tributarios y se distribuye por entidad federativa, de acuerdo a sus participaciones en la captación de ingresos tributarios; el segundo se integraba por el 0.50 % de los ingresos corrientes de la Federación y la política que lo rige es distribuirlos asignando mayores recursos a niveles de gobierno de menor desarrollo.

A la fecha, las Legislaturas de los estados han expedido decretos en materia de distribución de participaciones federales otorgadas a los municipios, siendo que se observa la carencia de uniformidad de criterios para la distribución.

Del análisis de dichas disposiciones, se observa que para la distribución de los fondos se toman como bases ciertos indicadores, tales como recaudación del impuesto el valor agregado; tendencia específica de los ingresos municipales; superficie municipal; población estatal y municipal; nóminas magisteriales; recaudación municipal por impuestos federales; recaudación del impuesto predial, entre otros más.

- El 95 % del 2.8 % de los impuestos general de importación y el 2 % adicional sobre el impuesto general de exportación, a aquellos municipios colindantes con la frontera a los litorales por los que se realice materialmente la entrada al país o la salida de él de los bienes que se importen o exporten.

- El 3.17 % del derecho adicional sobre hidrocarburos que se exporten, excluyendo el derecho extraordinario sobre los mismos y, en su caso, del impuesto adicional del 3 % sobre el impuesto general en exportaciones de petróleo crudo, gas natural y sus derivados a los municipios colindantes con la frontera o litorales, por los

que se realice materialmente la salida del país de dichos productos.

Estos recursos se distribuyen de acuerdo a lo que establezcan las legislaturas locales mediante disposiciones de carácter general. Asimismo las participaciones serán cubiertas en efectivo y no en obra.

Por otra parte, el 0.42 % de la recaudación federal participable que obtenga la Federación por concepto de impuestos, así como por los derechos sobre minería y sobre hidrocarburos, con exclusión del derecho extraordinario sobre los mismos, en la siguiente forma:

- El 30 % se destinara a formar un Fondo de Fomento Municipal.
- El 70 % incrementará dicho Fondo de Fomento Municipal y sólo corresponderá a las entidades que se coordinen en materia de derechos.
- Se establece la prohibición a las legislaturas locales de establecer exenciones o subsidios respecto de las contribuciones señaladas, en su favor de personas físicas o morales, o de instituciones oficiales o privadas.

Merece especial atención este párrafo final de la fracción IV pues implica supeditación del municipio a las legislaturas locales:

Se indica que las leyes de ingresos y las cuentas públicas de los ayuntamientos serán aprobadas y revisadas por las legislaturas locales. A su vez, se dispone que los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos de acuerdo con los ingresos disponibles.

Es importante tener en cuenta que por una parte se observan municipios como Toluca, en el Estado de México, que han elaborado sus propios manuales de procedimientos, que capacitan a su personal, cuentan con el equipo adecuado, manejan sistemas de financiamiento que les permiten ampliar sus recursos, que elaboran técnicamente sus presupuestos, que cobran directamente las contribuciones y que en resumen tienen una hacienda saludable.

Por otra parte, se observan municipios pobres, con fugas de recursos, ineficiencia en la recaudación, con poca participación federal, infraestructura

deficiente.

Estas irregularidades tiene tres explicaciones:

- Una burocracia sin conocimientos ni preparación.
- Una infraestructura administrativa deficiente.
- Un sistema deficiente de finanzas públicas, sin un padrón de contribuyentes actualizado, sin personal capacitado con estudios hacendarios y sin efectivos sistemas de información.

Como se puede apreciar estas explicaciones están relacionadas íntimamente con la dinámica centralizadora del crecimiento del país que ha generado importantes desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico del municipio.

En cuanto a esta Fracción IV del Artículo 115 Constitucional, causa especial atención en el inciso "b" pues la mayor parte de los recursos que reciben los municipios se deriva precisamente de las participaciones federales y nuevamente es la legislatura local la que determina anualmente de manera discrecional las bases, montos y plazos para asignárselas a los municipios.

Este hecho hace que los presidentes municipales negocien con los gobernadores para lograr un aumento en las participaciones federales, en lugar de tener criterios objetivos de participación, esto hace que la sujeción del municipio al gobierno estatal sea incorrecto.

Hay que tener presente que el monto sobre los impuestos locales que ya la mayoría de los municipios del país recibe es bajo, insuficiente para satisfacer cualquier tipo de servicio público. A manera de ejemplo el municipio de Ejecutla en el Estado de Jalisco se localiza en la sierra y tiene una población de 2,244 campesinos dedicados a lo que se ha llamado agricultura de supervivencia o de autoconsumo.

¿Cuál es el monto que se recibe por concepto de impuesto predial ?

Ninguno, no se cobra y posiblemente tampoco saben que existe.

El municipio de Ejecutla no es un caso aislado, refleja la realidad municipal de México.

### ↳ Fracción V

“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...”

Nuestro país ha experimentado un proceso de urbanización acelerada en las últimas décadas que ha concentrado en poco espacio geográfico grandes núcleos de población, atraídos por la concentración de la actividad económica en pocas zonas del territorio.

En esta fracción V se dan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren la zonificación y sus planes de desarrollo urbano municipal. Estos son los instrumentos donde se define la utilización del territorio del municipio, donde se establecen los mecanismos técnicos, jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de localidad, para que se prevea su futuro crecimiento ordenado.

Dentro de los componentes del desarrollo urbano se encuentran:

- Suelo Urbano: entendido como el espacio físico donde se desarrollan las actividades de la ciudad.
- Infraestructura Urbana: Es el conjunto de obras que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades como son las obras hidráulicas, calles y banquetas, mercados, rastros, escuelas, centros deportivos, debido a su gran importancia no pueden faltar en cualquier centro urbano.
- Vivienda.

- **Servicios Urbanos:** Son los medios para satisfacer las necesidades colectivas.

Respecto al desarrollo urbano es conveniente señalar que las legislaturas estatales poseen una amplia gama de atribuciones normativas, de control y procedimiento, por ejemplo: fijar las normas a las que se sujetaran las autoridades municipales para la administración de la zonificación urbana; fijar las normas a las que se sujetarán los municipios en sus intervenciones relativas al contenido de esta Fracción V (reservas territoriales, regulación de la tenencia de la tierra y reservas ecológicas); tener los procedimientos para la expedición de decretos y resoluciones administrativas referentes a la ordenación del desarrollo urbano; contemplar los sistemas de control para el correcto ejercicio de las atribuciones conferidas a los ayuntamientos.

Sobre la jurisdicción municipal, los gobernadores de los estados ejercen atribuciones que caen dentro de la dinámica de coordinación, celebración de convenios, apoyo y asesoría, publicación de los planes o programas de desarrollo urbano y las declaraciones de usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Se especifica la competencia del municipio respecto al desarrollo urbano, pudiendo expedir reglamentos y disposiciones administrativas dentro de los términos de las leyes federales y estatales, cumplir con tales facultades.

La competencia del municipio con respecto al desarrollo urbano es la siguiente:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación y los 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.
- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Las facultades establecidas en la Fracción V del Artículo 115 Constitucional son incorporadas correctamente por las Leyes Orgánicas Municipales, a manera de ejemplo se tiene la Ley Orgánica Municipal del Estado de México:

“Artículo 42.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos...

XXI. Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales y ecológicas; 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 privadas; planear y regular de manera conjunta y coordinada los centros de zona conurbada y expedir los Reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarias...”

#### ↳ Fracción VI

“VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o mas 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...”

Se reitera la intervención de los municipios para la formación de zonas conurbadas.

Con respecto a la conurbación la Ley General de Asentamientos Humanos dispone:

“Artículo 18.- El fomento de conurbación se presenta cuando dos o mas centros urbanos formen o tiendan a formar una continuidad demográfica.”

Para que exista la conurbación, ésta debe ser reconocida formalmente mediante declaratoria, siendo competencia del ejecutivo local expedirla si los centros se localizan dentro de los límites de un mismo estado. Y si se localizan en mas de una entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República.

Asimismo el Artículo 21 de la Ley General de Asentamientos Humanos dispone:

“Artículo 21.- Para efectos de la fracción VI del artículo 115 constitucional, es zona de conurbación el área circular generada por un radio de treinta kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes.

Los municipios y los gobiernos de las entidades federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor o menor a la definida en el párrafo anterior.

Los gobiernos de los municipios y de las entidades federativas podrán acordar con el Gobierno Federal, en los casos en que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor.”

Es importante señalar que con respecto a las facultades de los municipios sobre la materia de conurbación, tanto las constituciones locales como las leyes orgánicas municipales analizadas guardan silencio.

## ↳ Fracción VII

“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...”

Se hace referencia a la jerarquía de los cuerpos de seguridad pública entre los tres niveles de gobierno.

En general en las legislaturas estatales que se revisaron se respeta el precepto señalado en esta Fracción VII; sin embargo, hay algunas excepciones como sería el caso del Artículo 25 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Tabasco que dispone:

“Artículo 25.- El Gobernador del Estado tendrán el mando de la fuerza pública del municipio donde resida habitual o transitoriamente”.

Como se aprecia en este artículo no se contempla la posibilidad de que el Ejecutivo Federal tenga el mando de la fuerza pública del municipio donde residiera habitual o transitoriamente; sin embargo, siguiendo el principio de jerarquía de las

leyes al mandato constitucional prevalece.

Por otra parte, el Artículo 104 en su primer párrafo de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala:

“Artículo 104.- El Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.

En este primer párrafo se respeta el precepto de la Fracción VII del Artículo 115 Constitucional; sin embargo, en el segundo párrafo del artículo 104 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se señala lo siguiente:

“Artículo 104.- El Gobernador dispondrá de la totalidad de las fuerzas de seguridad municipal en el Estado y podrá movilizarlas según las necesidades públicas”.

En este segundo párrafo la Ley Orgánica Municipal del Estado de México faculta al Gobernador del Estado a tomar acciones que exceden al precepto señalado en la Fracción VII del artículo 115 Constitucional, es por lo tanto en mi opinión este segundo párrafo inconstitucional.

### ↳ Fracción VIII

“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.”

La fracción VIII del artículo 115 Constitucional se divide en dos párrafos siendo que el primero se refiere a la introducción del principio de representación proporcional, en tanto que el segundo párrafo se refiere a las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores.

En cuanto al primer párrafo, los ayuntamientos se integrarán conforme al principio de representación proporcional, suprimiendo el límite poblacional establecido

en el texto anterior, de acuerdo con las leyes respectivas de las entidades federativas.

Sobre la representación proporcional cabe señalar que el 6 de diciembre de 1977 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones a 17 artículos de la Constitución Federal, dentro del proceso de la llamada "reforma política".

Así, fue adicionada la entonces fracción III del artículo 115, a fin de que en la elección de las legislaturas locales se introdujera el sistema de diputados de minoría, así como el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos cuya población fuese de trescientos mil o más habitantes.

La implantación de esta reforma a nivel municipal produjo las cuestiones siguientes:

¿ En qué municipios podrían operar la representación proporcional; en los 300,000 o más habitantes o también en los municipios con menor población ?

En todo caso, la segunda alternativa no violentaría el marco constitucional, pues podría interpretarse que la utilización de la representación proporcional era una obligación en los municipios con población de 300,000 o mas habitantes, pero en ejercicio de la autonomía política de los estados, estos podrían establecer la incorporación de este método electoral en municipios con menor población. Por cierto, si la reforma se hubiera aplicado en los municipios con la población mencionada únicamente 36 de los 2,377 municipios de la República la hubieran llevado a cabo.

Solamente trece entidades federativas (Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz) asumieron el criterio de incorporar la representación proporcional en municipios con 300,000 habitantes. Los otros estados establecieron el criterio de la representación proporcional en municipios que iban desde los 200,000 (Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Yucatán) hasta los 25,000 habitantes (Baja California Sur, Durango, Hidalgo, Sonora y Tlaxcala).

Como se aprecia la introducción del principio de la representación proporcional con la reforma política de 1977, se aplicó en forma diversa en los distintos Estados de

la República.

Con la nueva reforma se le da impulso a la política municipal al disponer que, con sujeción a la legislación local, todos los ayuntamientos se elegirán ajustándose al principio de representación proporcional, superándose la reforma de 1977.

Por lo que respecta a la Reforma Política, el Artículo 98 de la Constitución del Estado de Oaxaca en su Fracción III último párrafo dispone:

“Artículo 98.- ...

III. En la integración de los Ayuntamientos de todos los Municipios del Estado, se respetará el principio de representación proporcional...”

Asimismo, el Artículo 19 de la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado dispone:

“Artículo 19.- Los Ayuntamientos se renovarán cada tres años y se integrarán en los términos del artículo 98 de la Constitución Política del Estado.”

Revisando diversas legislaciones locales con respecto a la representación proporcional se encontraron las características generales siguientes:

- Se incorporó en todos los casos el principio de representación proporcional.
- La representación proporcional solo se aplica a regidores.
- El número de regidores de representación proporcional se estableció de acuerdo al número de regidores de mayoría, o bien conforme a la población municipal.
- En ningún caso el número total de regidores de representación proporcional es superior a 5 %, ni mayor del 25 % del ayuntamiento.
- Los requisitos que se exigen a los partidos políticos para obtener regidurías de representación proporcional son:
  - Haber registrado planillas por lo menos en una tercera parte de los municipios del

estado.

- No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa.
- Haber obtenido por lo menos el 1.5 % de la votación total emitida en la elección del ayuntamiento correspondiente.

Por otra parte la fracción IX del artículo 115 se cambio al segundo párrafo de la fracción VIII del mismo artículo con la reforma de 1987.

Con respecto al segundo párrafo de esta Fracción VIII es de llamar la atención que la iniciativa del Ejecutivo fue modificada por el Senado de la República. La iniciativa proponía lo siguiente:

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

Las propias Legislaturas expedirán los estatutos legales que de acuerdo con las mismas normas regularán las relaciones de trabajo entre los Municipios y sus servidores”.

Las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores propusieron la redacción siguiente:

“IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por los que a sus trabajadores se refiere”.

La asamblea del Senado aprobó la reforma propuesta por las Comisiones Unidas, así como, en su turno y momento, la Cámara de Diputados y las Legislaturas de los Estados.

Así, corresponde a las legislaturas locales resolver:

- Las bases constitucionales locales.
- La sujeción al apartado A o B del artículo 123.
- La expedición de leyes de trabajo locales.

Es posible; sin embargo, que las condiciones financieras de algunos estados y municipios impidan que por algún tiempo sus servidores se beneficien efectivamente de todas las garantías económicas y sociales que otorgan los regímenes federales.

En definitiva la reforma de 1893 no ha resuelto los problemas fundamentales del municipio mexicano:

- La autonomía económica del municipio.
- La autonomía política del municipio.
- No se ha establecido ningún mecanismo para resolver de manera imparcial los conflictos Estado - Municipio.
- La autonomía administrativa del municipio.

En tanto no se resuelvan estos cuatro puntos no es posible hablar del *municipio libre*.

♦ **C. Raúl Rea:** Señor Presidente, señores diputados: hemos leído con toda atención el proyecto de Iniciativa y el proyecto de dictámen sobre las reformas al artículo 115. Entendemos que el municipio obtiene su autonomía porque el origen de su ejercicio en cuanto a su organización y su gobierno son anteriores al de los Estados y de la Federación, y que como forma de poder público de la sociedad vecinal debe cumplir debidamente las funciones administrativas, legislativa, ejecutiva, judicial, social y hencendaria, y que su autonomía debe expresarse en el ejercicio de sus derechos de autoadministración, autodesarrollo, autogobierno, autoimposición, y autoseguridad; todos por decisión y a nombre de los vecinos.

Por eso recogemos con simpatía la iniciativa que incorpora una vieja demanda de las fuerzas revolucionarias en el sentido de que los ayuntamientos, como todo cuerpo colegiado, se integre con una representación proporcional en donde se incluyan todos los sectores y clases sociales representados a través de los partidos políticos, porque dados los derechos que ha de ejercer y las funciones que ha de realizar, debe ser siempre para otorgar a los vecinos que estos requieren, sin distinción y sin discriminación de ninguna naturaleza.

Sin embargo, es lamentable que el espíritu de esta reforma no haya llegado también a las legislaturas de los estados, para que quede consignada la integración de los diputados de minoría, que aunque debieran ser todos de representación proporcional también en el Congreso de la Unión, si la iniciativa hubiera recogido lo anterior, ya sería un avance que podría evitar los absurdos antidemocráticos que pueden darse todavía en algunos estados cuando un partido político, con un voto de mas puede llevarse carro completo en cuanto a las posiciones sujetas a elección. Reconocemos también como un avance que se determine otorgar al municipio mayores recursos procedentes de la propiedad inmueble, así como también el que se haya aceptado que los ayuntamientos sin intervención de las legislaturas de los estados puedan determinar sus presupuestos de egresos. Sin embargo, consideramos que choca contra el principio de que el municipio administrara libremente su hacienda, el hecho de que las legislaturas queden facultadas para aprobar los ingresos municipales sin la intervención necesaria de los ayuntamientos. Y mas todavía cuando se obliga al ayuntamiento a rendir cuentas a la legislatura, cuando nosotros entendemos que debieran ser lo funcionarios que manejan fondos como el tesorero y el presidente municipal los que rindieran cuentas al Cabildo en sesión abierta frente al pueblo y que fuera ante la legislatura solamente cuando se hubiesen manejado subsidios o cantidades aportadas por los Estados o la Federación, o bien, cuando quedara en entredicho o se cuestionara fundadamente la honestidad de los ayuntamientos.

Por otro lado, sabemos que no se puede haber democracia cuando no existe libertad y si entendemos por libertad la posibilidad real para satisfacer las mas ingentes necesidades, entonces un municipio no es libre cuando carece de los recursos necesarios para atender los servicios que son indispensables en su municipalidad.

Y por tanto esto deteriora y destruye las formas democráticas en el ámbito municipal.

Consideramos que la Constitución Federal debiera señalar con precisión los enunciados de los servicios que deban prestar el ayuntamiento, para que las legislaturas locales no atribuyan a otras instituciones estas funciones, señalando además que los organismos de vecinos o de otras instituciones que se constituyan para participar en el quehacer municipal, queden siempre sujetas, subordinadas al ayuntamiento y que este en todo momento tenga el derecho de desaparecerles, o bien de rescindir los convenios que hayan sido contratados previamente cuando así procesa a los intereses del ayuntamiento. Con esto se evitaría que la concurrencia de los estados absorbieran las funciones que corresponden a los municipios y de lo cual hay muchos ejemplos en este país.

Y por otro lado se evitaría también constituir organismos paralelos a las funciones del gobierno municipal. Sin embargo, lo que no podemos aceptar porque eso atenta, vulnera y liquida el principio del municipio libre, es el hecho de que sean las legislaturas de los estados las que tengan el derecho de desintegrar, desaparecer, a los ayuntamientos. Porque la autonomía municipal si la llevamos a hasta sus últimas consecuencias, con una interpretación ortodoxa de la misma, tendríamos que entender y aceptar que debieran ser los ayuntamientos los que calificaran en última instancia sus propias elecciones. Y que solamente la mayoría de los electores tendrían el derecho de modificar estas disposiciones o de revocar el mandato otorgado por ellos mismos.

Tampoco podemos aceptar de ninguna manera y por eso votaremos en contra del dictámen, el que como queda asentado en la iniciativa, que sea facultad de las legislaturas locales, legislar en materia laboral, aunque solo sea para normar las relaciones entre los municipios o los ayuntamientos que lo representan, los estados y sus servidores. Esto debe seguir siendo competencia del Congreso de la Unión. Hasta antes de 1929, los congresos locales tenían la facultad de legislar en esta materia y sin embargo no lo hicieron. Y cuando lo hicieron fue con muchas lagunas y con muchas figuras lesivas a los intereses de los trabajadores.

Lagunas y figuras lesivas que sirvieron para la exposición de motivos y para los discursos del partido de la mayoría, que logró precisamente con ello, dejar como potestad exclusiva del Congreso de la Unión, legislar en materia laboral, respondiendo así a las demandas de la lucha de la clase trabajadora.

Aun cuando se dice que las legislaturas atenderán a los principios del artículo 123, a lo cual la iniciativa hace referencia de paso, la verdad es que de hecho quedarán

fuera de la protección de ese artículo tutelar, pilar de las conquistas revolucionarias y de la legislación social, todos los trabajadores servidores de los municipios y de los estados.

Como se puede facultar a los estados a este tipo de legislación si teniendo la facultad de hacerlo para limitar, para señalar los límites mexicanos de la pequeña propiedad y los índices de agostadero, ni siquiera en su tercera parte los han realizado; aun cuando esta disposición data desde 1917.

Tampoco las diputaciones locales han cumplido su compromiso del legislar, como es el mandato de la Ley Federal de Asentamientos Humanos.

Y por esta razón muchos aspectos de esta ley, que son nobles por cierto, no han sido aplicables, no se han llevado a la práctica todavía.

Cómo se puede conceder esta facultad en materia laboral cuando esta pendiente la aprobación solo por las legislaturas de los Estados, el proyecto de Ley, para que desaparezcan los tribunales en materia laboral de carácter estatal, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, para que esto quede como una facultad exclusiva de los tribunales.

Como por una parte avanzamos, como es el deseo de los trabajadores en el país; y por otra al mismo tiempo tenemos que dar marcha atrás. Esto es una incongruencia, pero no solamente es una incongruencia, es una actitud que lesiona gravemente los intereses de la clase trabajadora.

Nosotros, somos un partido democrático; pero más que eso somos un partido de los trabajadores y por tanto no podemos aceptar ninguna reforma, ninguna ley, ningún decreto, que lesione ni siquiera en mínima parte los intereses de la clase trabajadora. Por esa razón, compañeros diputados, nosotros votaremos en contra del dictamen y en contra de esta iniciativa de ley. Muchas gracias.

♦ **C. Cesar Humberto González Magallón:** El PST, por conducto de su fracción obrera parlamentaria, se declara en pro de las adiciones y reforma al artículo 115 constitucional que el Ejecutivo Federal ha enviado y que la Comisión Dictaminadora de Gobernación y Puntos Constitucionales pone a la consideración de esta Asamblea.

Queremos referirnos especialmente al municipios. La fracción parlamentaria de nuestro partido ha tenido a bien considerar que carece de objeto remontar nuestra intervención a los orígenes históricos, filosóficos y jurídicos, por los que se conforma y sustenta el municipio en nuestro país y cual ha sido su desarrollo evolutivo hasta nuestros días.

El momento actual que vive nuestro país exige de nosotros sobre todo un juicio político en torno al contenido y alcances de las reformas que se proponen que ahondar en disquisiciones y detalles que pretendan arrastrarnos al pasado cuando lo que nos importa ante esta realidad difícil que se nos impone, es dar pasos seguros hacia el porvenir.

Nos basta puntualizar que la institución municipal, a través de nuestra propia experiencia como pueblo, se revela como el ámbito territorial donde nacen y se expresan los anhelos democráticos de la vida cívica a la que aspiramos todos los mexicanos.

El municipio ha sido y es el lugar donde se realizan y generan las actividades todas de la vida propia y de la convivencia social, en el que se manifiestan todos los días los esfuerzos, el trabajo creativo, las aspiraciones de superación los problemas y angustias del cotidiano acontecer, los triunfos individuales y colectivos con las alegrías y satisfacciones que conllevan; pero también allí en el municipio ha sido y es el lugar donde se han soportado y se soportan todo género de arbitrariedades, desmanes y atropellos de quienes al margen del espíritu comunitario y distorsionado las propias bases de legalidad que los convierte en autoridades, en muchas ocasiones en forma fraudulenta ahogan la expresión libre, productiva y progresista de las mejores fuerzas sociales, políticas y culturales del pueblo de México, para beneficio exclusivo de nefastos intereses caciquiles y de camarilla regionales.

En la mayoría de los municipios de nuestro país, se advierte una confrontación brutal de desigualdades económicas y sociales, muchos municipios sobrellevan una vida precaria, de abandono, de injusticia y miseria, prácticamente sometidos a un régimen de juzgamiento y marginación por la mayoría de los gobiernos estatales.

Nosotros consideramos que estas practicas que desvirtúan el contenido esencial de la institución municipal, se producen por la forma esquemática en que se ha venido concibiendo el municipio y su ayuntamiento. El municipio, no es solo la aglomeración

de personas asentadas en un territorio determinado, y sujetas a una autoridad común. Esto podrá ser una cárcel o un cuartel, pero no un municipio. Por ello, cuando la iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional tiene como medidas de fondo hacer concurrir en la realidad de todos los municipios las necesarias relaciones de vecindad que hagan surgir un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, y cuando a esto se suma el fortalecimiento a la libertad jurídica y política de elección popular, con el objeto de satisfacer las necesidades de orden económico y político de la población que conforma el municipio por lo que ello representa un avance importante que revitaliza este núcleo fundamental, esa célula territorial, política y administrativa en que se sustenta nuestro sistema estatal y federal.

Es evidente que la iniciativa no atenta contra los intereses democráticos del pueblo. Antes, se ubica en sus reclamos elevando y ampliando el rango constitucional que hasta ahora había tenido.

El reconocimiento de mayores facultades y atribuciones que permitirán a los municipios desarrollar el grado de su autonomía indispensable para su desenvolvimiento a través de la autosuficiencia financiera, integrarán factores de independencia respecto a la administración de sus propios intereses y recursos. Es un hecho que quienes requieren beneficiarse de los alcances de la reforma política, son grandes conglomerados de trabajadores de grandes poblaciones de nuestro país, que han sufrido persistentemente los embates de los caciques, de las autoridades con mentalidad feudal, que no comprenden el proceso democrático que demandan vivir el país de las prácticas viciadas del partido oficial, que ha coadyuvado a conformar aparatos electorales anacrónicos.

El ampliar el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos municipales a todos los municipios, constituyen un avance importante que propiciara necesariamente una mayor participación popular en las decisiones políticas del país.

Hacer realidad el municipio libre en nuestro país, ha sido y es, una demanda programática del Partido Socialista de los Trabajadores y de otras organizaciones progresistas, en tal virtud saludamos la integración de principios jurídicos que dotan de mayores posibilidades de desarrollo al municipio, y para que este significativo paso no quede solo plasmado como un precepto constitucional, a su consolidación y enriquecimiento deberán concurrir las masas trabajadoras haciendo su propia política

para que en la realidad tengan plena vigencia.

Compañeros y compañeras: Nuestro partido, en poco menos de nueve años de haber iniciado su proceso de construcción, ha tenido experiencias electorales. Hemos participado y hemos ganado en varios ayuntamientos, pero en la gran mayoría se ha impuesto el fraude electoral y la autoridad del cacique, pero tenemos cuatro ayuntamientos socialistas. Tenemos el ayuntamiento de San Andrés Huaxcaltepec en Oaxaca, tenemos el ayuntamiento en Bocobá en Yucatán, tenemos un ayuntamiento en Tancoco, Veracruz y acabamos de conquistar un ayuntamiento en Tizapán el Alto, Jalisco.

Para que a nadie le extrañe el por que de nuestra posición política ante esta iniciativa. Tal vez el diputado Hector Ixtlahuac pueda ser testigo de cómo el Partido Socialista de los Trabajadores se ha batido en los municipios y ha dado duras peleas contra los caciques. En 1979, en Jalisco, ganamos nueve ayuntamientos. En esos municipios, como dije hace un rato, se impuso el fraude electoral, nosotros tomamos las presidencias municipales, nos sacaron los antimotines, pero los trabajadores de allí dieron al Partido Socialista de los Trabajadores como un instrumento superior de lucha, que estaba defendiendo sus demandas.

Y, compañeros, yo tengo una experiencia que vale mucho, yo participe en el triunfo de Bocobá y también en el triunfo en Tizapán el Alto. Basta decir que en ambos casos no solo se necesitó la insurgencia de los trabajadores, no solo se necesitó la organización de los trabajadores, se necesitó, compañeros, que nosotros custodiáramos las urnas hasta el Consejo Electoral para que no se cometiera fraude. Y aquí esta nuestra posición ante los que pretenden un municipio utópico, ante los que pretenden que el municipio se mejore por la vía de las reformas que aquí se pueden dar, nosotros mantenemos la posición de apoyar lo mas avanzado de la iniciativa, pero tomando en consideración que solo los trabajadores pueden hacer valer sus derechos.

Y estamos ciertos que el artículo 115 Constitucional no representa todo el espíritu del municipio libre, pero vivimos una realidad política y con los trabajadores en su propio municipio los que tienen que impulsar mas a fondo estas medidas para lograr un gobierno de los trabajadores en todo el país.

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

### 3.2. Reforma publicada el 17 de Marzo de 1987

Mediante ella se depura el artículo 115, excluyendo las disposiciones que contienen regulaciones de carácter local y se dejan exclusivamente las municipales; así suprime los textos alusivos a los gobernadores y diputados, contenidos en la parte de la fracción VIII, pasándolas a las fracciones I y II del artículo 116. El nuevo texto de la fracción octava, sólo conserva el principio de representación proporcional para la elección del Ayuntamiento y la indicación de que las relaciones de trabajo entre el Estado y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas locales.

Asimismo, se derogan las fracciones IX y X; la fracción IX, se refería a la facultad de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones de trabajo, entre el Estado y sus trabajadores, pasando a ser la fracción V del artículo 116 constitucional. En cuanto a la fracción X del artículo 115 constitucional se establecía, la facultad de realizar convenios entre la Federación y los Estados y estos y los municipios para la educación, operación de obras y la prestación de servicios públicos, esta fracción paso a ser parte de la fracción VI del artículo 116 constitucional.

♦ **Arnoldo Martínez Verdugo:** Compañero presidente; compañeros diputados: El grupo parlamentario del PSUM, votará en apoyo del proyecto de decreto, cuya discusión vamos a iniciar, por considerar que la reordenación que aquí se establece, de diversos artículos constitucionales, aporta mayor claridad y esto, desde luego, es positivo.

Sin embargo votaremos en contra de segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 115, este párrafo que se refiere a que las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados.

Y lo mismo haremos en relación a la fracción V del artículo 116, que establece la misma definición en cuanto a que las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, se regirán también por las leyes que expidan las legislaturas de los estados.

Ya en otro momento cuando estas fracciones, estos párrafos se introdujeron en la anterior legislatura, nuestro grupo se opuso a que se estableciera formulaciones y orientaciones que en nuestra opinión están en abierta contradicción.

Primero con el artículo 73 de la Constitución, que establece la facultad para legislar en toda la República y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123 al Congreso de la Unión y que no establece ningunas excepciones para que aspectos esenciales sean trasladadas a las legislaturas de los estados.

Nos parece que insistir en la introducción de estos párrafos en el artículo 115 y 116, además de violatorio de este artículo fundamental de la Constitución y también del 123, nos conduce a que sean precisamente los patrones de los trabajadores estatales y municipales, aquellos que vayan a formular la legislación a la cual van a estar sujetos, cuestión que por lo demás esta ya plenamente contemplada en el apartado a) del artículo 123, lo cual siempre o desde hace tiempo se ha interpretado así hasta la introducción de estas fracciones y párrafos en el 115 y el 116.

Aunque esta discusión se hizo ya en la anterior legislatura, nosotros mantenemos el punto de vista y consideramos que es ocasión para retirar estos artículos del artículo 115 y 116.

♦ **C. Genaro José Pifreiro López:** Con su venia, señor presidente; compañeras y compañeros diputados: para la fracción parlamentaria del Partido Socialista de los Trabajadores, subir a la tribuna para explicar el razonamiento de su voto, a favor, en lo general de esta iniciativa, trae consigo ratificar la preocupación que ya los dos compañeros que me antecedieron ha hecho en esta tribuna.

Nosotros consideramos que en fondo, las reformas a las modificaciones se dan en el terreno de la forma, en una renunciación de las normas de estos preceptos, separando y dejando exclusivamente en el 115 lo normativo a los ayuntamientos y, sacando lo de las entidades federativas y los congresos locales para otra norma.

Por ello se votará a favor, ya que representan un ordenamiento del articulado superior entre el 115 y el 116. Y de igual manera las normas relativas a los municipios y a las entidades federativas tendrán una mejor apreciación.

Sin embargo, no se puede admitir que se reitere lo que considera como una limitación y un atentado al derecho constitucional del trabajo, consignado ya, en el artículo 123 constitucional, al permitir que legislaciones especiales en los municipios y en los estados, cuando el progreso de la legislación laboral tiende a su plena federalización, no solo de la norma, sino incluso de la administración de justicia

laboral.

Es correcto el planteamiento del compañero Tavira, en el sentido de que se precise en las normas constitucionales en materia de representación política, para no dejarlas al arbitrio de cada congreso local.

Nuestra fracción, en lo particular, planteará modificaciones a algunas fracciones, concretamente la derogación de la fracción V del 116 y la fracción VIII en su segundo párrafo del 115, porque consideramos definitivamente desatentatorio a la Ley Reglamentaria del Trabajo, a la Ley Constitucional del Trabajo, que es el artículo 123.

Nos reservamos para en lo particular, emitir nuestras opiniones y nuestras proposiciones.

### **3.3. Iniciativa del 15 de Junio de 1999**

Cabe mencionar que en esta iniciativa de reforma únicamente fue aprobada por las Cámaras de Diputados y Senadores, encontrándose en proceso de análisis y en su caso de aprobación por los Congresos Estatales.

Las iniciativas motivo del presente dictámen, presentan las siguientes coincidencias y divergencias:

1. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y Humberto Treviño Landois integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos; Carmelo Enriquez Rosado, Pedro Magaña Guerrero, Israel Petronio Cantú Nájera, José Luis Sánchez Campos, Mario del Carmen Escobedo Pérez, Gilberto Parra Rodríguez, Plutarco García Jiménez, Gerardo Ramírez Vidal, Jesús Flores G., Anastasio Solís Lezo y Laurentino Sánchez Luna, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, coinciden en modificar el texto de la fracción VII del artículo 115 constitucional, que se refiere a la facultad que tienen el Ejecutivo Federal o los gobernadores de los Estados del mando de la fuerza pública en los municipios en donde residan habitual o transitoriamente. Sin embargo, las propuestas específicas de modificación se orientan en distintos sentidos:

a) Los Diputados Federales Américo A. Ramírez, José Armando Jasso Silva y

Humberto Treviño, proponen la derogación de la fracción VII del artículo 115 constitucional.

b) Los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, proponen reformar el texto actual de la fracción VII del artículo 115 constitucional, para establecer que la policía municipal acate las órdenes del Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, sólo en caso de que se susciten hechos que pongan en peligro la estabilidad social del municipio o su seguridad personal, respetando siempre las garantías individuales.

c) Por su parte, la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, propone reformar la fracción VII del artículo 115 constitucional, manteniendo la facultad que tienen el Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados de tener el mando de las fuerza pública en los municipios donde residan habitual o transitoriamente; pero con una adición en su parte final, consiste que en todos los casos, los municipios dispondrán de una fuerza pública municipal y participarán en el consejo coordinador de mando.

2. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y por la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que se incluyan dentro de los ingresos municipales a que se refiere la fracción IV del artículo 115 constitucional, lo relacionado con las aportaciones federales.

En el caso de los diputados del PAN, proponen que se adicione un inciso d) a dicha fracción, en donde se considere cualquier aportación adicional, sea de la federación o de los estados; y en la propuesta de la Diputada María de la Luz Nuñez Ramos, se propone reformar el inciso b) para establecer que dichas aportaciones federales, que serán por lo menos de un cincuenta por ciento, las cuales se conocerán al principio del año fiscal y previo calendario, y además le deberán entregar directamente a los municipios en mensualidades adelantadas.

En cuanto al pago del impuesto predial, en las iniciativas presentadas por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo, el 23 de octubre de 1997, y por el grupo parlamentario del PAN, presentada el 31 de marzo de 1998, proponen que las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada o Paraestatal, así como los gobiernos de los Estados, estén obligados a pagar el impuesto predial de

todos sus bienes inmuebles, tanto de dominio público como de dominio privado;

3. Las iniciativas presentadas por los Diputados Federales integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional y de la Diputada Federal María de la Luz Nuñez Ramos, coinciden en que el valor catastral sea determinado por los ayuntamientos.

Con base en los antecedentes anteriores, esta Comisión dictaminadora, expone las siguientes consideraciones:

1. Esta Comisión coincide con los autores de las iniciativas objeto del presente dictamen, en el sentido de que el Municipio es la célula básica de organización política, social, territorial y administrativa en nuestro país.

2. Diversas circunstancias de orden político y económico, han propiciado que el Municipio presente carencias de tipo financiero, así como debilidad política y jurídica en relación con los órganos federales y de las entidades federativas, que han impedido su funcionamiento autónomo y libre.

3. Por ello, esta Comisión está de acuerdo con los autores de las iniciativas que se dictaminan, en la necesidad de reformar el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para propiciar el fortalecimiento del Municipio en México. En este sentido, coincidimos también con el titular del ejecutivo federal, quien ha sostenido que, "el compromiso con la renovación del federalismo, también implica la promoción del municipio como espacio de gobierno, vinculado a las necesidades cotidianas de la población; y que la integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad y autonomía serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mayores gobiernos". De ahí que esta Comisión dictaminadora procure las siguientes características en el presente dictamen: reconocimiento y protección del ámbito exclusivo municipal, precisión jurídica y reenvío de la normatividad secundaria a las legislaturas de los Estados y a los Ayuntamientos según sea el caso, conforme a los lineamientos de la reforma que se dictamina.

4. Esta comisión, considera que es conveniente incluir nuevas disposiciones al artículo 115 constitucional. Así todas las iniciativas analizadas con motivo del presente

dictamen coinciden en que el municipio sea el eje de desarrollo nacional. Ya que a través de la consolidación del municipio se logrará el impulso al desarrollo regional y urbano en concordancia con los objetivos del crecimiento económico.

4.1 Es procedente reformar la fracción I en su primer párrafo, con la intención de reconocer expresamente el carácter del municipio como un ámbito de gobierno. Para ello, es necesario sustituir en ese párrafo el término “administrar” por el de “gobernar”, para dejar claro el cometido general del Ayuntamiento como órgano del gobierno del municipio.

Mediante la reforma correspondiente, se pretende que en el ámbito de gobierno del municipio se ejerzan competencias exclusivas a favor del Ayuntamiento; lo que supone la exclusión, no solo de autoridades intermedias entre el gobierno del Estado y el ayuntamiento, sino de cualquier otro ente, organismo o institución que creado por los poderes federales o estatales sin base constitucional, pretenda ejercer funciones municipales. Lo anterior; sin embargo, no afecta la posibilidad que se creen instancias de coordinación, asociación o concertación, o bien concesión, autorización y contratación de cualquier índole, siempre y cuando sean aprobadas por el propio Ayuntamiento. De esta forma se elimina la práctica incorrecta de que se constituyan organismos o instancias paralelas a la figura del Ayuntamiento o Consejos Municipales. Igualmente, en esta fracción se expresa la fórmula básica de integración de los ayuntamientos, a partir de un Presidente Municipal y el número de síndicos y regidores que de acuerdo a su circunstancia deben señalar las leyes estatales.

Por otra parte, en aras de un perfeccionamiento técnico y para dar congruencia al texto constitucional, se utiliza en todo el artículo 115 la expresión “estatales” y no “locales”, para señalar consistentemente al ámbito de competencia de la entidad federativa o de cualquier de sus poderes, en relación con los municipios.

Para lograr un orden lógico de las prevenciones de la fracción I en estudio, el párrafo quinto pasa a ser cuarto y el párrafo cuarto pasa a ser quinto, al cual a su vez, se le adiciona el requisito de que los Consejos Municipales estén integrados por el número de miembros que determine la ley estatal. Además de que en tales supuestos se deberán cubrir las exigencias legales impuestas para ser regidor de un ayuntamiento.

4.2 La intención de ésta comisión dictaminadora, consiste en fortalecer al ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno.

Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva, los aspectos fundamentales para su desarrollo. De ahí que se defina y modifique en la fracción II, el concepto de bases normativas, por el de leyes estatales en materia municipal, conforme a las cuales los ayuntamientos expiden sus reglamentos, y otras disposiciones administrativas de orden general.

Dichas leyes se deben orientar a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas, que le den un marco normativo homogéneo a los municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada municipio.

En consecuencia, queda para el ámbito reglamentario como facultad de los ayuntamientos, todo lo relativo a su organización y funcionamiento interno y de la administración pública municipal; así como para la regulación sustantiva y adjetiva de las materias de su competencia a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general; mientras que las leyes estatales en materia municipal, contemplarán lo referente al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos, y demás aspectos que contienen lo siguiente:

a) En el inciso a) se establecen los medios de impugnación y los órganos correspondientes, para dirimir controversias entre los particulares y la administración pública municipal, los cuales deberán conducir a la observancia de los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad. Se deja a salvo para cada ayuntamiento decidir, a través de disposiciones reglamentarias, formas y procedimientos de participación ciudadana y vecinal. La ley, solo contemplará los principios generales en este rubro.

b) En el inciso b), se establece que la ley deberá prever el requisito de mayoría calificada de los miembros de un Ayuntamiento en las decisiones relativas a la afectación de su patrimonio inmobiliario y la firma de convenios que por su trascendencia lo requieran; sin embargo, en dichas decisiones la legislatura estatal ya no intervendrá en la toma de la decisión a los ayuntamientos.

c) En el inciso c), se señala que las leyes estatales incluirán normas de aplicación general para la celebración de convenios de asociación entre dos o más municipios,

entre uno o varios municipios y el estado, incluyendo la hipótesis a que se refiere la fracción VII del artículo 116 constitucional, para fines de derecho público.

d) En el inciso d), se prevé que la ley estatal contemple, con base en el ámbito de competencia exclusiva municipal, el procedimiento y las condiciones para que el Ayuntamiento transfiera la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, en favor del Estado. Ello mediante la solicitud del Ayuntamiento a la legislatura, cuando no haya convenio con el gobierno estatal de que se trate.

e) En el inciso e), se establece que las legislaturas estatales expedirán las normas aplicables a los municipios que no cuenten con los reglamentos correspondientes. Es decir, la norma que emita el legislativo para suplir en estos casos, la falta de reglamentos básicos y esenciales de los municipios, será de aplicación temporal en tanto el municipio de que se trate, emita sus propios reglamentos.

Por último, la Comisión considera necesario prever en un nuevo párrafo cuarto de la fracción II en análisis, que las legislaturas estatales establezcan las normas de procedimiento para resolver los conflictos que pudieran surgir entre los gobiernos estatales y los municipios con motivo de la realización de los actos a que se refieren los incisos b) y d) de la fracción segunda en comentario. Para derimir tales diferencias, el órgano competente será la legislatura estatal correspondiente. Esta previsión desde luego se entiende sin perjuicio del derecho de los gobiernos estatales y de los municipios de acudir en controversia constitucional en los términos del artículo 105 constitucional y su ley reglamentaria.

Una de las reformas más importantes que se introducen en el presente decreto es, sin duda, la referente a la fracción III que contiene un catálogo de competencias exclusivas.

Este aspecto, está planteado en las iniciativas en estudio, por lo cual, la comisión que escribe estima procedente eliminar el concurso de los estados en las funciones y servicios establecidos en la nueva fracción III, para que queden con dicho doble carácter (función y servicio público), las materias descritas en los incisos correspondientes en calidad de competencias municipales exclusivas, sin perjuicio del mecanismo de transferencia previsto en los incisos c) y d) de la ya explicada nueva fracción II.

En referencia a las materias cuyo concepto se amplía o aclara, tenemos lo siguiente:

En el inciso a) de la fracción III, a la materia de agua potable y alcantarillado se le agrega drenaje, tratamiento y disposición de aguas residuales.

En el inciso c), que contempla limpia, se precisa que se trata también de los servicios para recolectar, trasladar, tratar y disponer de residuos, obviamente de los que su tratamiento no esté reservado a la competencia de otros ámbitos de gobierno, según la ley de la materia, en los términos de la fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución General de la República.

En el inciso g), al concepto de calles, parques y jardines, se le agrega genéricamente el equipamiento que se entiende como la obra, mobiliario e infraestructura accesoria a los conceptos principales ya enunciados.

En el inciso h), se adecua la noción de seguridad pública, y se reenvía al artículo 21 Constitucional para aclarar que la exclusividad en este aspecto resulta de la parte específica que el nuevo concepto, en esta materia, le asigna al ámbito municipal, lo cual incluye lo que se refiere a la policía preventiva municipal y se mantiene la facultad en materia de tránsito municipal.

De todo lo anterior, se debe concluir que se trata de funciones y servicios del ámbito municipal, para que se ejerzan o se presten exclusivamente por su órgano de Gobierno: el ayuntamiento y la administración Pública Municipal que le deriva.

Se agrega un nuevo párrafo segundo para prevenir que, sin perjuicio de sus competencias, en las materias que tienen regulación federal o estatal especial, los municipios observarán las leyes de la materia sin que éstas, puedan desvirtuar la competencia del municipio al efecto. Esto significa, por ejemplo, que si bien el municipio tiene en exclusiva el servicio de agua potable en su jurisdicción, ello no implica que no deba observar la ley federal de aguas nacionales o las leyes estatales para la distribución de agua en bloque; no obstante, dichas leyes no podrán sustraer del ámbito del municipio su potestad primigenia de distribuir entre la población el vital líquido si no media el acuerdo o resolución de su órgano de Gobierno.

Por último, se recorre el actual párrafo segundo para convertirse en tercero,

eliminando la taxativa de que los municipios se puedan asociar sólo entre municipios de un mismo estado y solo para la prestación de servicios. Con la nueva redacción, los municipios se podrán asociar libremente para los fines de la fracción en estudio, si son de un mismo Estado, y si son de dos o más Estados tendrán que acudir a la legislatura para su aprobación. En ambos casos, se amplía la posibilidad de asociación no sólo para la más eficaz prestación de servicios públicos sino también para el ejercicio de sus funciones públicas. A lo anterior se suma la vía de convenir con el Estado un esquema de asunción de servicios o funciones municipales o bien, de coordinación entre ambos.

Esta comisión considera necesario señalar, que la facultad que se otorga a las legislaturas para que autoricen la asociación de municipios de diferentes estados, de ninguna manera debe entenderse en demérito de las asociaciones municipales de derecho privado que existan bajo la figura de asociaciones civiles y las que se puedan crear a futuro , ya que en éste supuesto estamos en presencia de una asociación, ilimitada en términos de derecho común, atendiendo al doble carácter de la persona moral denominada municipio. En éste último caso, -a diferencia del que se ocupa la presente reforma-, el municipio actúa en términos de persona moral de derecho privado como atributo de su personalidad jurídica.

La fracción IV es de reformarse, atentos a las motivaciones expresadas en las iniciativas en estudio.

En efecto, el segundo párrafo debe ser modificado en relación a la prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales a las que dicho párrafo se refiere, para dejar el término amplio de "personas" con lo cual se entiende que se trata de "personas físicas o morales" indistintamente, lo mismo que la denominación genérica de "institución", ya que nos referimos a "instituciones públicas o privadas".

Por tal razón, los bienes del dominio público de los tres órdenes de gobierno, que utilicen las entidades paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público.

Lo anterior responde al hecho de que dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y que sin embargo, si tributan impuesto

predial.

Además del principio de equidad, se busca fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a sus ingresos propios, por lo que a partir de la presente reforma, debe verificarse en contrapartida, un esfuerzo recaudatorio municipal en donde la tasa y los valores que le sirvan de base sean justos, y no se concedan subsidios, (como ya lo previene la Constitución en el párrafo que se reforma en su parte subsistente) y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Se agrega un nuevo párrafo tercero recorriendo el actual al cuarto, con el objeto de garantizar leyes de ingresos municipales en las que anualmente las legislaturas estatales, fijen las tasas cuotas y tarifas a propuesta del ayuntamiento interesado y respecto de las contribuciones de mejoras, impuestos y derechos.

En materia de cuentas públicas, se confirma la tarea exclusiva de las legislaturas no solo de *revisar* si no de fiscalizar las cuentas públicas de los ayuntamientos. Con lo anterior se robustece la función fiscalizadora de los congresos estatales respecto de los municipios.

Por tanto la evaluación de los programas municipales corresponderá al Ayuntamiento, respecto del desempeño que tenga la Administración Pública Municipal.

A juicio de la comisión suscrita, la incorporación del término fiscalización atiende el sentido que anima la reforma constitucional en curso de su artículo 79, misma que daría lugar a la creación de la entidad de fiscalización superior.

Por último, se aclara en un párrafo quinto, que la libertad de hacienda implica un ejercicio exclusivo de sus recursos por parte de los ayuntamientos, sin perjuicio de que autoricen a terceros para ello. Lo anterior evita la posibilidad de que mediante actos o leyes de los poderes federales o estatales se afecte de cualquier modo la hacienda municipal.

Por lo tanto, serán incompatibles con el nuevo precepto constitucional los actos de cualquier órgano legislativo o ejecutivo distinto al ayuntamiento, que se comprometan o predeterminen cualquier elemento de su presupuesto de egresos, incluso dietas o salarios de los miembros de los ayuntamientos o sus funcionarios, puesto que para cualquier caso, es una disposición presupuestal propia del

ayuntamiento en el hoy exclusivo ejercicio de administrar su hacienda.

Se corrige el actual modelo de redacción que contiene la fracción V del artículo 115 constitucional para abrirlo en incisos y dar mayor claridad a cada una de las materias concurrentes del municipio. En consecuencia, para atender al espíritu de las iniciativas, se faculta al municipio para no sólo controlar y vigilar el uso de suelo sino para autorizarlo; a la par que se le faculta constitucionalmente para intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano, y participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección ambiental, así como en aquello que se vincule a la planeación regional.

Se resuelve otorgar en todo caso el mando de las policías preventivas municipales a los presidentes municipales, mando que desde luego podrá ser legado en los términos del reglamento que el ayuntamiento respectivo autorice. No obstante, congruentes con el sistema nacional de coordinación en materia de seguridad pública, dichos mandos policiacos deberán acatar las órdenes del Gobernador que corresponda en los casos que bajo su responsabilidad, califique como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

Como resultado de los razonamientos expuestos en el presente dictamen, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, se permite someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, el siguiente Proyecto de Decreto de reforma y adición del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando de la forma siguiente:

“Artículo 115. ....

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre aquel y el gobierno del Estado.

....

....

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por

un suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

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 procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

## II. ....

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad.

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras parte de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VIII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la

legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

b) ....

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;

d) ....

e) ....

f) ....

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e

i) ....

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por

las leyes federales y estatales.

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En éste caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Así mismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

#### IV. ....

##### a) a c) ....

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 estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

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

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas,

estarán facultados para:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente 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. ....

VII. La policía preventiva municipal estarán al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le trasmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente; y

VIII. ....

....

IX. ....

X. ....”

### 3.4. La Centralización obstáculo para el desarrollo municipal

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación . Es in instrumento idóneo para el proceso de descentralización en el país ya que es una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a una población determinada radica en una circunscripción territorial; es decir, el municipio es una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.

Sin embargo, los municipios se han visto mermados en sus funciones generándose con esto una importantísima limitante en la vida municipal.

En nuestro país se ha verificado una excesiva centralización económica, administrativa y política, a nivel federal y local. Esta situación se refleja en la escasa actividad económica y social en los municipios.

La apuesta del Estado Mexicano por industrializar al país agravo, en el curso de unos treinta a cuarenta años, las enormes desigualdades regionales heredadas desde el porfiriato. Uno de los efectos mas importantes de esta tendencia fue la concentración espacial que fomento el crecimiento de la Ciudad de México, y por detrás de esta, el de Guadalajara, Monterrey y paralelamente el abandono de un sin numero de regiones.

Dos razones se han considerado para señalar como indeseable esta tendencia centralizadora:

- Por que esta situación implica una compleja problemática en materia de contaminación ambiental, marginalidad urbana, inseguridad pública y elevación de los costos de infraestructura y prestación de servicios.
- La concentración produce el atraso de muchas regiones del país, disminuyendo de manera significativa sus posibilidades de desarrollo.

El municipio ha resentido la falta de atención y de apoyo para su participación en la administración de la comunidad.

Por ejemplo, en 1982, los municipios mexicanos reciben el más bajo porcentaje en lo que va del siglo XX de la distribución de los ingresos públicos: el 1.0%.

En 1929 recibían el 7.7%; en 1932 el 8.9% (máximo histórico); en 1940 el 5.3%; en 1950 el 3.3%; en 1960 el 2.8%; finalmente en 1980 el 1.1%. (Anuario Estadístico, S.P.P. 1983). Sin lugar a dudas es apreciable la tendencia centralizadora.

Así, si en un principio la centralización que impera en el país desde el siglo pasado se explicó con el propósito de integrar a la nación cultural, política social y económicamente, en la actualidad, ha probado su incapacidad para resolver los problemas sociales, económicos y políticos que afectan a sectores amplios de la sociedad mexicana.

Es claro, que si el poder económico, político y social se encuentra concentrado, lo cual se aprecia en el desarrollo y localización de la industria, el comercio, la habitación, los servicios, la actividad de los partidos políticos y los centros de educación y de cultura; las posibilidades de actividad económica, política y cultural en el municipio están mas que restringidas, sin exagerar, se puede afirmar que en muchos municipios son nulas.

Entonces, los municipios se encuentran atrapadas en un círculo vicioso: los municipios no producen porque no tienen recursos y no tienen recursos porque no producen.

Efectivamente, la tendencia centralizadora ha arrebatado al municipio la capacidad y los recursos para desarrollar su ámbito político, económico, cultural y social.

Este proceso de centralización ha provocado dos fenómenos simultáneos:

- La concentración de riqueza, de toma de decisiones, la actividad económica, cultural y política, así como la poblacional en unos cuantos polos de crecimiento.
- Ha dejado progresivamente sin recursos y ha limitado de manera creciente la participación ciudadana en amplias zonas del país disminuyendo sensiblemente las posibilidades de desarrollo.

La centralización de recursos por parte de la industria, se tradujo finalmente en una contracción de las actividades agrícolas, provocando una disminución significativa de las oportunidades de mantener los niveles de ocupación en esa área. Por ejemplo, el número de personas ocupadas en el sector agropecuario en 1950 era de 57 por cada 100 mexicanos, en 1980 fue de solo 26 por cada 100 y en 1990 de 20 por cada 100.

Mientras que la producción agrícola por habitante fue de 1,368 toneladas en 1970 y de 1,217 toneladas en 1986. (Anuario Estadístico, S.P.P. 1987).

Con la tendencia centralizadora se genera un círculo vicioso que afecta de manera importante a toda la sociedad mexicana.

La desigualdad en el desarrollo hace que se produzca un flujo migratorio de recursos humanos, materiales y financieros de las zonas menos desarrolladas a las mas desarrolladas.

Pero al ocurrir este movimiento migratorio, las zonas menos desarrolladas experimentan una reducción en sus recursos, principalmente en cuanto a sus habitantes con mayor escolaridad y con ello se esfuman las potencialidades de desarrollo; esto acentúa aun mas la migración hacia las zonas mas desarrolladas, con lo que se esfuerza el carácter circular del problema.

### ↳ Centralización Económica

La centralización económica que nuestro país ha practicado ha sido en detrimento de los gobiernos estatales y municipales, y sobre todo de estos últimos.

En efecto, la tendencia centralizadora ha ocasionado el abandono de muchas

regiones del país y con ello el atraso del Municipio pues la mayor parte de los recursos de la Federación se han invertido en el Distrito Federal y en ciertas ciudades importantes dejando a la mayoría de los municipios del país sin recursos y por consiguiente en el abandono y la marginalidad. Como ejemplo de lo anterior cabe señalar que en 1991 la inversión pública autorizada para el total de entidades del país fue de 13,109,578.00 miles de millones de pesos siendo que únicamente al Distrito Federal se le asignaron 8,357,104.00 miles de millones de pesos.

Los municipios debido al bajo nivel de ingresos que reciben a consecuencia principalmente de la deficiente estructura de la distribución presupuestal e impositiva a nivel nacional, se ven imposibilitados para cumplir con las obligaciones de su gestión administrativa, inclusive algunos municipios del Estado de Oaxaca en ocasiones no han podido cubrir ni siquiera los sueldos de los propios funcionarios municipales, un ejemplo de lo anterior se dio en el Municipio de San Simón Zahuatlán en el año de 1986, en el cual su entonces Presidente Municipal Venustiano Bazán Méndez no pudo cobrar su sueldo.

La marcada desproporción en la distribución de los recursos entre los tres niveles de gobierno ocasiona que la mayoría de los municipios se enfrenten con frecuencia a crisis financieras que les impide realizar las obras de servicios públicos que demandan las comunidades.

Asimismo es importante señalar que la distribución desigual de los ingresos estatales ocasiona contradicciones entre los municipios ricos se hacen cada vez mas ricos y los pobres cada vez mas pobres, acentuándose con esto un desarrollo regional desigual.

De esta manera, junto a la existencia de municipios carentes de recursos, encontramos la formación de supermunicipios, que tienden a concentrar la mayor parte de los presupuestos destinados a los gobiernos municipales, por ejemplo, en 1975 los municipios de únicamente seis estados de la república (Jalisco, Nuevo León, Estado de México, Sonora, Tamaulipas y Veracruz) absorbieron el 40 % del monto correspondiente de las participaciones federal de todos los municipios del país. Algo parecido ocurrió en el año de 1991 cuando seis estados de la república absorbieron mas del 50 % del total del monto de las participaciones federales ( Campeche, Coahuila, Guerrero, Estado de México, Tabasco y Veracruz ) ( Anuario Estadístico, S.P.P. 1992 ).

La concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios implica la concentración de los recursos financieros, materiales y técnicos. Una consecuencia de la concentración de recursos es la alta concentración demográfica en ciertas ciudades.

La inmigración desmedida, de jóvenes principalmente, que las afecta propicia un desequilibrio entre la demanda y la oferta de trabajo e inhibe los salarios de la población empleada al ejercer presión sobre los pocos empleos disponibles, además de que ocasiona escasez de fuerza de trabajo en los municipios de los cuales han emigrado.

Esta centralización propicia la falta de recursos financieros, la descapitalización de la mayoría de los municipios, una administración local deficiente y un bajo nivel en la producción de bienes y servicios limitando significativamente las posibilidades de desarrollo municipal.

Por otra parte la incapacidad financiera de los municipios ha propiciado que el gobierno federal intervenga por medio de las Secretarías de Estado en campos de acción de competencia municipal. A manera de ejemplo cabe señalar que el financiamiento de servicios públicos municipales, tales como la construcción de mercados o rastos esta a cargo de instituciones como BANOBRAS, la introducción de agua potable y el establecimiento de centros de salud corre a cargo de la Secretaría de Salud.

Pero en la realidad la mayoría de los municipios no tienen otra alternativa que destinar sus gastos a su propia administración, no pudiendo invertir en otras esferas de la economía municipal. Por ejemplo, en 1985 del total de egresos municipales, el 63 % se dedicó a gastos de administración y sólo el 21.32 % para obras públicas. (Anuario Estadístico, S.P.P. 1986).

Hay que tener presente que al enfrentar el problema municipal, se tiene un universo caracterizado por la heterogeneidad y complejidad de diferencias, llevando estas desigualdades a clasificar a los municipios menos desarrollados como municipios de población rural e indígena y a los mas desarrollados como municipios urbanos.

Ahora bien, en cada tipo de municipio se presentan problemas rurales e indígenas carecen en su mayoría de servicios públicos, de salud, de seguridad social,

de educación, etc..... Por otra parte, los municipios urbanos presentan problemas, debido a la concentración de población, de desarrollo de servicios que requieren los modos de vida urbana que en la mayoría de los casos no se han podido resolver.

### ↳ Centralización Fiscal

La mayor parte de los ingresos de la federación la representan los impuestos, lo que incide igualmente en una escasa fuente de ingresos vía impuestos en los municipios. Por ejemplo, en el año de 1983 de los ingresos totales obtenidos por la Federación el 88.1 % lo constituyeron los gravámenes, mientras que los municipios tan solo obtuvieron por vía de impuestos el 37.6 % del total de sus ingresos. (Anuario Estadístico, S.P.P. 1984).

Las distintas cargas fiscales que soportan los mexicanos es otro indicador de la centralización de impuestos por parte del gobierno federal y del Distrito Federal. En el año de 1960, por ejemplo, la Federación registró a cada habitante con \$265 pesos, el Distrito Federal lo hizo con \$187 pesos, los gobiernos de los estados y territorios con \$46 pesos y los municipios con únicamente \$6 pesos (Anuario Estadístico, S.P.P. 1964). El hecho mismo de que la planeación de ingresos municipales este sujeta a la aprobación de las legislaturas estatales ha limitado los recursos que los ayuntamientos pueden aplicar al desarrollo económico de sus comunidades.

Asimismo es notoria la falta de una administración municipal eficiente en materia fiscal, hasta el año de 1990 el municipio de Toluca en el Estado de México era el único que cobraba y administraba los impuestos municipales. En la actualidad la mayoría de los municipios del país solicitan ayuda a su estado para la administración y cobro de sus propios impuestos; esto refleja la supeditación que guarda el municipio para con el estado en materia fiscal.

La planeación del desarrollo municipal, merced a la creciente centralización de los ingresos nacionales en la Federación, se ha convertido, de hecho, en una atribución de los gobiernos federal y estatal, quienes deciden cuales son las regiones prioritarias a desarrollar para hacia ellas encaminar la mayoría de los recursos.

En la mayoría de los casos las zonas beneficiadas han sido únicamente los estados fronterizos del norte, el área metropolitana y las zonas portuarias, mientras que el resto de las entidades han visto obstaculizado su desarrollo por falta de recursos.

## ↳ Centralización Administrativa

La organización administrativa de los municipios mexicanos ha sido, tradicionalmente, ineficiente. Multitud de factores internos y externos, tales como la intervención de las autoridades federales y estatales, así como la falta de recursos económicos, han influido para que los funcionarios municipales no cumplan cabalmente con su tarea.

La deficiente organización administrativa de los municipios repercute en una centralización de los recursos en la cabecera municipal.

Una función primordial de la administración municipal es la prestación de servicios públicos para la comunidad como son la dotación de agua potable, drenaje y alcantarillado, salud, transporte, vigilancia, rastros, mercados, escuelas y pavimentación, esta ha sido muy lenta debido a la existencia de problemas dentro y fuera del municipio que actúan interrelacionados limitando la acción de los ayuntamientos en este sentido.

Al interior de los municipios el problema principal es la escasez de recursos propios y la insuficiencia de las participaciones estatales y federales para cubrir los costos de la construcción de obras de servicio públicos.

Aunado a ello, se encuentra la mala distribución de los recursos dentro del municipio.

Por el lado externo, la política seguida por los gobiernos federal y estatal en cuanto a la dotación de servicios públicos a los municipios, ha sido ineficaz a pesar del gran esfuerzo realizado y ha actuado de manera contraproducente, acentuando las diferencias entre los municipios.

Esta situación se explica por la desigual dotación de servicios públicos, que ha estado regida más por criterios políticos y de alta rentabilidad económica, que por el de proporcionar beneficios reales a los grupos de población mayoritarios de los municipios del país.

Como ejemplo, la distribución de algunos de los créditos otorgados por BANOPSA (hoy BANOBRAS) para el financiamiento de obras públicas entre 1970 y 1975. El total de créditos ascendió a 4,282 millones de los cuales el 50.2 % se asignó a

cuatro estados de la manera siguiente: los municipios del Estado de México recibieron el 27 % del total; a los municipios de Nuevo León se les asignó el 12 %, a los de Chihuahua el 9 % y a los de Yucatán el 1.1 %. (Anuario Estadístico, S.P.P. 1976).

Esta desigual asignación de recursos, aunada a la desigual densidad de población de los municipios, da como resultado un gasto municipal per capita con agudas diferencias.

Por ejemplo, en el Distrito Federal el gasto per capita en 1970 fue de 1000 pesos, Garza Blanca en Nuevo León fue de 316 pesos; en Veracruz, Ver., 102 pesos; en Guanajuato, Gto., 69 pesos, y en Choapan, Oax., 2 pesos. (Anuario Estadístico, S.P.P. 1971). Asimismo, la centralización administrativa en la Federación limitaba las funciones de los gobiernos municipales a tal grado que muchas secretarías de estado o empresas descentralizadas se ocupaban de la realización de las obras municipales.

A consecuencia de la centralización administrativa, los gobiernos municipales administrarán su cabecera con olvido del conglomerado rural, enfocando su actividad en los servicios urbanos, en las obras ornamentales, en tanto que la población rural parece estar desarrollando sus actividades en la *tierra del olvido y del abandono*.

De aquí la necesidad de integrar a la comunidad municipal para que los ayuntamientos desarrollen su actividad administrativa en el área total del municipio y en la proporción y en la calidad de que el medio requiera.

Respecto a la centralización administrativa que experimenta el municipio mexicano son significativas las palabras de Don Gabino Fraga que al respecto señala: "en México se ha padecido por siglos de una centralización administrativa que hace que de todos los rumbos del país los ciudadanos tengan que ocurrir a la capital, perdiendo tiempo y dinero, a hacer esperas a oficinas públicas teniendo que regresar luego, simplemente con un sello en la copia de los documentos que ellos han presentado, gastados y desilusionados a los pequeños sitios donde viven a esperar, durante mucho tiempo, a veces infructuosamente, que sus asuntos sean resueltos".<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup>Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, p. 218.

## ↳ Centralización de los Planes de desarrollo

Los elementos que han obstruido el desarrollo de los municipios son, a nivel general, la casi nula participación del municipio en su propio desarrollo, la gran imprecisión del ámbito competencial 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 los municipios con respecto al gobierno federal.

El proceso de centralización que se ha operado en la Federación ha propiciado la centralización de los planes de desarrollo, así como el del financiamiento para llevar a cabo tales planes.

La política federal de inversión pública no toma en cuenta en muchas ocasiones los problemas regionales. Asimismo, los planes de desarrollo no han tomado en cuenta el conocimiento que pudiera tener la comunidad municipal sobre sus problemas.

Ante la inoperancia de los planes de desarrollo municipal, diversos autores entre ellos Enrique Aguirre en su libro *Finanzas Municipales*, critica la forma en la que estos son elaborados y ha destacado como principales limitantes las siguientes:

“- Incoherencia en su contenido.

- Insuficiente capacitación del personal técnico que emprende la realización de los planes.

- Los planes difícilmente pueden hacerse efectivos en los tres años de gobierno municipal.

- La falta de recursos económicos para la realización de tales planes.

- La política urbana es trazada por el estado por lo que la injerencia del municipio en la misma es mínima”.<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Enrique Aguirre, *Finanzas Municipales*, p. 43.

## ↳ Centralización Política

Analizando la realidad municipal no es difícil darse cuenta que las funciones que teóricamente deben cumplir el municipio tales como la prestación de servicios públicos, el desarrollo de la comunidad, etc..... son de imposible o de muy difícil realización por parte del propio municipio. Esto se debe en gran medida a la centralización política mediante la cual se ha creado una muy fuerte dependencia de la institución municipal con respecto a la Federación y a los Gobiernos de los Estados, ya que el esquema descentralización que ejerce la federación hacia los estados, se reproduce de los estados a los municipios. Esta dependencia anulaba en gran medida las funciones públicas municipales.

La penuria económica municipal origina que los campos competenciales de los ayuntamientos sean invadidos por los Estados y la federación restándoles libertad al municipio.

Ocurre también que las Constituciones de los Estados aseguran la intervención de los gobiernos estatales en varios asuntos, por no decir que en todos los asuntos políticos y económicos de los municipios.

Además, existen una serie de controles establecidos en las Constituciones de los Estados, y reiterados en las leyes orgánicas respectivas, que significan la total supeditación del Municipio a los órganos centrales en materia electoral, financiera, política y legislativa.

Lo anterior se refleja en lo siguiente:

- La facultad concedida a las legislaturas de los Estados para declarar la desaparición o suspensión de municipios.
- La intervención de la legislatura local para revocar o suspender el mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento.
- La intervención de la legislatura local para designar consejos municipales.

Analizando los apartados anteriores se observa que aun cuando la reforma del año de 1983 al artículo 115 constitucional pretendió darle al municipio una autonomía

política, administrativa y económica dicha reforma fue insuficiente para tales propósitos.

El municipio sigue supeditado a la voluntad de los poderes estatales y federales lo que limita significativamente las posibilidades de un desarrollo municipal integral.

**CAPÍTULO I V**  
**HACIA UN NUEVO MUNICIPIO**

#### 4.1. La Descentralización camino para el Desarrollo Municipal

Ante los problemas señalados en el capítulo anterior es necesario emprender un proceso descentralizador para disminuir, detener y en su caso revertir la tendencia centralizadora que afecta a México en general y al municipio en particular, para si comenzar a resolver su problemática.

La descentralización implica una reforma al funcionamiento del estado, ya que es un proceso que involucra una gran diversidad de agentes sociales y es difícil poner en práctica. El estado debe redistribuir los recursos, pero sobre todo impulsar la democratización de la actividad política y económica en aquellas regiones y aquellos grupos de población que en la actualidad se encuentran inactivos y con escasos recursos económicos y financieros para aprovechar las riquezas naturales y el potencial humano que están presentes en las mismas.

Lo anterior implica un amplio e ininterrumpido proceso que involucra a diversos agentes políticos, sociales y económicos.

El crecimiento excesivo de las urbes y de las concentraciones industriales que tantos efectos negativos y costosos para la economía, la ecología y la sociedad están produciendo desde hace tiempo, tendrán que delinarse mediante la generación y elevación del nivel y la calidad de vida de muchas comunidades establecidas en amplias zonas de la República que se encuentran poco desarrolladas.

En general, se puede afirmar que la descentralización es un proceso tendiente a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital del estado, hacia órganos que se hallan en el interior del país.

Es conveniente distinguir entre la descentralización y la desconcentración; el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal incorpora la figura de la desconcentración señalando que "para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver

sobre la materia dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso de conformidad con las disposiciones legales aplicables".<sup>35</sup>

Tradicionalmente la descentralización administrativa se distingue de la descentralización política que opera en el régimen federal, porque mientras que la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo, la segunda implica un régimen especial de los Poderes Locales frente a los Poderes Federales.

Asimismo, en tanto que la descentralización administrativa es creada por el poder central, en la descentralización política los estados miembros de la Federación así como la propia Federación son los que participan en su creación.

Don Gabino Fraga señala que la descentralización ha obedecido en unos casos a la necesidad de dar satisfacción a las ideas democráticas y a la convivencia de dar mayor eficacia a la gestión de intereses locales, para lo cual el Estado constituye autoridades administrativas cuyos titulares se eligen por los mismos individuos cuyos intereses se van a ver comprometidos con la acción de dichas autoridades. En otros casos, la naturaleza técnica industrial o comercial de los actos que tienen que realizar a la Administración, la obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a personas que tengan la preparación suficiente para entenderlos.

Por último, ocurre con frecuencia que la Administración se descarga de algunas de sus labores, encomendando facultades de consulta, de decisión o de ejecución a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

#### ↳ Descentralización por servicio

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal considera como organismos descentralizados en su artículo 45 a "Artículo 45.- Las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión o en su caso por el Ejecutivo Federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten".<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

<sup>36</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Así, un órgano descentralizado constituye un organismo encargado de realizar atribuciones que al Estado corresponden, la atribución es de carácter técnico y por lo tanto especial, de tal modo que el órgano encargado de realizarla tiene limitada su competencia a la especialidad de la atribución que le corresponde.

#### ↳ **Descentralización por colaboración**

La descentralización por colaboración se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada y cuando, como consecuencia, se le van presentando problemas cada vez mas complejos que necesitan de una capacitación y técnica especiales de las cuales carecen en la mayoría de los casos los funcionarios públicos. Ante tal situación y ante la imposibilidad de crear organismos que cumplan esta tarea por la carga presupuestal que representaría para la administración, se autoriza a organizaciones privadas su colaboración para llevar a cabo alguna función pública en especial, ejemplo típico de este tipo de descentralización es la concesión.

#### ↳ **Descentralización por región**

La descentralización por región consiste en la transferencia a la administración pública local de facultades y con ellas programas y recursos. El órgano que recibe tales facultades (municipio) posee su propia personalidad y patrimonio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del transmisor.

La legislación mexicana ha adoptado al municipio como forma de descentralización por región.

El municipio es una unidad política dentro del estado, su base es una comunidad geográficamente localizada y reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto, el municipio dispone de una esfera particular de competencia. Pero el municipio no esta separado del estado sino, por el contrario, integrado a su estructura.

Se afirma que dos son los sistemas que se han ideado para regular la relación Estado - Municipio: el centralizado y el descentralizado.

A. La relación centralizada presenta las características siguientes:

- Los órganos municipales están encuadrados dentro de una estructura jerárquica; forman parte del gobierno nacional y se escalonan de tal forma que existe una clara dependencia con respecto a los órganos nacionales.

- Las facultades otorgadas a los órganos del Estado son sumamente amplias, por lo cual la esfera competencial del municipio es muy reducida.

- Los órganos municipales no producen su propia normatividad sino que aplican en gran medida el orden nacional, siendo primordialmente ejecutores de él.

- En general, la integración de los órganos municipales no se hace mediante la voluntad popular, sino mediante asignación de los órganos superiores de gobierno.

#### B. La relación descentralizada presenta las características siguientes:

- Los municipios gozan de personalidad jurídica y de un patrimonio propios.

- Los órganos municipales están libres de relación jerárquica; no hay intermediarios entre los órganos nacionales y los locales, de tal manera que puede afirmarse que ambas autoridades se dividen en razón de su respectivas competencias.

- Los órganos municipales están dotados de amplia competencia para la planeación y solución de los problemas locales.

- Los órganos municipales cuentan con los suficientes recursos propios para llevar a cabo cabalmente sus competencias.

- Los órganos municipales expiden y aplican sus propias normas jurídicas.

- La integración de los órganos municipales se hace invariablemente por medio de la voluntad popular.

Aun cuando el análisis de la relación Estado - Municipio en nuestro país fue analizado en el capítulo III del presente trabajo, conviene recordar lo siguiente:

El artículo 115 constitucional en su primer párrafo señala:

“Los Estados adoptarán, 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 bases siguientes:”

En una primera aproximación se puede afirmar que las implicaciones de este primer párrafo son las siguientes:

- La Constitución no da una definición de libertad municipal; sin embargo, del análisis histórico así como del análisis del texto se desprende que el municipio es una fórmula de descentralización política, económica y administrativa.
- La afirmación de que el municipio libre es la base de la división territorial de los estados implica el reconocimiento de un ámbito espacial comercial, geográficamente determinado.
- Que el municipio sea la base de la organización política de los estados, implica que las comunidades locales eligen a los miembros del gobierno local y este es responsable ante la propia comunidad municipal. Así mismo, los gobiernos municipales son creadores y ejecutores de normas propias.
- Que el municipio sea la base de la organización administrativa del estado miembro, implica una esfera competencial administrativa dentro de un ámbito geográfico de validez.

Por otra parte, conviene observar que la descentralización en nuestro régimen constitucional puede evolucionar a través de dos vías que pueden usarse independiente o conjuntamente: La legislativa y la convencional, respetando el principio de legalidad.

La primera consiste en la redistribución de competencias a través de reformas a la Constitución General, afin de ampliar las atribuciones de los estados y reducir, correlativamente, las de los poderes de la Unión. Por ejemplo, en materia sanitaria se adiciona el párrafo tercero del artículo cuarto constitucional, estableciéndose el carácter concurrente de esa materia:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la

conurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución”.<sup>37</sup>

En este párrafo, siguiendo a Ignacio de Otto un auténtico mandato al legislador pues con esta disposición se “formula una normatividad mínima con remisión a la ley, lo que hace posible que la materia sea objeto de regulaciones legales diversas”.<sup>38</sup>

La otra vía de descentralización la constituyen los convenios de coordinación que celebran el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los estados previsto en el artículo 26 constitucional que en su tercer párrafo señala: “...Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución”.<sup>39</sup>

Por otra parte el artículo 33 de la Ley de Planeación señala: “Artículo 33.- El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso procedan, la coordinación que se requiera a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación nacional del desarrollo; coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación nacional, y para que las acciones a realizarse por la Federación y los Estados se planeen de manera conjunta. En todos los casos se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios”.<sup>40</sup>

En torno a esas dos vías de descentralización, se pueden identificar varias fórmulas para la descentralización de la administración pública federal:

- Redistribución del ingreso fiscal mediante la participación de los estados y municipios en el rendimiento de impuestos federales.

---

<sup>37</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>38</sup> Ignacio Otto de., Derecho Constitucional, p. 30.

<sup>39</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>40</sup> Ley de Planeación.

- Transferencia del ejercicio de facultades federales junto con los recursos correspondientes.
- Relocalización de unidades administrativas o de entidades paraestatales correspondientes.
- Transferencia de recursos federales a los estados y municipios a fin de que estos ejecuten obras o presten servicios.
- Asignación preferente de inversión y recursos de operación a los estados y municipios con criterios de desarrollo regional.
- La participación de las entidades y municipios en el proceso de decisiones federales.

Ahora bien, al proceso de descentralización corresponde una racionalidad que conviene exponer:

“Los partidarios de la descentralización han señalado que las naciones son organizaciones que deben tener una escala óptima para funcionar con eficiencia, de manera que si se rebasa el tamaño de la organización, aparecen ineficiencias que se traducen en rendimientos decrecientes. En ciertos servicios o en determinadas actividades es necesario que la organización que las tiene a su cargo no sea de carácter nacional, sino de carácter estatal y en su caso municipal, para que la gestión sea lo mas eficiente posible”.<sup>41</sup>

La descentralización permite la vinculación entre las acciones políticas que lleva a cabo la autoridad local.

Este argumento es contundente por ejemplo en el campo de la salud: el cuidado de la salud, concebido como atención médica y salud pública, requiere que se vincule con otras acciones que inciden en la salud y que son manejadas fundamentalmente por los gobiernos de los estados y municipios, como son dotación de agua potable y alcantarillado, apoyos a la alimentación y cuidado ecológico.

---

<sup>41</sup> José Francisco Ruíz Massieu, Estudio de Derecho Político de Estados y Municipios, p. 91.

La descentralización es en nuestro tiempo gracias a los actuales sistemas de comunicación e información mas eficiente que la centralización pues implica mayor flexibilidad y rapidez en la toma de decisiones así como permite un conocimiento mas rápido y profundo de la realidad por lo que la toma de decisiones es acorde a las necesidades locales. Esto influye significativamente en las posibilidades de un desarrollo político, económico y administrativo lo que a su vez propicia la formación de un municipio fuerte y sano.

### ↳ **Descentralización Económica**

Es lugar común dentro del análisis de la problemática de los municipios mexicanos, el hablar de la penuria financiera que estos sufren, señalando como causa principal la distribución desigual de las participaciones entre la Federación, los Estados y los Municipios.

La asignación de participaciones federales y estatales, así como la falta de ingresos suficientes de los municipios tienen dos orígenes:

I) La dependencia política que experimentan los municipios con respecto a los estados.

II) La falta de una tipología municipal que establezca las características administrativas, económicas y sociales que deben tomarse en cuenta para establecer las áreas prioritarias de desarrollo y consecuentemente tener bases objetivas para la asignación de participaciones federales.

El punto I se abordará en el tema descentralización política, en cuanto al punto II se propone lo siguiente:

- La creación de una administración municipal eficiente en materia fiscal con el apoyo técnico y económico coordinado de la Federación, de los Estados y de los Municipios, mediante la creación de centros estatales de capacitación municipal con el objeto de formar auténticos peritos en administración municipal, poniendo especial énfasis en la materia fiscal.

En tanto los ayuntamientos no construyan y administren una estructura tributaria eficiente, dependerán del Estado, lo que implica altos costos políticos y económicos

para el propio municipio.

Estoy consciente de que los municipios no pueden llevar a cabo esta tarea por si mismos, por ello es necesario el apoyo técnico y financiero de los Estados y de la Federación para cumplir con este objetivo.

- En la actualidad se encuentran municipios muy desarrollados y municipios poco desarrollados en un mismo estado. Para lograr un equilibrio estatal y regional es necesario que los municipios más desarrollados contribuyan con un porcentaje de sus ingresos totales anuales a un fideicomiso de Contribución Municipal, en el cual los fideicomitentes serían los municipios más desarrollados de un determinado estado y los fideicomisarios serían los municipios poco desarrollados en primer lugar y en segundo lugar los municipios de mediano desarrollo pertenecientes al mismo estado.

- Para la recepción, administración, asignación y vigilancia de la aplicación de las participaciones federales con excepción de las relativas al impuesto general de importación y al derecho adicional de hidrocarburos que son cubiertas directamente por la Federación a los municipios respectivos, se propone la creación por Estado de un Consejo Económico Municipal.

Este consejo se formaría por:

- Un representante de cada municipio, vecino del lugar, seleccionado por el propio cabildo municipal y que reúna además los requisitos siguientes:

- Ser ciudadano mexicano.

- Haber cumplido 25 años al momento de su nombramiento.

- Haber cursado y aprobado las materias que forman el plan de estudios del Centro Estatal de Capacitación Municipal.

- Durarán en su cargo 6 años.

- Se nombrará un presidente del Consejo, elegido por los propios miembros del mismo y tendrán una duración de un año sin derecho a ser reelecto, salvo en los casos de los Estados que cuenten con menos de seis municipios, en tales casos si se podrá repetir al

cargo de presidente por una sola vez y no consecutiva.

- El presidente tendrá voto de calidad en caso de empate entre los integrantes del Consejo y nombrará a los presidentes de las comisiones de recepción, administración y vigilancia de la aplicación de las participaciones federales.

- Las comisiones se formarán por un número impar de integrantes, elegidos por los propios integrantes del consejo y el número de integrantes de las comisiones dependerá del número de municipios de cada estado no pudiendo exceder de 13 miembros en ningún caso.

Para la asignación de las participaciones federales el consejo tomará en cuenta lo siguiente:

- Plan Estatal de Desarrollo.
- Planes Municipales de Desarrollo.

Con estos planes se busca determinar qué obras y servicios son prioritarios para la comunidad municipal.

Se logra, además, una programación que permite optimizar el uso de los recursos municipales.

- Las características específicas de cada municipio así como su área de influencia es decir, que otras poblaciones o municipios se ven afectados por las actividades económicas del municipio de que se trate.

Entre las características que se deben de tomar en cuenta están las siguientes:

- Localización, extensión territorial y población total.
- Medio físico (topografía, clima y agua).
- Demografía (población económicamente activa y población por localidad).
- Equipamiento urbano (planteles educativos, servicios de salud, abasto, recreación,

vivienda, vialidad y transporte).

- Infraestructura y servicios.
- Infraestructura interurbana (carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y central camionera).
- Tenencias de la tierra.
- Actividades económicas.
- Medio Ambiente /riquezas naturales, culturales, artísticas e históricas).
- Administración municipal (organización, personal, recursos, presupuesto, recaudación tributaria y tenencia específica de los ingresos municipales).

#### ↳ **Descentralización administrativa**

Una función primordial de la administración municipal es la presentación de servicios públicos para la comunidad.

La generalización de los servicios básicos como son agua potable, drenaje y alcantarillado, salud, transporte, vigilancia, alumbrado, caminos, mercados, rastros, escuelas y pavimentación, ha sido muy lenta debido a la existencia de problemas dentro y fuera del municipio que actúan interrelacionados limitando la acción de los ayuntamientos en este sentido.

Al interior de los municipios, el problema principal es la escasez de recursos propios y la insuficiencia de las participaciones estatales y federales para cubrir los costos de la construcción de obras de servicios públicos.

Por el lado externo la política seguida por los gobiernos federal y estatal en cuanto a la dotación de servicios públicos a los municipios ha sido ineficaz, ocasionando grandes diferencias entre los municipios de un mismo estado.

Esta situación se explica por la desigual dotación de servicios públicos, que ha estado regida más por criterios políticos, que por el de proporcionar beneficios reales a los grupos mayoritarios de los municipios del país.

Estos problemas se producen por lo que se conoce como la *pulverización municipal* o existencia de pequeños municipios que en su mayoría padecen de una creciente anemia demográfica y se encuentran aislados geográficamente de los centros de mayor desarrollo.

Esta pulverización es causa de los altos costos que implica llevar servicios públicos a una gran cantidad de pequeños municipios, los que en muchas ocasiones se encuentran geográficamente cercanos y con problemas comunes.

La existencia de 2,389 municipios, muchos de los cuales son pequeños, ocasiona la dispersión del gasto gubernamental y la elevación de los costos de la administración municipal, Por lo que genera que los municipios se vean privados de los recursos suficientes para impulsar su desarrollo, esto a su vez propicia el funcionamiento deficiente de los ayuntamientos en cuanto a la planeación de programas de desarrollo que contemplen la eficiente prestación de servicios públicos.

La solución al problema de la pulverización municipal sería la reorganización del mapa municipal en el sentido de eliminar aquellos municipios que en la actualidad cuenten con una población inferior a los 15,000 habitantes, ya que en estas poblaciones se observan dos fenómenos que se deben tomar en cuenta:

- Los costos para proporcionar los servicios públicos que señala el artículo 115 constitucional son muy elevados en relación al número de habitantes que beneficiarían esos servicios.
- La actividad económica que presenta este tipo de poblaciones es muy pobre y por lo mismo los recursos con los que cuenta el gobierno local son insuficientes para el mantenimiento de los servicios.

El hecho de que dejara de ser municipio no significa, que se constriña a las comunidades al olvido y el abandono, por el contrario la medida es precisamente la de dotar de servicios públicos a las comunidades, por lo tanto a las poblaciones que dejen de ser municipios se les darían dos opciones para recibir los servicios públicos:

1º- Que sean absorbidas por aquellos municipios mas desarrollados y que por sus características económicas y administrativas puedan proporcionar en el corto plazo los servicios públicos que las poblaciones incorporadas demanden.

2- Que se fusionen con otras poblaciones cercanas para la creación de nuevos municipios y que por sus nuevas características sea costeable y factible la inversión y dotación de servicios públicos.

Para la ejecución de los dos puntos anteriores se considera necesario realizar una tipología municipal basada en el porcentaje de la población de un determinado municipio que goza de los servicios públicos siguientes: agua, drenaje, luz, vivienda, acceso a los servicios de salud y de educación dentro del mismo municipio.

Por lo citado se realiza la tabla siguiente:

#### Municipios Desarrollados

Aquellos en donde los siguientes porcentajes de población gocen de los servicios anteriormente señalados.

Tipo A	-----	85 % - 100 %
Tipo B	-----	75 % - 84 %
Tipo C	-----	66 % - 74 %

#### Municipios de Mediano Desarrollo

Tipo A	-----	55 % - 65 %
Tipo B	-----	45 % - 54 %
Tipo C	-----	34 % - 44 %

#### Municipios poco Desarrollado

Tipo A	-----	25 % - 33 %
Tipo B	-----	15 % - 24 %
Tipo C	-----	0 % - 14 %

- Los municipios desarrollados tipos A, B, C, y los mediano desarrollo tipos A y B podrán absorber en cada caso, a municipios de tipo inferior de su mismo estado, con la condición de no descender más de un tipo dentro de la clasificación y en caso de descender, que asciendan a su tipo original en un plazo no mayor de cinco años.

- Aquellos municipios que no hayan sido absorbidos por otro municipio del mismo estado podrán unirse con municipios del mismo estado con la condición de que en un periodo no mayor de cinco años asciendan al tipo original considerando como original, el tipo que presente el municipio fusionado con mejor posición en la tabla.

Con estas medidas se pretende lo siguiente:

- Que desaparezcan los minimunicipios.
- Que disminuya el número total de municipios en el país y con ello se evite la dispersión del gasto gubernamental.
- Que desaparezcan en un periodo no mayor de 15 años los municipios poco desarrollados de cualquier tipo.
- Elevar la calidad de vida de la población mexicana.

#### ↳ **Descentralización Política**

El sistema político de nuestro país se caracteriza por una centralización del poder y por la concentración de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le corresponde el último escalón. Esto se manifiesta principalmente en la falta de autonomía política que padece el municipio.

Las injerencias políticas de los gobiernos federal y estatal en los asuntos que corresponden al poder municipal demuestran que, a pesar de serlo por precepto constitucional, en la realidad hasta ahora el municipio no ha sido libre.

Es por ello que considero imperativo que se realicen modificaciones como las que enseguida se enuncian, para que se logre una auténtica autonomía política municipal:

- 1- La facultad con base a la cual el congreso local declara desaparecido un ayuntamiento, debería revestirse del carácter de resolución meramente declarativa.

Esto es que se concreta a reconocer una circunstancia de hecho o de derecho, pero sin crear nuevas situaciones jurídicas, sino solo reconocerlas, pues de lo contrario se afecta la autonomía política del municipio.

Las causas por las cuales se puede declarar desaparecido un ayuntamiento deben ser tales que impidan de manera total la marcha normal del propio ayuntamiento y en lo personal encuentro que son las siguientes:

- La ausencia de la mayoría de los miembros del ayuntamiento, pues se vería privado de autoridad el municipio.
- La disminución de la población a menos de 15,000 habitantes. Esto relacionándolo con el apartado anterior de la pulverización municipal.

2- Eliminar el presupuesto constitucional de suspensión de ayuntamientos plasmado en la Fracción I, tercer párrafo del artículo 115 constitucional.

La facultad que actualmente tienen las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, atenta notoriamente contra la autonomía política del municipio, pues este queda a merced de un órgano político que se comporta como tal y no como un juzgador imparcial.

3- La revocación o suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento debe ser calificada por el propio cabildo municipal, respetando la garantía de audiencia y legalidad, y no por la legislatura local.

El comportamiento de los miembros del ayuntamiento afecta y concierne única y exclusivamente a la comunidad municipal, por lo mismo es esta, a través del cabildo, quien debe juzgar a sus miembros.

4- Eliminar la intervención de la legislatura local en la designación de los consejos municipales.

La existencia de los consejos municipales se justifica en razón de que el municipio no puede verse en ningún momento privado de autoridad que lo gobierne; sin embargo, que sea la legislatura local la que designe discrecional y arbitrariamente al consejo municipal, es una medida que atenta notoriamente contra la autonomía política

municipal, por lo que se propone que sean los propios partidos políticos con representantes en los ayuntamientos de los municipios respectivos los que designen en la misma proporción que tienen de representantes, a los miembros de los consejos municipales, con lo que se respetaría el voto de la comunidad municipal.

5- En caso de conflicto entre el municipio y el estado, en la mayoría de los casos resuelve el Tribunal Superior de Justicia del Estado. En teoría hay una total independencia entre los poderes de los estados; sin embargo, la realidad es otra.

Los miembros del Tribunal Superior de Justicia del Estado son propuestos por el Gobernador del Estado y ratificados por la Legislatura Local. En nuestro sistema político es común la práctica de que la Legislatura Local es del mismo partido que el Gobernador del Estado, esto hace que en la realidad los Tribunales Superiores de Justicia Estatales no sean auténticamente independientes, por lo que sus decisiones en muchos casos son más políticas que jurídicas. Es por ello que considero necesario que en la asignación de los miembros de los Tribunales Superiores de Justicia Estatales no intervengan en forma alguna el Ejecutivo Estatal.

Se propone establecer un procedimiento por medio del cual sean los partidos políticos que ocupen asientos en las Legislaturas Locales los que designen a la propia Legislatura los candidatos a ser miembros del Tribunal Superior de Justicia Estatal y sea la propia Legislatura mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros quien designe a los miembros de dicho tribunal.

## **CONCLUSIONES**

El municipio aparece en nuestro país con la fundación del de la Vera Cruz en 1519, siendo este municipio el que legalizó la empresa de la conquista, en la colonia contaban con una división de funciones en los aspectos judicial, administrativo y legislativo, así como una cierta autonomía económica y financiera que los hacían gozar de cierta independencia con respecto al centro.

Durante los tres siglos del virreinato poco cambió el régimen municipal, pues estuvo inspirado en sus rasgos fundamentales por el régimen peninsular en el que a partir del reinado de la reina Juana los cargos municipales eran vendidos al mejor postor.

El siglo XIX conoció un municipio débil política y administrativamente. Las constituciones liberales de 1824 1857 no se ocuparon de él; mientras que, paradójicamente, las constituciones centralistas de 1836 y 1843 si lo mencionan.

Durante el porfirismo el municipio prácticamente desapareció, quedando a merced de los jefes políticos y de los prefectos, en los movimientos precursores de la Revolución postularon como conquista inmediata y elemental la abolición de las jefaturas políticas y la obtención de la libertad municipal.

Legislativamente, la primera medida dictada sobre el municipio fue el decreto que sobre el Municipio Libre expidió don Venustiano Carranza en 1914.

Durante el Congreso Constituyente de 1917 se observó un acuerdo general sobre la autonomía política y por lo mismo la necesidad de la autonomía económica del municipio; sin embargo, no se encontró la fórmula adecuada para lograr tal propósito, ni para diferenciar claramente el ámbito competencial del municipio frente al estado.

La Constitución de 1917 es el primer ordenamiento jurídico en la historia de México que regula ampliamente la institución municipal junto con el artículo 115 constitucional ha sido adicionado y reformado en numerosas ocasiones; sin embargo, no se ha plasmado la fórmula adecuada para que el municipio sea una institución fuerte y sana en lo político, en lo económico y en lo administrativo.

La reforma de 1983 al artículo 115 constitucional es la reforma más ambiciosa y más amplia que se ha hecho sobre el municipio debido que se le dotó de los elementos necesarios para ser activo y fundamental en el proceso de descentralización con tal reforma era conformar un municipio en lo político, en lo económico y en lo administrativo, para ser bandera del proceso de descentralización en nuestro país.

La mencionada reforma aun cuando presenta avances significativos en cuanto a la regulación anterior, es insuficiente para que el municipio goce de autonomía política, administrativa y económica.

El modelo de centralización en la relación Estado - Municipio impera en nuestro país, cuando debería imperar el modelo de descentralización.

La centralización equivale a concentrar facultades en un ente que actúa unitariamente por que en nuestro país se ha observado una creciente centralización que ha afectado la actividad política, económica y administrativa de los municipios lo que ha condenado al abandono y al olvido a la mayoría de los municipios mexicanos. En los municipios la centralización política se manifiesta en los aspectos siguientes:

En la intervención de las legislaturas locales para suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y en la suspensión y revocación del mandato de alguno de los miembros del ayuntamiento.

En la intervención del ejecutivo estatal y de las legislaturas locales para la asignación de consejos municipales en la falta de un mecanismo efectivo e imparcial para solucionar los conflictos que se susciten entre municipio y estado.

En los municipios la centralización económica se manifiesta:

En la dependencia que la mayoría de los municipios, debido a su escaso desarrollo y a la penuria económica en que se encuentran, guardan con respecto a la distribución de las participaciones federales para llevar a cabo sus funciones.

En la falta de recursos financieros, en la descapitalización de la mayoría de los municipios, así como en una administración local deficiente lo que limita significativamente las posibilidades de un crecimiento municipal, como en la formación de un número reducido de municipios con alto desarrollo y en la existencia de un gran

número de municipios con poco capital.

La desigualdad hace que se produzca un flujo migratorio de recursos humanos, materiales y financieros de los municipios menos desarrollados a los más desarrollados, así los municipios experimentan una reducción en sus recursos y con ello se esfuman las potencialidades de crecimiento.

En la intervención de la legislatura local en la aprobación de la ley de ingresos municipal, así como en la revisión de las cuentas públicas municipales.

La centralización administrativa se manifiesta en lo siguiente:

La mayoría de los municipios mexicanos son incapaces de prestar a la población los servicios públicos que señala el artículo 115 constitucional en su fracción III, en la mayoría de los casos los servicios públicos municipales son prestados y administrados por el Estado o con el concurso de este debido al escaso poder económico y capacidad administrativa de los municipios.

La llamada sindicalización municipal es una forma de organización poco utilizada y no prevista por ninguna de las constituciones locales o leyes orgánicas municipales analizadas.

Un reducido número de municipios cuenta con una organización tributaria capaz de cobrar y administrar las contribuciones municipales por ellos mismos. En la mayoría de los casos interviene el Estado.

La descentralización es el camino a seguir para lograr que el municipio sea fuerte en lo político, en lo administrativo y en lo económico ya que implica la existencia de personas morales, con determinadas facultades y competencias, manteniendo una autonomía, y con reducidas relaciones con el poder central, con una reforma al funcionamiento del estado, pues es un proceso tendiente a trasladar la toma de decisiones públicas de los órganos nacionales asentados en la capital del estado, hacia órganos que se hallan en el interior del país.

Se distinguen tres tipos de descentralización: por servicio, por colaboración y por región.

El municipio es una forma de descentralización por región, esto se infiere del primer párrafo del artículo 115 constitucional.

Aun cuando el artículo 115 constitucional se infiere que el municipio es una forma de descentralización por región, el marco normativo constitucional para tal efecto es insuficiente.

La gran mayoría de los municipios del país no son acordes al modelo municipal plasmado en la constitución.

La descentralización en nuestro régimen constitucional puede evolucionar a través de dos vías: la legislativa y la convencional.

Es necesario reformular el mapa municipal para acabar con el problema de la pulverización municipal.

Para lograr la existencia de un Municipio Libre, es necesario replantear la relación estado - municipio, partiendo de las facultades que los poderes estatales tienen frente al municipio. Aquellos no deben tener ningún tipo de interferencia en la vida política, económica y administrativa del municipio.

Para formular una tipología municipal basada en los porcentajes de población municipal que tiene acceso a los servicios públicos mínimos necesarios para gozar de una vida digna. A partir de esta tipología se logrará la asignación eficiente de los montos de las participaciones federales a través de los Consejos Económicos Municipales.

Aun cuando en el presente trabajo propongo y considero que la descentralización es el camino a seguir para lograr un auténtico municipio libre es necesario considerar, y esto es un paradoja, que el proceso de descentralización tiene su punto de arranque en la decisión de un órgano central como es el Congreso de la Unión.

El Municipio Libre es pieza fundamental para que el proceso de descentralización en México sea una realidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **Legislación**

Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

IX Censo General de Población y Vivienda (1970) INEGI.

X Censo General de Población y Vivienda (1980) INEGI.

XI Censo General de Población y Vivienda (1990) INEGI.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituciones y Leyes Orgánicas Municipales de los siguientes Estados:

Baja California,

Chiapas,

Chihuahua,

Coahuila,

Estado de México,

Guanajuato,

Jalisco,

Michoacán,

Nuevo León,

Oaxaca,

San Luis Potosí,

Tabasco,

Zacatecas,

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Planeación.

Ley General de Bienes Nacionales.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley de Coordinación Fiscal de la Federación.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Código Civil para el Distrito Federal.

Diario Oficial de la Federación 20 Agosto 1928.

Diario Oficial de la Federación 29 Abril 1933.

Diario Oficial de la Federación 8 Enero 1943.

Diario Oficial de la Federación 12 Febrero 1947.

Diario Oficial de la Federación 17 Octubre 1957.

Diario Oficial de la Federación 6 Febrero 1976.

Diario Oficial de la Federación 6 Diciembre 1977.

Diario Oficial de la Federación 3 Febrero 1983.

Diario Oficial de la Federación 17 Marzo 1987.

Anuario Estadístico publicado por la Secretaría de Programación y Presupuesto de los siguientes años:

1960, 1964, 1965, 1970, 1971, 1975, 1976, 1980, 1982, 1983, 1984, 1985, 1988, 1989, 1990, 1991.

### Doctrinas

ACOSTA ROMERO, MIGUEL. Teoría General del Derecho Administrativo. 6a. ed., Porrúa, México, 1983. pp. 324

AGUIRRE, ENRIQUE. Finanzas Municipales. s/e., Porrúa, México, 1986. pp. 138

ALBI, FERNANDO. Tratado de los Modos de Gestión de las Corporaciones Locales. s/e., Aguilar, España, 1960.

AUTORES VARIOS. La Reforma Municipal en la Constitución. s/e., Porrúa, México, 1986.

BARRERA FUENTES, FLORENCIO. Historia y Destino del Municipio en México. 2a ed., Porrúa, México, 1958. pp. 339.

BARTLETT DIAZ MANUEL. Reforma Municipal y Reforma Política. CNEM, No.5, Sep. - Oct., México, 1985.

BEYER DE ROALANDINI, CARMEN. La Legislación Hecendaria Municipal y la Coordinación Fiscal. CNEM, No.1, Ene - Feb., México, 1985.

BOEHM DE LAMEIRAS, BRIGITTE. El Municipio en México. El Colegio de Michoacán, México, 1987. pp. 198.

CÁMARA DE DIPUTADOS, LII LEGISLATURA. Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución General de la República. México, 1983.

CARPISO, JORGE. Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal en México. CNEM, No.5, Sep. - Oct., México, 1985. pp. 315.

CARRILLO ARENA, GUILLERMO. Reforma Urbana y Reforma Municipal. CNEM, No.6, Nov. - Dic., México, 1985. pp. 74.

CARRILLO ARRONTE, RICARDO. La Estrategia del Desarrollo Regional de México; Evolución, Magnitud y Perspectivas. en: MIGUEL S. WICNZEK, et al., La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro. 2a ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

CASTELAZO, JOSÉ. Administración Municipal y Rectoría Económica. CNEM, Año II, No.9, Mayo - Junio, México, 1986.

CASTORENA J., JESÚS. El Problema Municipal Mexicano. s/e., Cultura, México, 1976. pp. 328.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. La Nueva Estructura Constitucional del Artículo 115. CNEM, Col. Textos Municipales, No.12, México, 1985.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Desaparición, Suspensión y Revocación del Mandato del Ayuntamiento. CNEM, Col. Textos Municipales, Año II, No.10, México, 1986.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. Las Reformas Constitucionales al Artículo 115 y las Adecuaciones a las Leyes Federales. CNEM, Col. Textos Municipales, No.3, México, 1985.

CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio Mexicano. CNEM, México, 1985.

DE LA GARZA, SERGIO FRANCISCO. El Municipio. s/e., Jus, México, 1947.

DÍAZ DEL CASTILLO, BERNAL. Historia de la Conquista de Nueva España. 13a ed., Porrúa, México, 1986. pp. 636.

ECO, HUMBERTO. Cómo se Hace una Tesis. 15a ed., Gedisa, España, 1982. pp. 510.

EIBENSHUTZ, ROBERTO. El Municipio y el Desarrollo Urbano. CNEM, No.6, Nov. - Dic., México, 1985.

FAYA VIEZCA, JACINTO. Administración Pública Federal. 2a ed., Porrúa, México, 1983. pp. 675.

FLORES SOLANA, JORGE. El Desarrollo Económico de México y las Finanzas Locales. Tesis de Lic. en Economía, Escuela Superior de Economía, IPN, México, 1967.

FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. 30a ed., Porrúa, México, 1991. pp. 510.

GAMAS TORRUCO, JOSÉ. Fortalecimiento Municipal. CNEM, No.4, Julio - Agosto, México, 1985. pp. 207.

GAMAS TORRUCO, JOSÉ. El Marco Jurídico del Municipio Mexicano. en: Los Municipios de México, s/e., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1978. pp. 295.

GARZA, GUSTAVO. Una Década de Planeación Urbano - Regional en México 1978-1988. s/e., El Colegio de México, México, 1989. pp. 245.

GARRIDO FALLA, FERNANDO. Tratado de Derecho Administrativo. 7a ed., Centro de Estudios Constitucionales, Vol. II, España, 1974.

GONZÁLEZ LUNA, EFRAÍN. El Municipio Mexicano y Otros Ensayos: escritos diversos publicados de 1940 a 1944. s/e., Jus, México, 1974. pp. 155.

GONZÁLEZ OROPEZA, MANUEL. La Intervención Federal en la Desaparición de Poderes. s/e., UNAM, México, 1987. pp. 324.

GORDILLO, AGUSTÍN. Teoría General del Derecho Administrativo. 2a ed., Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1987. pp. 383.

GÓMEZ FERRER, RAFAEL. Estudios sobre el Derecho de la Comunidad de Madrid. s/e., Civitas, España, 1985.

INTERNATIONAL CITY MANAGERS ASSOCIATION. The Technique of Municipal Administration. 4th edition. CECSA, Chicago, 1958.

JIMÉNEZ DE O., REGINA. Los Indicadores y Factores Sociales, Políticos del Desarrollo y Subdesarrollo Municipal. en: Los Municipios de México. s/e., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1978.

LANZ CARDENAS, JOSÉ TRINIDAD. La Asociación Municipal como un Factor de Desarrollo Regional. CNEM, Año II, No.7, Ene - Feb., México, 1986. pp. 583.

LÓPEZ MONJARDIN, ADRIANA. La Lucha por los Ayuntamientos una Utopía Viable. 1a ed., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1987. pp. 193.

MARGADANT, GUILLERMO. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. 8a ed., Esfinge, México, 1988. pp. 223.

MARTÍNEZ ALAZANA, RAÚL. El Municipio en el Proceso de Desarrollo Regional y Nacional. s/e., Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México, México, 1975.

MARTÍNEZ GARCÍA, GERONIMO. Tendencias Democráticas y Migratorias. CNEM, Año II, No.14, Marzo - Abril, México, 1987. pp. 100.

MERCADO, JOSE. Historia de México. 12a ed., Edal, México, 1983. pp. 83.

#### **Otras Publicaciones**

MANUAL DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL. s/e., Gobierno del Estado de México, México, 1970. pp. 86.

MONTAÑO AGUSTÍN. Manual de Administración Municipal. 1a ed., Trillas, México, 1978. pp. 196.

MORENO TOSCANO, ALEJANDRO. Convenios Intermunicipales. CNEM, No.2, Marzo - Abril, México, 1985. pp. 63.

NAVARRO DE FLORES, MARÍA VICTORIA. Procesos de Descentralización en España. s/e., INAP, México, 1986.

NEWMAN VALENZUELA, JOSÉ. Los Objetivos Políticos del Municipio Libre en la Epoca Contemporánea. CNEM, No.4, Julio - Agosto, México, 1985.

OCHOA CAMPOS, MOISÉS. El Municipio su Evolución Institucional. s/e., Banobras, Col. Cultura Municipal, México, 1981. pp. 260.

OCHOA CAMPOS, MOISÉS. La Reforma Municipal. 2a ed., Porrúa, México, 1986. pp. 538.

OTTO DE, IGNACIO. Derecho Constitucional Sistema de Fuentes. 2a ed., Ariel Derecho, España, 1988.

PALACIOS JUAN JOSÉ. Las Inconsistencias de la Política Regional en México, 1970-1982; El Caso de la Asignación de la Inversión Pública Federal. en estudios demográficos y urbanos. s/e., El Colegio de México, Vol. 3, No.1, Enero - Abril, México, 1988.

PARDO, MARÍA DEL CARMEN. La Modernización Administrativa en México. s/e., El Colegio de México, México, 1992.

RAMOS G., SERGIO. Los Servicios Públicos de las Localidades. en: Los Municipios de México. s/e., Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1978. pp. 205.

RODRÍGUEZ, RAMÓN. Derecho Constitucional. 2a ed., UNAM, México, 1975. pp.242.

RUÍZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO., VALADEZ, DIEGO. Nuevo Derecho Constitucional Mexicano. 1a ed., Porrúa, México, 1985. pp. 58.

- RUÍZ MASSIEU, JOSÉ FRANCISCO. Estudio de Derecho Político de Estado y Municipios. 3a ed., Porrúa, México, 1990. pp. 52.
- SAYEG HELU, JORGE. El Constitucionalismo Social Mexicano. 1a ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1987. pp. 200.
- SEPULVEDA AMOR, ALEJANDRO. Reforma Fiscal Municipal. CNEM, No.1, Ene - Feb., México, 1985.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE. Derecho Constitucional Mexicano. 24a ed., Porrúa, México, 1986. pp. 631.
- TENA RAMÍREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México. 15a ed., Porrúa, México, 1986. pp. 941.
- TORRES, BLANCA. Descentralización y Democracia en México. s/e., El Colegio de México, México, 1986.
- UGARTE CORTÉS, JUAN. La Reforma Municipal. s/e., Porrúa, México, 1985.
- VENEGAS, RUBÉN. Régimen Constitucional de los Municipios y Examen del Juicio Político a los Ayuntamientos y sus Miembros. CNEM, México, 1986.
- VILLALOBOS LÓPEZ, JOSE A.. Finanzas y Empresas Públicas Municipales. CNEM, México, 1986. pp. 425.