



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL MUNICIPIO MEXICANO:
AUTOGESTIÓN SOCIAL Y LIBERTAD NEGADAS

TESIS

Que para obtener el grado de

Maestro en Ciencia Política

Presenta

M. JOSÉ GONZÁLEZ PÉREZ

Tutor: Dr. Salvador Rodríguez y Rodríguez



CIUDAD UNIVERSITARIA

MÉXICO, 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

A Martha Palacios

El problema de las controversias constitucionales del sistema político mexicano radica en la falta de antecedentes históricos para formar una federación, y en el hecho de haber tenido dos gobiernos centrales: el primero, los tres siglos de la Colonia española; y el segundo, el monopolio de la Carta Magna en poder de un partido político, que por más de medio siglo no ejecutó reforma alguna encaminada a promover la competencia institucional y el desarrollo del municipio.

Pepe González

ÍNDICE

PRÓLOGO	5
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I	
EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	17
1.1. El municipio como comunidad natural	17
1.2. El municipio como organismo descentralizado	18
1.3. El municipio como institución política	19
1.4. El municipio como ente autárquico territorial.....	19
1.5. El municipio y el federalismo en México.....	21
1.6. El municipio con relación a la Carta Magna	22
1.7. El municipio en relación con los estados.....	25
1.8. El municipio con relación a sus propias facultades y atribuciones	26
CAPÍTULO II	
EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES	29
2.1. Relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo con el municipio	29
2.2. Definición del municipio y del ayuntamiento.....	62
2.3. Integración de los ayuntamientos	63
2.4. Requisitos para ser integrante de los ayuntamientos.....	67
2.5. Requisitos para la creación de municipios	69
CAPÍTULO III	
EL MUNICIPIO EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES.....	73
3.1. El municipio: definición y controversias	73
3.2. El ayuntamiento como gobierno municipal.....	74
3.3. Los órganos de participación ciudadana	76
3.4. El gobierno municipal.....	82
3.5. Leyes orgánicas que cuentan con un apéndice sobre justicia	85
3.6. Leyes orgánicas que establecen la elección popular de las autoridades auxiliares del municipio.....	88
3.7. Suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación de sus miembros	89
3.8. Facultad de iniciativa para solicitar la desaparición y suspensión de ayuntamientos, suspensión o revocación de municipios.....	91
3.9. De la atribución de facultades y la división de competencias	93
CAPÍTULO IV	
¿QUÉ SON LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES?	95
4.1. Antecedentes históricos de la controversia constitucional	96
4.2. El Artículo 105 constitucional	99
4.3. El concepto.....	100
4.4. Sujetos legitimados.....	102
4.5. Supuestos de procedencia e improcedencia.....	103
4.6. Promoción de la controversia constitucional	104
4.7. La instrucción	105
4.8. Las sentencias	108
4.9. Los recursos.....	110
4.10. Las controversias constitucionales y la jurisprudencia	112
4.11. Reglas internas para el trámite de las controversias constitucionales	113
CONCLUSIONES	115
BIBLIOGRAFÍA	
Leyes y códigos de México. Normatividad jurídica	139
Leyes orgánicas municipales de los estados de la República mexicana	143
Suprema Corte de Justicia de la Nación. Acuerdos sobre controversias constitucionales	144

PRÓLOGO

En esta investigación se tiene por objeto el estudio del sistema político mexicano, el cual se analiza en el marco del federalismo aplicado a los tres niveles de gobierno, con los referentes legislativos de normatividad y contenidos que aparecen en: a) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Carta Magna), b) las constituciones locales de los estados de la República mexicana, y c) las leyes orgánicas municipales.

Si las leyes científicas son hipótesis verdaderas,¹ las hipótesis recurrentes que explican el atraso y/o desarrollo regional desigual causado por la falta de promoción de los gobernantes de los estados y municipios del sistema político mexicano, permiten implicar lo siguiente: la estrecha relación que existe entre la teoría de las leyes y los datos empíricos de comparación de los preceptos jurídico-legislativos que se refieren al Artículo 115 constitucional –en la federación, los estados y los municipios– proporcionan una explicación teórica de la existencia de la irregular normatividad de las leyes, en la que se puede observar la ocurrencia de impedimentos al desarrollo regional y relaciones restrictivas, sobre la base de principios controvertidos contenidos entre la Carta Magna y las constituciones locales, que supeditan y restringen la autonomía del municipio.

Aunque es cierto que en principio en toda teoría pueden encontrarse elementos especulativos, la teoría y la observación están hoy día cada vez más estrechamente relacionadas conforme la ciencia social adquiere mayor desarrollo. Los resultados de la investigación permiten hacer una lectura de la problemática que se tiene al aplicar las leyes, ordenanzas y reglamentos, debido a que dan lugar a la *controversia constitucional*, por lo que es necesaria una revisión de las mismas, así como la abolición de patrones proclives y teístas de concepción de la política, en donde el poder político predomina sobre la aplicación de la ley, en lugar de una política procomunal prolegómena, partidaria y portentosa de la manifestación y defensa de los intereses locales, que permita con ello la consolidación pronta de la democracia.

De no revisarse con frecuencia las leyes que regulan el comportamiento social, se puede continuar en el error de atribuir el desarrollo desigual a las controversias jurídicas plasmadas en las leyes, códigos y ordenanzas, etc., sin querer darse cuenta de que dicho atraso regional, en buena parte es consecuencia de la dinámica social que en su desarrollo rebasa las libertades otorgadas por las leyes, propiciando con ello la corrupción del capital

¹ Immanuel Kant, *Crítica de la razón pura*, Madrid, Alfaguara, 2002, pp. 608, 623.

humano que preside las municipalidades, quienes motivados más por intereses de lucro que por la función pública, desconocen y administran la hacienda municipal como patrimonio familiar. También es cierto que hay una falta de difusión, por parte de la autoridad federal y estatal, de los estímulos que existen para el fomento económico, social y cultural de los municipios; porque no se informa sobre los alcances de la política fiscal como promotora del desarrollo regional, invirtiendo el concepto de arraigo en la sociedad, de tener la función de ser solo receptora y fiscalizadora de los diversos ingresos.

Otras observaciones resultantes en el desarrollo de esta investigación, provocan hacer un estudio de calidad *de la democracia en México*, para determinar comportamientos de *legalidad y legitimidad* entre las instituciones y las personas que conforman los ayuntamientos, comparando la frecuencia de rotación de los partidos políticos en los estados y municipios durante las dos últimas décadas, como indicadores posibles de los grados de corrupción que subsisten y detienen el desarrollo local por beneficios personales y/o de grupo, atribuible a la tara colonial y al monopolio del poder político por tres cuartos de siglo.

Porque, lo cierto es que el ciudadano común percibe una mayor transparencia de actos de corrupción y de la impunidad del trabajo del servidor público que de su rendición de cuentas. Puntos a considerar en el acreditar de la naciente democracia, que debe ser sustentada en la confianza que arroje la información generada y procesada por los servidores públicos abierta institucionalmente a la sociedad en lo general, quien podrá evaluar su desempeño mediante la información referida en los tiempos de su gestión, debido a que hay gobiernos democráticos sin la rendición de cuentas al ciudadano.

Al dilucidar empíricamente la información institucional de cualquier servidor público, se genera la confianza social que legitima al sistema, porque se gesta una nueva cultura basada en el acercamiento del sistema político para con los ciudadanos; dando lugar a una actitud práctica de la ciencia política, al hacer una lectura de los eventos del pasado y conferir al ciudadano sentido de integración al sistema, al *amparo del discurso liberal* de la demanda social que pasa de la protesta a la propuesta de solución a problemas presentes.

Los resultados del cambio en la cultura política podrán verse en dos sentidos: 1)al transparentar cualquiera que sea la información de los procesos sociales electorales, y 2)al verificar el destino de las aportaciones públicas que reciban los partidos políticos y organizaciones sindicales; *atendiendo al Art.123 Constitucional, apartado A o B* respectivamente. Como instrumentos de reflexión que al ciudadano común le permitan negar o dar su voto electoral al partido político que arroje buenos estándares de calidad democrática, al comprobar que su discurso se ajusta a las normas descritas por ley del Estado mexicano.

INTRODUCCIÓN

El sistema político mexicano constituye un caso sin parangón en la geografía política latinoamericana. Su evolución política se ha derivado de los movimientos estudiantiles de los años 1968-1972, y ha caminado a contracorriente del curso de los acontecimientos que han caracterizado a la región en su conjunto. Por ejemplo, durante las décadas de los sesenta y setenta, mientras la sombra del militarismo se posó en buena parte del continente, en México se mantuvieron sin mayores contratiempos la estabilidad política y un gobierno civil con instituciones fuertes, dentro de un régimen que si bien no podía concebirse como democrático, tampoco podía ser identificado como dictatorial militarizado empero sí *bien descrito por Mario Vargas Llosa* como: la “democracia perfecta”.

En la década siguiente, mientras los autoritarismos burocrático-militares del cono Sur comenzaron a colapsarse, México estaba sumergido en una crisis financiera, y en el sistema social se generaba un proceso de democratización y apertura, aunque con limitaciones a las expresiones políticas que pusieran en riesgo la persistencia del régimen presidencialista.

El sentido común sugiere que la legitimidad de la democracia exige un amplio consenso no sólo sobre la base de la legalidad de las instituciones y reglas del juego que las definen, sino también sobre la base de la transparencia de las decisiones políticas que se generen durante el proceso del gobierno en transición. Porque habrá grupos sociales que se sentirán amenazados en sus intereses y tratarán de obtener garantías institucionales para su protección, dificultando un acuerdo mínimo para redefinir las instituciones y las reglas del juego sustentables; por lo que, como afirma Dahl: “todo Gobierno Democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder abiertamente a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos”.²

Con estas crisis de valores enunciadas, se dio comienzo a un movimiento que se conoce con el nombre de filosofía posmodernista, corriente social que pone en entredicho a las ciencias sociales. Es decir, las disciplinas sociales con sus métodos y sus metodologías técnicas, antes tan seguras, hoy, con el liberalismo, evidencian las líneas de interpretación de la historia y con ello el sentido de las acciones en política y el quehacer democrático descrito en la normatividad de las leyes. En palabras de Bobbio: “el Estado liberal no solamente es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático. El Estado liberal y el Estado democrático son interdependientes en dos formas: 1) en la línea que va

² Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, España, Tecnos, 1989, p. 13.

del liberalismo a la democracia, en el sentido de que son necesarias ciertas libertades para el correcto ejercicio del poder democrático, 2) en la línea opuesta, la que va de la democracia al liberalismo, en el sentido de que es indispensable el poder democrático para garantizar la existencia y la persistencia de las libertades fundamentales. En otras palabras: es improbable que el Estado no liberal pueda asegurar un correcto funcionamiento de la democracia, y por otra parte es poco probable que un Estado no democrático sea capaz de garantizar las libertades fundamentales. La prueba histórica de esta interdependencia está en el hecho de que el Estado liberal y el Estado democrático cuando caen, caen juntos”.³

En consecuencia, desde finales del siglo XX a la presente década del siglo XXI, pocos temas han sido tan importantes y dificultosos como la centralización del poder y la libertad. Por lo que se ha considerado a las oportunidades educativas, laborales, políticas, económicas, sociales, electorales y culturales como determinantes en tanto requisitos para hablar de una libertad significativa, y, en contrapeso, al gobierno federal como el garante de dichas oportunidades. Sin embargo, el enorme poder y tamaño del gobierno federal despierta dudas acerca de la realidad de la participación ciudadana, la receptividad de los centros de autoridad y los efectos últimos de esa fuerza invasora y en constante expansión en las libertades (vidas) de los individuos. En el espectro político se han enarbolados lemas acerca de un “nuevo federalismo”,⁴ de la devolución de la autoridad y las responsabilidades a los estados y a los municipios, de la desconcentración del poder, de vigilancia del control de la administración pública local por los ciudadanos residentes de la comunidad municipal, de la modernidad y de la modernización.

Es precisamente mostrar que la estructura de poder que tenemos es parte del país en que vivimos, parte de nosotros como sociedad nacional, parte de las clases y de los estados que la integran. Y de esa realidad, de esa sociedad nacional, se desprenden también las ambiciones, los ideales y con ellos las críticas y el dinamismo hacia formas distintas de gobierno y sociedad civil.⁵

Conceptos tan fundamentales como la centralización, el abuso en el ejercicio del poder, la libertad y la democracia misma, la legalidad y la legitimidad, la representación y la participación, que se mezclan con el viejo y el nuevo siglo, son ideas de capital importancia no sólo para el experimentado académico sino también para cualquier ciudadano (sociedad) que quiera exigir a sus dirigentes los compromisos contraídos con la

³ Norberto Bobio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 2001, p. 27.

⁴ Genaro Sánchez Barajas, *Evaluación del federalismo fiscal mexicano*, México, CEDEN, 2002.

⁵ Pablo González Casanova, *La democracia en México*, México, Era, 1972, cap. VII.

municipalidad, entendida como la localidad palestra desde la cual encaminar los esfuerzos individuales y grupales o como el lugar más soberbio para la educación política que desarrolle en la gente el sentido de la responsabilidad y fortalezca su interés para intervenir en los asuntos públicos. Circunscribirse a los asuntos políticos, a los que no da lugar el Estado, debería ser el principio general de todo ciudadano (pueblo), el que a través de sus representantes le asiste el derecho de vigilar todos los quehaceres locales, pero debe privarse de ejercer ese derecho en todo lo que se relacione con el manejo interno de las localidades. En esencia, en política federal, la norma convenida es que mientras la autoridad municipal actúe por su propia cuenta y no conculque los derechos de nadie, es todopoderosa en su esfera territorial y no debe ser consultiva ni estar supeditada a las intervenciones o decisiones del estado local.

Esta forma errónea de gobernar y de mantener el poder político durante 71 años, por parte de la cúpula política mexicana personificada en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), centralizando las decisiones y concentrando el poder,⁶ (nunca aceptada por la izquierda partidista ni por el actual partido en el poder), lejos de entender que cada persona particular, sociedad, comunidad o nación, en sí mismos, son el único juez legal de su propio interés y, siempre que no dañe los intereses de los demás, nadie tiene el derecho de interferir. Es decir, que siendo cada individuo el juez más competente de su propio interés, el Estado no debe ser demasiado solícito (interferir) con él. J.P. Mayer lo explica como sigue:⁷ “el cuidado más importante de un buen Gobierno para la sociedad, es el de ir acostumbrando poco a poco a la gente a manejarse y administrarse sin él ... habituados a una vida de agitación, cambios y peligros como precio de la libertad, a lo interno de su circunscripción territorial y asistiendo con derechos legales para esparcirse políticamente.”⁸

Negarse a aceptar que el sistema político mexicano debe encaminarse hacia una democracia liberal participativa, es no reconocer que llegó el momento inevitable. En que pese a tratar de fortalecer abiertamente de espaldas a la sociedad las formas facciosas entre priístas & panistas por mantener el poder, como principio que está muriendo entre la legalidad y la legitimidad; visibles a todas luces por la sociedad mexicana e internacional, al

⁶ En lugar de promover la competencia empresarial, la autonomía institucional y el espíritu de las libertades; que contribuyeran al desarrollo de instituciones municipales sólidas mediante celebraciones públicas de asambleas políticas, en donde en el seno del pueblo el ciudadano común participara con el ánimo de resolver todas las cuestiones a través de la discusión, incluso las más pequeñas, por el voto directo mayoritario. Ésta, es la disciplina más difícil de adquirir como el hábito que forma gobiernos verdaderamente libres.

⁷ Journey to Enland, p. 51.

⁸ La democracia, México, FCE, 1966, p. 191.

confabularse dichos partidos en un contubernio para perpetuarse en el poder. Lejos de transparentar preocupación alguna por *el avance de la democracia formal* que incluya al ciudadano en las decisiones, pusieron en riesgo la estabilidad social; dando *amplias muestras* de prevaricación legislativa al pretender hacer creer que el ciudadano común (el pueblo) no comprende su proceder, al anular no por la vía del voto, al oponente que abanderaba al Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las elecciones presidenciales del año 2006.

El concepto con efecto contrario de un bien intangible, que los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional al estar en el poder, han sido incapaces de (utilizar) mirar, es el de la libertad. Porque ésta bien empleada, adquiere tangibilidad política al conjugarse con los ciudadanos (*porque ellos pagan ob venciones*), cuando se les permiten espacios para la deliberación pública y social en las decisiones que le competen a la nación, no sólo por la representatividad que éstos otorgan a los tres poderes federales.

Quiero precisar la discusión respecto de las fallas del PAN y del PRI en el tiempo de administración del poder. Su error estriba *en no darse cuenta que lo relevante para dar ánimo a la sociedad no es hacer bellas manifestaciones oratorias – porqué el pueblo sabe que nunca les faltaron discursos de promesas no cumplidas–*, sino que el Estado jamás propició espacios políticos de articulación social, con ayuda monetaria directa y obras de vialidad en el Distrito Federal, por ejemplo. Mucho menos respeto a derechos ciudadanos.

Pero en el fondo de la discusión, es visible un retroceso en la ciencia política debido a la actitud patética de las luchas ardientes de la contienda política entre los líderes de los partidos políticos, en la que ya no está sólo en juego el litigio de las ideas, sino que magnifican su persona frente a los intereses de la nación, por el individualismo inconcebible de rivalidad personal o grupal, extraviando el principio de la democracia como el lugar donde se plasman las ideas políticas.

Por ello, entre los fenómenos sociales que se deben analizar hoy en día, es el referido al tema de las controversias constitucionales originadas por el empleo doloso del poder y por los contenidos equivocados de su aplicación en la política, que enmarcada en la normatividad de sus legislaturas trasciende los ámbitos de competencia entre los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal. Legislaturas que reflejan el proceder de la comunidad en el desarrollo regional como país circunscrito al contexto internacional.

Bajo esta lectura ontológica, la presente investigación exhibe las causales normativo-jurídicas que obstaculizan el desarrollo regional, al analizar comparativamente la autonomía del municipio (Artículo 115 constitucional). Por lo que se considera a la ciencia

política como una de las ciencias sociales que explican el desarrollo de las sociedades humanas a través de dos cuestionamientos: 1) se examina a la ciencia como objeto de estudio, mediante la revisión de los tres niveles de gobierno en el marco del federalismo, cuya parte visible de su estructura está determinada y acotada en el contexto normativo jurídico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General o Carta Magna), las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales; y, 2) se considera a la política como el sujeto de aplicación del poder federal, referido a los instrumentos de difusión naturales de orden jurídico legislativo derivado de sus constituciones, leyes y ordenanzas, entendiendo así las capacidades del sistema político mexicano respecto de los medios estructurales que regulan el poder federal y su aplicación por las instituciones que le dan forma. Empero, “Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego”.⁹

Es pertinente mencionar que se pretendió incluir en la investigación un anexo sobre el nuevo federalismo, el cual fue dado a conocer en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal del año 1980 y fue redefinido en el año 1991 por la Ley de Coordinación Fiscal, al comparar el desarrollo municipal mediante el Ramo 26, Fondo de Desarrollo Social Municipal (1996), y el Ramo 33, Capítulo V, del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (1998), como transferencias de la federación a los estados y municipios. Con respecto a la propuesta de asignación del “gasto público” tradicional del viejo federalismo y las modificaciones hechas en diciembre de 1999 al Artículo 115 constitucional, éstas conceden más facultades al municipio y se le reconoce plenamente como uno de los tres órdenes de gobierno federal, con lo cual deja de ser un simple administrador o presentador de propuestas sin derecho a voto ante los otros dos órdenes de gobierno.¹⁰

⁹ Norberto Bobio, *El futuro de la democracia*, op. cit., p. 26.

¹⁰ Los principales instrumentos del nuevo federalismo plasmados en la Ley de Coordinación Fiscal son la descentralización y la desconcentración. La descentralización se interpreta como parte de la autoridad ejercida por el Estado federal, transferida a las entidades federativas. Es decir, es el proceso mediante el cual el gobierno federal delega a los estados y municipios funciones para gobernar y administrar recursos. Ello significa que la administración pública va hacia el ciudadano y no a la inversa, como cuando se aplicaba el poder federal en manos del Partido Revolucionario Institucional. La desconcentración significa trasladar funciones específicas a los estados y municipios, los cuales al mismo tiempo son dotados de recursos para la ejecución y operación de programas. Es decir, la desconcentración está dada por las delegaciones existentes de las secretarías de Estado y las representaciones de los organismos paraestatales en los estados confederados, las cuales tienen funciones específicas sin personalidad jurídica propia ni autonomía orgánica. La planeación y control son responsabilidad del centro y la ejecución de los programas y aplicación de las normas son responsabilidad de los estados y municipios.

Estas reformas facultan al municipio para legislar y aplicar a través de su cabildo la normatividad que convenga a los ciudadanos asentados en su demarcación territorial, principalmente. No se incluye el nuevo federalismo por ser objeto de un estudio completo como mecanismo de aplicación de la Ley de Coordinación Fiscal, que además requiere un método de investigación propio y diferente, a través de los resultados de la desconcentración y descentralización federal. En su lugar se incluyen las controversias constitucionales, las cuales limitan e impiden jurídicamente el desarrollo regional en los preceptos legislativos que regulan el sistema político mexicano.

El capítulo I, tiene por objeto definir al municipio y su integración en relación con la Carta Magna, las constituciones estatales y las leyes orgánicas municipales. En él se abordan los problemas centrales de la vida municipal, en el marco reglamentario de las reformas constitucionales de 1983, 2003 y 2004; asimismo, como objetivo central de este trabajo se exploran los resultados de la aplicación de los contenidos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se señalan en cada una de las constituciones estatales, comentando objetivamente, en el contexto del federalismo, las tesis legislativas referidas a las controversias y a los aspectos de la normatividad jurídica aplicada a la legislación del municipio que limitan su desarrollo.

El capítulo II hace un estudio riguroso de la estructura de cada una de las constituciones estatales, sometiendo a comparaciones próximas las semejanzas, analogías y diferencias que ellas señalen del Artículo 115 Constitucional, para su aplicación en los contenidos y las disposiciones en que norman las leyes orgánicas municipales. Lo anterior se lleva a cabo a través de la revisión de los libros, apartados, reglamentos y apéndices en los que se dictamina la forma de administrar la hacienda pública, conformar los ayuntamientos, crear nuevos municipios, desaparecer poderes, las controversias entre el municipio y la entidad federativa en cuanto a los ámbitos de competencias y la autogestión municipal, por destacar algunas observaciones encontradas del proceder legislativo respecto a la normatividad jurídica que cada constitución estatal de la República mexicana confiere al municipio.

El capítulo III expone una evaluación comparada de los contenidos encontrados en las leyes orgánicas municipales que las constituciones estatales les señalan como el ámbito jurídico de su competencia federal. Sobre este punto encontramos que existen numerosas transgresiones de las constituciones locales para con la Constitución General y las leyes orgánicas municipales, en relación con el Artículo 115 constitucional.

Dadas las transgresiones que existen del mandato federal del Artículo 115 constitucional y las adecuaciones que de éste hacen las leyes estatales para su aplicación en los municipios de la República mexicana, el capítulo IV se aboca a desarrollar las controversias constitucionales y sus implicaciones jurídicas de normatividad, como resultado de la aplicación de la ley entre los estados, la federación y los municipios. Las fuentes de información son una compilación y sistematización de tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emanadas de múltiples sesiones de discusión en el curso de la historia del sistema político mexicano.

Finalmente, respecto de las conclusiones, se realizó un análisis comparado de las diferencias que existen entre los capitulados referidos al municipio en todas las constituciones estatales, en particular los contenidos que se refieren a la aplicación del Artículo 115 constitucional en las diferentes leyes orgánicas municipales. Este análisis comprueba la hipótesis acerca de que no existen propuestas, en los niveles de gobierno federal y estatal, que promuevan el desarrollo de la municipalidad de forma autónoma, en las competencias propias de su administración y autogestión. Por el contrario, la vida política del municipio es supeditada a las legislaturas locales, o bien es representada por el gobierno local en las instancias federales para asuntos propios del municipio.

El análisis comparado de la información realizado en este estudio de los tres niveles de gobierno permite lo siguiente: a) entender el marco jurídico municipal en su conjunto, sobre el cual se plantea la autonomía; b) identificar los impedimentos de carácter normativo estructurales, que limitan, impiden u obstaculizan el desarrollo regional en el sistema político mexicano, de manera directa a la realidad nacional; y c) la necesidad de reformar la Carta Magna para propiciar un desarrollo regional, considerando la geopolítica y un respeto amplio por el medio ambiente, el agua, el suelo y el aire.

Con este principio, a veinticuatro años de las reformas al Artículo 115 constitucional promovidas por Miguel de la Madrid Hurtado, cuya vigencia inicia a partir del año 1983, la tesis que declaraba el fortalecimiento de la vida municipal, asentada en la propia reforma no se cumplió. En lo sucesivo no se promulgaron más cambios o adecuaciones ni aplicación alguna del mandato prescrito en la reforma citada. Sino que es el caso de Chiapas que marca un inicio de cambios sustanciales en las adecuaciones y ajustes que tienen que realizarse tanto en lo que respecta al marco jurídico normativo, como en los aspectos sociales, políticos y administrativos que concurren en el espacio de la vida municipal; el mismo proceso social también genera cambios en la relación de las estructuras correspondientes a los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano

Dado este esquema de análisis respecto al marco federal, la investigación demuestra, mediante análisis comparados de los contenidos de las estructuras formales sobre las cuales se plantea la autonomía municipal, los factores que imposibilitan en parte o del todo la comprensión acerca de la ausencia de desarrollo regional causada por lo controvertido de las leyes actuales.

La investigación es, un estudio teórico que muestra objetivamente las contradicciones del federalismo actual en los tres niveles de gobierno del sistema político mexicano. Los resultados encontrados permiten entender que el exacerbado centralismo político del presidencialismo enarbolado por el Partido Revolucionario Institucional, que monopolizó el poder durante más de siete décadas consecutivas, no generó desarrollo regional dado que no promovió iniciativas para reformar la Carta Magna con el propósito de impulsar el desarrollo municipal.

Este descuido por parte de los dos únicos partidos políticos que han gobernado a la nación mexicana, al no incorporar abiertamente el desarrollo social del municipio confirma la mezquindad de la clase política, al continuar operando con instituciones facciosas y correspondiendo a los intereses empresariales, mientras olvidan que la demarcación municipal, es la instancia del sistema político mexicano en la que se sustenta la legitimidad del poder y la legalidad de las instituciones.

Sería una omisión de este trabajo no señalar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los setenta y un años de monopolio político, fue para el ciudadano mexicano un capitulo de ordenanzas muertas en el que las leyes que se hicieron para gobernar permanecieron subordinadas al poder político. La ley se aplicó bajo reglas no escritas, sin ningún apego jurídico ni respeto a los derechos ciudadanos, teniendo como directriz los intereses que la elite empresarial señalara como política a seguir al el partido en el poder.

Olvidando que la democracia sólo tiene como límite a los electores, a quienes no se les puede imponer gobernante alguno sin su participación. Porque al hablar de democracia, en política los números cuentan y cuentan más cuando se establecen alianzas entre partidos o asociaciones civiles políticas, pese a que dichas alianzas persigan como premio mayores ediles en el Congreso, o encubrir requisitos del uno por-ciento de las votaciones para el registro de un partido, desvirtuando con ello la filosofía de todo partido y viciando la democracia como precepto de justicia al relegarla a la suma de votos para tomar decisiones de mayoría sin consenso ciudadano.¹¹

¹¹ Hoy día, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha pronunciado nulidad de este tipo de alianzas entre los partidos políticos por no tener representatividad los ciudadanos en las decisiones entre partidos. SCJN., Acuerdo No.12/14/08, de 2 de Julio, 2008. México. D.F.

El límite de este trabajo es la comparación de sus resultados, dada la carencia de estudios orientados a explicar las múltiples controversias constitucionales que se dan entre el municipio y el estado, entre el municipio y la federación, entre la federación y los estados y los municipios y entre municipios cuyas colindancias estén entre límites de estados, derivadas de las disposiciones en las normas de constitucionalidad de las legislaturas locales.

Se espera que la investigación sirva para promover la defensa de los intereses locales y el desarrollo de las competencias municipales, en pro del reclamo de autonomía que le es dada al municipio por el Artículo 115 constitucional, en relación con su autogestión ante las instancias federales; la administración con independencia de sus asuntos propios; la promoción y derogación por sus ayuntamientos respectivos, mediante cabildos ciudadanos, de las leyes estatales que interfieran con el desarrollo regional del estado de la República mexicana de que se trate.¹²

Al lector pudiera parecer que la investigación desborda en otro tema distinto al descrito en el capitulado del municipio del que se ocupa este trabajo, en las últimas dos cuartillas de las conclusiones, empero, no se puede pasar por alto comentar las transgresiones que la Suprema corte de Justicia de la Nación, hace a la sociedad mexicana al delimitarle su libertad de expresión y, las vejaciones que la clase política hace de los derechos humanos al ciudadano común que denuncia actos de corrupción, cohecho, soborno y abuso de autoridad, etcétera. Citando en comparación las denuncias que hicieran cien años atrás los hermanos Flores Magón y de La Hoz, cuando aparece el 19 de abril de 1903 en las páginas del periódico "El Ahuizote" un manifiesto a la nación donde se invita al pueblo a organizarse contra la sexta reelección de Díaz. (El 30 de junio la SCJN decreta que cualquier periódico que de cabida a los escritos de Ricardo Flores Magón, quedará sujeto a un proceso judicial).

¹² Porque ya Antonio Caso (1883-1946) planteaba en su tiempo: "La Constitución del 57 proclama que México es una República democrática, representativa y federal; es decir, que nuestra nación ha de regirse por un gobierno idealmente perfecto. Puede afirmarse que desde el año de 1857 hasta este de 1913, la Constitución ha regido soberanamente en el papel venerable en que está escrita, pero ni media hora ha sido, como debe ser, la ley fundamental de nuestras actividades nacionales. ¿Quiere decir esto que todos los gobiernos han sido malos o que la Constitución es algo completamente irrealizable? ¿Significa la comprobación de este hecho que debemos modificar el Pacto Federal para ser felices, o que habremos de seguir siendo infelices dentro de los principios del Pacto Federal? ¿Es México, por ventura, un pueblo inadaptable a las condiciones de la civilización contemporánea, o las actuales circunstancias de nuestra vida política son mutatis mutandis, la de todos los pueblos de la tierra?"... He aquí las interrogaciones que formula nuestra conciencia a propósito del drama interno de nuestra democracia. Antonio Caso, *Antología Filosófica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Cultura e Historia Mexicanas, Biblioteca del estudiante universitario, 1993, pp. 224, 225.

CAPÍTULO I

EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El objetivo de este capítulo es determinar la relación que el municipio tiene como entidad federativa respecto de la estructura normativa jurídica contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución General, Carta Magna), a fin de comparar dichos contenidos con los preceptos de las constituciones estatales (constituciones locales) y los de las leyes orgánicas municipales.

La Constitución General mexicana no contempla expresamente una definición acerca del municipio. Esta carencia en realidad no constituye un obstáculo insuperable para conocer y caracterizar su naturaleza y las funciones de la organización municipal, pues en la evolución y desarrollo de la investigación se ha encontrado abundante material para la discusión y análisis, que permite formular diferentes planteamientos a fin de ubicar al municipio dentro de las reformas del Estado y respecto del papel que debe jugar dentro de dichas reformas. Para conceptuar el municipio se exponen ocho acepciones, su vínculo con el federalismo, su concepción en la Constitución General, la relación que guarda con los estados, así como sus propias facultades y atribuciones.

1.1. El municipio como comunidad natural

El concepto de municipio, atendiendo a Tena Ramírez (1978: 152), surge en Roma, Italia, en el siglo VII a.C. Al expandirse las conquistas del imperio romano, el Estado comenzó a estar constituido por un cierto número de comunidades sometidas al régimen de la ciudad. Este hecho creó la necesidad de ordenar las relaciones que debían guardar entre sí la autonomía del Estado y las comunidades que eran adheridas a la ciudad, lo cual dio origen al derecho municipal, entendido como el derecho propio de la comunidad al margen de la ciudad y el Estado.¹³

Bajo este criterio, el municipio nace con una dualidad de funciones. Por un lado, la administrativa, cuya finalidad es resolver las necesidades colectivas de la comunidad. Por otro, la función política, caracterizada por el establecimiento y la regulación de las relaciones de la comunidad municipal con la ciudad y el Estado. Sin embargo, no sucede así con el municipio español, cargado con fuertes raíces del municipio romano e influencias

¹³ Felipe Tena Ramírez, Derecho constitucional mexicano, México, Porrúa Hnos., 1978.

del municipio germano de la edad media. Etapa esta última en la que el municipio crece en privilegio, como consecuencia del auxilio que presta a los reyes en las luchas sostenidas contra la nobleza.

Es a este municipio al que la doctrina española caracteriza como una comunidad natural, y nunca una construcción puramente legal y jurídica que el derecho y el Estado deben de reconocer, porque el municipio en atención al orden y al tiempo es anterior al surgimiento del Estado. Al respecto, Adolfo Posada (1947: 58) afirma que el municipio es una sociedad natural, determinada por exigencias reales de la vida humana que trascienden las puras relaciones de parentesco.¹⁴

Asimismo, Francisco de la Garza (1974: 62) sostiene que los estatutos municipales españoles de 1924 designan al municipio como “la asociación natural reconocida por la Ley... [y agrega] que la Ley de Bases de la Ley Municipal de 1935 declaraba que el Municipio es una asociación natural de carácter público de personas y bienes, constituida por necesarias relaciones de vecindad y domiciliado dentro de un territorio determinado”.¹⁵

1.2. El municipio como organismo descentralizado

En México, Gabino Fraga (1971: 207) afirma al respecto que el municipio es visto como “la descentralización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial determinada”. Fraga continúa diciendo que el municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la Constitución General.¹⁶

Las razones que han conducido a este régimen de descentralización por región tienen que ver con una concepción del municipio como un ámbito donde pueden practicarse de una manera más efectiva las aspiraciones democráticas, porque existe la libertad de los ciudadanos en sus comunidades para elegir a sus representantes que les son comunes, y, por lo mismo, les asiste el derecho de ejercer sobre dichas autoridades un control por la vía de la opinión pública, posibilidad que tienen todos los vecinos de la circunscripción territorial, lo cual permite la participación del pueblo en la vida política, en los negocios y en los puestos públicos que afectan los intereses comunitarios.

¹⁴ Obra citada por Fraga, p. 62.

¹⁵ Sergio de la Garza F., *El municipio*, México, Editorial Jus, 1974.

¹⁶ Es un descuido imperdonable de Fraga el que no haya revisado los artículos 3, primer párrafo, fracción IX; 27, fracción VI; 36, fracción I y 73, fracciones XXV y XXIX, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos. En dichos artículos se considera al municipio como una instancia de poder. Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa Hnos., 1971.

1.3. El municipio como institución política

Tanto Serra rojas como Tena Ramírez reconocen la dualidad de funciones de la organización municipal. Ambos coinciden en que el municipio es, por un lado, una forma de organización administrativa, en tanto que, por otra parte, se presenta como una instancia de poder.¹⁷

Serra Rojas afirma que el municipio mexicano es una institución política en proceso de transformación y no da mayores explicaciones, más bien plantea que la descentralización por regiones es una forma mixta, administrativa y política, que organiza una entidad autónoma hasta un cierto límite de necesidades ciudadinas y municipales, bajo un régimen jurídico especial que implica los siguientes elementos:

- a) Un núcleo de población agrupado en familias.
- b) Una población determinada del territorio nacional.
- c) Determinadas necesidades colectivas (ciudadinas, municipales) relacionadas principalmente con el gobierno de la ciudad y del territorio que comprende, con exclusión de los servicios federales y la entidad federativa.

Concluye diciendo que la forma más característica de la descentralización regional en el derecho constitucional mexicano es el municipio.

Debe observarse que tanto Tena Ramírez como Serra Rojas se remiten al Artículo 115 constitucional para caracterizar al municipio como el precepto que contiene el mayor número de atribuciones, que en materia federal municipal corresponden a la federación, a los estados y a los propios municipios. En la lógica del sistema constitucional mexicano, las facultades y las atribuciones que no se reserva para sí la federación, por exclusión corresponden a las entidades federativas y por derivación, en alguna medida, a los municipios.

1.4. El municipio como ente autárquico territorial

Respecto a estas concepciones del municipio, Rafael Bielsa, citado por Rendón Huerta (1985), señala que las “comunidades son autárquicas” y que este carácter deriva de:

- 1) Su personalidad jurídica dentro del derecho público.
- 2) De la creación directamente legal.
- 3) Del fin de sus instituciones.
- 4) Del controlador, por atenuado que sea el ejercicio del poder central, es decir, el gobernar respecto de las comunidades en la provincia.

¹⁷ Andrés Serra Rojas, Derecho administrativo, México, Porrúa Hnos., 1972.

Rendón Huerta hace referencia a dos connotaciones de autarquía: “a) como total independencia y, b) como vínculo, dependencia o relación jerárquica”. Explica que en el derecho municipal, autarquía implica autosuficiencia e independencia sólo y exclusivamente en lo administrativo, y vinculación de orden político y legislativo al poder superior.¹⁸

Considerando estos supuestos, una primera apreciación que se deriva del análisis comparado, en el marco de la normatividad jurídico federal, evidencia que la naturaleza jurídica del municipio en México no es autárquica, sino que es más bien de dependencia y subordinación jerárquica respecto a los tres niveles de gobierno, como lo reflejan los referentes empíricos siguientes:

- 1) Pese a las reformas al Artículo 115 constitucional, en las que se establecen algunos de los servicios con administración directamente municipal, el programa respecto a las atribuciones de su competencia jurídica subsiste. Es decir, no tiene una competencia privativa, en razón y virtud de que tanto las leyes federales como las estatales o locales se superponen a los ámbitos, espacios o áreas que de origen administrativo corresponden al municipio, esto debido a los vicios de centralismo contenidos en el esquema normativo jurídico de la Constitución General y que repiten las constituciones locales.
- 2) El municipio carece plenamente de facultades y de potestad legislativa, pues sus leyes en materia administrativa y la ley orgánica municipal las dicta el Poder Legislativo estatal. Lo único que se le permite es la expedición de reglamentos internos sobre los bandos de policía y buen gobierno, y los servicios de expedición de actas y cobro de infracciones menores por faltas morales o administrativas.
- 3) El poder federal subordina al municipio en todos los campos, pues dicta sus leyes, controla la actuación de los funcionarios municipales, le determina los ingresos y gastos y hace nulos los procesos electorales. Respecto del nombramiento del ayuntamiento, le delimita las líneas políticas por las cuales ha de conducirse y, en general, circunscribe toda su acción sólo a los actos autorizados.

En síntesis, en la Constitución General, y en las legislaciones locales, predomina la subordinación del municipio en todos los órdenes. Por lo que se infiere entonces que el municipio ocupa el lugar primario de la estructura federativa de competencias no opuestas de gobierno: federación, entidades federativas y municipios.¹⁹

¹⁸ B. Teresita Rendón Huerta, *Derecho municipal*, México, Porrúa Hnos., 1985.

¹⁹ Miguel de la Madrid Hurtado, *Estudios municipales*, México, Centro de Estudios del Municipio, Secretaría de Gobernación, 1988, p. 22.

1.5. El municipio y el federalismo en México

La instauración del municipio en México y su vinculación con el federalismo data del siglo XIX, pero en el tránsito del Estado revolucionario al Estado moderno, la problemática municipal fue motivo de desacuerdo entre los liberales y conservadores en la Constitución de 1824. Al respecto, Charles A. Hale (1987: 83) opina lo siguiente: “La inspiración española sobre la Constitución de 1824 estaba un tanto disfrazada por obvias discrepancias, a saber, las de una república en contraposición a una monarquía, las de la forma federal por comparación con la centralista, y las de la existencia de dos cámaras en vez de una”.²⁰ Los conservadores pugnaban por el establecimiento de un régimen centralista.

En este orden de ideas, el Estado federal ocupa un centro intermedio entre el estado unitario y la confederación de estados. El Estado federal, como estado unitario, posee unidad política y constitucionalidad, es homogéneo indivisible; en tanto que sus comarcas o estados confederados carecen de autonomía.

En la confederación, los estados que la integran conservan su soberanía interior y exterior, de suerte que las decisiones adoptadas por los órganos de la confederación no obligan directamente a los estados (súbditos), sino que las leyes que dicta la confederación deben ser previamente aceptadas por los gobiernos de cada estado confederado, imprimiendo así la autoridad de su soberanía.

En contraparte, en la federación los estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores a favor del gobierno federal y/o central, pero conservan para su gobierno propio las facultades no otorgadas al gobierno central.

En consecuencia, cualquiera que sea el origen histórico de una federación, sea ésta bajo la forma de un pacto de estados preexistente o la adopción de una forma federal por uno o varios estados, corresponde a la Constitución General hacer el reparto de jurisdicciones. En el primer caso, los estados contratantes ceden o transfieren al poder federal determinadas facultades y se reservan las restantes; en tanto que en el segundo caso, suele suceder que a los estados sólo se les confieren determinadas facultades, mientras que el poder federal se reserva en forma absoluta todas las demás. La diferencia estriba en que, en un caso, 1) el poder central se forma de lo que tuvieron a bien cederle las partes, en tanto que, en el otro, 2) fueron las partes las que recibieron vida y atribuciones provenientes del poder central.

²⁰ Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano*, México, Siglo XXI editores, 1987.

Estas diferencias del sistema federativo adquieren interés práctico cuando surge la duda de a quién corresponde determinada facultad. Por ejemplo, en un sistema federal como el nuestro, el poder federal está integrado por facultades expresadas que le fueron restadas a los estados. La controversia debe resolverse a favor de los estados no sólo porque éstos conservan para sí la zona no definida, sino también porque la limitación de las facultades de la federación dentro de lo que expresamente le está conferido es un principio básico del sistema federal. Por el contrario, en el sistema confederado, la solución de la controversia (duda) debe favorecer a la federación.

1.6. El municipio con relación a la Carta Magna

En este apartado se hará una clasificación de las facultades y funciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga en diversos artículos a los estados y a los municipios. Es la lógica del empirismo que encuentra inmerso al municipio en un conjunto de disposiciones jurídicas contenidas en ordenamientos de diversos niveles, cuya estructura jurídica legislativa tiene su origen en la Constitución General.

Artículo 3o.

La educación que imparta el Estado (federación, estados y municipios) tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia...

VIII. El Congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la función social educativa entre la federación, los estados y los municipios, a fijar las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público y señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

Obsérvese que el Artículo 3o. constitucional establece que el municipio es una instancia de poder y parte del Estado. Asimismo, la fracción VIII establece que es una instancia concurrente del poder federativo.

Artículo 27

El Artículo 27 constitucional otorga al Poder Ejecutivo la facultad de expropiar la propiedad privada por causas de utilidad pública. La expropiación es un típico acto administrativo, al municipio le corresponde expropiar bienes privados por causas de utilidad pública, por ser una autoridad administrativa. También puede expropiar propiedades privadas de la federación y los estados para destinar esos bienes al municipio, a fin de realizar obras de utilidad pública.

Artículo 36

Son obligaciones de la ciudadanía de la República mexicana,... inscribirse en el catastro de la municipalidad respectiva, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el registro nacional de ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

Artículo 73

El Congreso tiene la facultad de:

I. Admitir nuevos estados a la Unión Federal.

XXV. Así como dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la federación, los estados y los municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

XXIX-C. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos... conforme al párrafo tercero del Artículo 27 constitucional.

XXIX-G. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico...

Las aplicaciones de las anteriores facultades que el Congreso otorga de manera concurrente a los estados y municipios, señaladas en las fracciones XXV, XXIX-C y XXIX-G, en la práctica son tramitadas por las dependencias administrativas federales, con sede en la capital de la República, por resultar onerosa su gestión para los municipios.

Artículo 115

II. Se señala que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y que manejarán su patrimonio conforme a la ley. Tal precepto señala también que los ayuntamientos tendrán facultades para resolver, de acuerdo con las bases normativas que deberán expedir las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastros
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad pública y tránsito
- I) Los mismos que las legislaturas locales

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 estatales y federales establezcan en su favor, y en todo caso:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales que establezcan los estados sobre propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división consolidación, translación y mejora, así como las que tenga de base el cambio de valor de los inmuebles. Este apartado señala que los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.
- b) Las participaciones de ingresos federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios, estarán con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Las leyes federales no limitarán las facultades de los estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán excepciones en relación con los mismos, *aprobarán las leyes de ingresos de los municipios y revisarán sus cuentas públicas*. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles. *Obsérvese cómo la disposición de este último párrafo contraviene la libertad del municipio para administrar la hacienda libremente, tal como se plantea en las fracciones I, II y VII del Art. 115 constitucional.*

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

VII. El Ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

1.7. El municipio en relación con los estados

Artículo 73

El Congreso determina que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica...

Artículo 115

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:

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

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de sus propios miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidades suficientes 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 sapientes ni que celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los consejos municipales que concluirán los periodos respectivos.

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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, fracción III del Art. 115 constitucional.

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios; así como su capacidad administrativa y financiera.

VIII. Las legislaturas 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 constitucional y demás disposiciones reglamentarias.

1.8. El municipio con relación a sus propias facultades y atribuciones

Artículo 115

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

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir acuerdos con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III-i. Los municipios de un mismo estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la eficaz presentación de los servicios públicos que les corresponda.

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas (federales y locales) establezcan en 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 y mejoras así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles... Los municipios podrán celebrar convenios con el estado, para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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 la administración de zonas de reserva ecológica. Para tal efecto, y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 constitucional, se expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Mediante el esquema de análisis objetivo de la información seguido por este trabajo, se pueden formular algunas conclusiones primarias que se desprenden de los artículos citados de la Constitución General que se refieren o son competencia de los municipios.

Cabe señalar que al abordar los diversos perfiles del régimen municipal, en los artículos analizados se precisan los lineamientos normativos y jurídicos que han de regir al municipio. Artículos que, por una parte, le confieren autoridad normativa y jurídicamente, en tanto que, por otra, limitan su soberanía, tanto en las disposiciones federales como en las legislaturas locales.

Estas disposiciones constitucionales, que contravienen las libertades municipales, hacen que la figura del municipio y de las instituciones del sistema político mexicano *evolucionen de forma no paralela* a la exigencia de los cambios sociales, tanto internos como externos, por lo que son rebasados por *la dinámica que exige la sociedad mexicana*, en virtud de que le es negado el espíritu de autogestión para organizar la actividad productiva regional y se trastoca la libertad social de convocar a un ejercicio de desarrollo político independiente.

También se pierde de vista que el municipio ha jugado un papel determinante en la historia política del país, al configurar los rasgos esenciales que caracterizan al México de hoy. En este esquema, para comprender en su exacta dimensión a la norma constitucional, es necesario valorar al municipio como la síntesis de las aspiraciones jurídicas y políticas de un pueblo en su conjunto. En la Constitución General no se expresan los usos y costumbres, anhelos y esperanzas de las comunidades indígenas del pueblo mexicano, lo cual hace necesario revisar las controversias del federalismo, que lejos de promover el desarrollo regional lo han atrofiado, al supeditar la libertad y autonomía del municipio, y generar un desarrollo desigual entre los municipios de los estados, sin ventaja alguna de competir respecto a otras provincias y ciudades del resto del mundo. En este sentido, es urgente descentralizar las funciones legislativas y desconcentrar el poder económico, para que en el marco de una política fiscal federalista se coordinen y triangulen decisiones que incentiven los diferentes campos de desarrollo, propios de estados y municipios.

Porque en el marco democrático del federalismo, la política debe ser el espíritu de manifestación de las libertades del hombre, muy distinta a la imagen que presenta el cuerpo humano como aprisionando el alma bajo la normatividad de leyes de un sistema biológico. Esto bajo el supuesto de que la aplicación del Artículo 115 constitucional no significa detener el desarrollo municipal, sino proveerlo de autonomía y libertad de autogestionarse para su desarrollo.

CAPÍTULO II

EL MUNICIPIO EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

Corresponde a este apartado analizar el contenido de las 31 legislaturas estatales en relación con el tema del municipio. Son necesarias dos observaciones previas antes de iniciar la discusión. La primera se refiere al orden en que aparecen las constituciones estatales, el cual es aleatorio porque obedece a las dificultades y los tiempos de acopio de la información, que en algunos casos no citan el año de edición. La segunda consiste en el esquema del análisis de la información, que considera como elementos de estudio exclusivos los capítulos referidos al tratamiento normativo jurídico que las constituciones locales establecen como propios para reglamentar las facultades de los 2,436 municipios: 2.1) relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo con los órganos municipales, 2.2) definiciones de municipio y del ayuntamiento, 2.3) integración de los ayuntamientos, 2.4) requisitos para ser integrante de los ayuntamientos, 2.5) requisitos para la creación de municipios.

2.1. Relación de los poderes Ejecutivo y Legislativo con el municipio

La tesis más debatida respecto a la relación que tienen los poderes Ejecutivo y Legislativo con el municipio, es la que se refiere a la facultad que otorga el Artículo 115 constitucional de la Constitución General de la República Mexicana a las legislaturas estatales, en relación con la desaparición de los ayuntamientos y la revocación del mandato de alguno de sus integrantes.

Asimismo, se puede señalar que aunque difieren en su ordenamiento, el esquema que siguen las constituciones locales respecto de las disposiciones relacionadas con el municipio es el siguiente:²¹

- 1) Se reproduce en todas el Artículo 115 constitucional.
- 2) Se reproduce el concepto de municipio (no hay definición).
- 3) Se indica la forma de integración de los ayuntamientos.
- 4) Se establecen los requisitos para ser integrante del mismo.
- 5) Se establecen las facultades del municipio, retomando los contenidos de la Constitución General.

²¹ Los estados que amplían las disposiciones relacionadas con el municipio en un ordenamiento más sistemático son: Guerrero en tres capítulos, Quintana Roo en 10 capítulos, Guanajuato en tres capítulos, Hidalgo en nueve capítulos, Sonora en cuatro capítulos y Baja California Sur en 10 capítulos.

6) No en todos los casos se indican las facultades que tienen los congresos estatales para la suspensión de los ayuntamientos y los requisitos para la creación de nuevos municipios. Siempre fieles al texto constitucional.

Llama la atención que los estados de Oaxaca, Morelos, Chihuahua y Nuevo León subestiman las disposiciones que dicta la Carta Magna. Al analizar la información se observaron las siguientes intromisiones directas –*se destacan en cursivas*– de los poderes locales en las jurisdicciones propias del municipio. Por ejemplo:

- 1) La Constitución del estado de Morelos establece que los municipios tienen personalidad jurídica propia, pero la representación política de los mismos *fuera del Estado corresponde al Poder Ejecutivo*, como representante de toda la entidad.
- 2) La Constitución del estado de Chihuahua *señala que las autoridades municipales tendrán el carácter de agentes del ejecutivo del estado* para la observancia y ejecución de las leyes. Además se cumplirán dentro de sus respectivas jurisdicciones las órdenes que reciban del gobernador, mediante decretos y acuerdos que se relacionen con el orden general como superior jerárquico del estado, siendo falta grave su incumplimiento para la autoridad municipal.
- 3) En la Constitución del estado de Nuevo León se *establece como mandato* que los ayuntamientos rendirán al ejecutivo, en los primeros ocho días de cada mes, un informe detallado de su gestión administrativa del mes anterior.
- 4) La Constitución del estado de Oaxaca tiene algunas peculiaridades que es necesario comentar. En primer término, destaca el hecho de las *Normas relativas al municipio*, agrupadas en la tercera sección mediante un apartado denominado *El despacho del ejecutivo*, que forma parte del capítulo tercero denominado *Del Poder Ejecutivo*.

En consecuencia, se establece de manera reiterada que los ayuntamientos no podrán comunicarse directamente con cualquier autoridad federal o de fuera del territorio del estado, ni por conducto del presidente municipal. Se estipula que el único conducto para establecer dicha comunicación será el ejecutivo del Estado, y se determina, además, que los ayuntamientos tendrán dos periodos legislativos para tratar los asuntos relacionados con el municipio, previo señalamiento de los meses en que podrán sesionar.

Se acotarán algunas conclusiones respecto del autoritarismo político reflejado en los contenidos jurídico-normativos de estas constituciones locales, que resultan por demás evidentes y anticonstitucionales:

- 1) Considerar a los ejecutivos de los estados como los superiores jerárquicos con poder absoluto, dotados de personalidad jurídica para irrumpir la autonomía de los municipios y de sus ayuntamientos en su forma de organización política.
- 2) Conferir a los gobiernos de los estados facultades para fiscalizar al municipio administrativamente, y determinar la actividad de los presidentes.
- 3) Una tercera observación que no debe pasar inadvertida se refiere a las limitaciones que se imponen a los ayuntamientos para relacionarse con las autoridades federales y con cualquiera de las otras autoridades estatales de la República mexicana.

El caso extremo en los contenidos legislativos de las constituciones estatales que no se apegan a las disposiciones que marca la Constitución General de la República es la del estado de Oaxaca, en la cual no sólo se establecen injerencias directas del ejecutivo en la vida municipal, sino que incluso integra al municipio y sus facultades en la estructura de la propia Constitución estatal, como órgano perteneciente al ámbito del Poder Ejecutivo. Particularizando cada estado se tiene.

Aguascalientes

Aguascalientes tiene 11 municipios en su territorio. La Constitución de Aguascalientes establece disposiciones para el municipio en un capítulo único, en el cual se reproducen las disposiciones del Art. 115 constitucional, con excepción de las siguientes:

Los ayuntamientos se componen del número de regidores y síndicos que prevenga la ley; serán electos por el sistema de mayoría relativa y estarán presididos por el primer regidor, quien a la vez tendrá el carácter de presidente municipal, el cual es política y administrativamente el representante del ayuntamiento y del municipio.

Se establece que hasta tres regidores serán electos según el principio de representación proporcional, y su asignación a los partidos políticos se hará de acuerdo al procedimiento que establezca la ley.

Como requisitos para ser regidor o síndico se señalan los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, tener 18 años cumplidos el día de la elección, ser originario del municipio o tener una residencia en él no menor de dos años inmediatamente anteriores a la elección.

Se establece que en el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, el Congreso del estado designará entre los vecinos un consejo municipal que concluirá los periodos respectivos.

Baja California

Baja California tiene 5 municipios en su territorio. En el Título Sexto, capítulo único de la Constitución de Baja California, se establecen las Normas Relativas al Municipio. Destacan las siguientes:

Los ayuntamientos de cada uno de los municipios se integrarán con regidores electos según el principio de votación mayoritaria relativa en el número que fije la ley, y hasta con tres regidores electos según el principio de representación proporcional.

La asignación de regidores electos según el principio de representación proporcional se sujeta a las bases generales siguientes:

I.- Los municipios cuya población sea de 250,000 o menor tendrán hasta dos regidores electos por el principio de representación proporcional.

II.- Los municipios cuya población exceda de 250,000 habitantes tendrán por este principio hasta tres regidores.

III.- Los partidos políticos deberán acreditar su participación con planillas completas de sus candidatos en por lo menos dos municipios.

IV.- Los partidos políticos para ser reconocidos deberán alcanzar por lo menos el uno y medio por ciento de la votación total emitida por todos los partidos políticos que contendieron en la elección del ayuntamiento en el municipio de que se trate.

V.- Los partidos que hubieran reunido los requisitos señalados anteriormente, y siempre que ocupen el segundo y tercer lugar en la votación, tendrán derecho a que se les adjudique un regidor electo por este principio.

VI.- El partido que ocupe el cuarto lugar en la votación se le acreditará un regidor, únicamente en los municipios cuya población exceda de 250,000 habitantes.

Los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento, con la salvedad del presidente municipal que debe tener 25 años cumplidos el día de la elección, son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento e hijo de padres mexicanos por nacimiento.

Aquellos ciudadanos candidatos a munícipes propietarios o suplentes, cuyo nacimiento haya ocurrido en el extranjero, deberán acreditarse la nacionalidad mexicana invariablemente, con el certificado que expide en su caso la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno federal, fechado con anterioridad al día en que cumplan 21 años de edad, tener un arraigo o vecindad en el municipio no menor de quince años inmediatos anteriores al día de la elección.

Para crear un nuevo municipio se establece que se deberá cuidar que en la extensión territorial que se le señale exista el número suficiente de habitantes que justifique la formación del municipio de acuerdo con la ley respectiva.

Cuando fuera declarada la nulidad de las elecciones de los ayuntamientos o las mismas no estuvieran hechas o declaradas o sus integrantes, propietarios o suplentes, renunciaren colectivamente, faltaren en su totalidad o no se presentasen al iniciar un periodo constitucional, se procederá a la designación de los *concejos municipales* por el Congreso del estado, a propuesta del gobernador.

Los *concejos municipales* podrán ser provisionales o sustitutos, según lo disponga la ley orgánica municipal. En las poblaciones que no sean cabeceras de municipalidad, según la importancia del poblado, los ayuntamientos correspondientes nombrarán delegado o subdelegado.

Baja California Sur

Baja California Sur tiene 5 municipios en su territorio. El Título Octavo de la Constitución de Baja California Sur integra en diez capítulos las disposiciones relativas a la organización del municipio.

Capítulo I. Conceptos y fines.

Capítulo II. De la extensión, límites y cabeceras.

Capítulo III. De la creación, supresión y asociación de municipios.

Capítulo IV. Del patrimonio y hacienda pública municipal.

Capítulo V. Del gobierno municipal, concepto e integración.

Capítulo VI. De la elección del ayuntamiento.

Capítulo VII. De la instalación del ayuntamiento

Capítulo VIII. De la facultades y obligaciones del ayuntamiento.

Capítulo IX. De los titulares del gobierno municipal.

Capítulo X. De las dependencias administrativas municipales de sus titulares.

Se establece que el ayuntamiento es el órgano del gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

Los ayuntamientos se integran por un presidente, un síndico y diez regidores electos mediante el sistema de mayoría relativa y hasta con dos regidores electos por el principio de representación proporcional, con las siguientes excepciones: el ayuntamiento de Comondú

se integra con un presidente, un síndico y doce regidores electos por el sistema de mayoría relativa y hasta con tres regidores electos por el principio de representación proporcional; el ayuntamiento de la capital del estado se integra con un presidente, un síndico y catorce regidores electos por el sistema de mayoría relativa y hasta con cuatro por el principio de representación proporcional.

Se establece que para ser miembro de un ayuntamiento se requiere entre otros requisitos: ser ciudadano bajacaliforniano en el ejercicio de sus derechos políticos, haber residido en el municipio por un periodo no menor de un año inmediato anterior al día de la elección, tener 21 años de edad el día de la elección. Las elecciones de los miembros de los ayuntamientos son calificadas por el Congreso del estado.

Cuando no se hubiera verificado la elección en la fecha que debe renovarse el ayuntamiento o efectuada ésta, no se presente al ayuntamiento a tomar posesión de su cargo, el gobernador propondrá al Congreso local un consejo municipal que se encargará provisionalmente de las funciones del ayuntamiento y se convocará a elecciones extraordinarias, las que en el caso de juzgarse necesarias deberán celebrarse en un plazo no mayor de 45 días.

El mismo proceso se seguirá cuando la elección se declaré nula o por cualquier causa desaparezcan los poderes del ayuntamiento dentro de los dos primeros años de su ejercicio.

Para la creación de municipios en el estado se requerirá la aprobación del Congreso del estado y la concurrencia de los siguientes elementos:

- I. Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.
- II. Que la superficie del territorio del estado en que se pretenda erigir sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro.
- III. Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica para cubrir un presupuesto mínimo anual de treinta millones de pesos.
- IV. Que su población no sea inferior a 20,000 habitantes.
- V. Que la comunidad en que se establezca su cabecera cuente con más de 5,000 habitantes.
- VI. Que la ciudad señalada en la fracción anterior tenga servicios públicos adecuados para su población.
- VII. Que previamente se escuche la opinión de los ayuntamientos de los municipios que pueden ser afectados en su territorio por la creación de uno nuevo.

Campeche

Campeche tiene 11 municipios en su territorio. En un Capítulo Único denominado “Municipios del estado”, se establecen las Normas Relativas al Municipio, entre las cuales destacan las siguientes: los ayuntamientos de los municipios de la entidad tendrán tantos regidores y síndicos como determine la ley orgánica respectiva, electos por el principio de mayoría relativa y adicionalmente hasta dos regidores y síndicos por el sistema de representación proporcional.

Las bases para que un partido político tenga derecho a un regidor son: haber obtenido el mayor porcentaje de votación mayoritaria; haber registrado fórmula de candidatos en la elección municipal respectiva; haber alcanzado por lo menos el cinco por ciento del total de la votación emitida en el municipio correspondiente.

Para ser electo como integrante de un ayuntamiento, junta o comisaría municipal se requiere: ser mexicano por nacimiento y ciudadano campechano en ejercicio de sus derechos, tener 25 años cumplidos el día de la elección. Además de los anteriores requisitos, se señala que deberán ser originarios del municipio en que se haga la elección, con residencia en él cuando menos de seis meses anteriores a la fecha en que aquella se verifique, ser nativo del estado, con residencia de un año en el municipio respectivo, inmediatamente anterior a la fecha de la elección; *si es oriundo de otro estado*, cuando menos 25 años en el de Campeche y de un año en el municipio de que se trate.

Coahuila de Zaragoza

Coahuila de Zaragoza tiene 38 municipios en su territorio. La regulación del municipio se establece en un capítulo denominado “Del gobierno y administración Interior del estado”. Destacan las siguientes disposiciones.

Los ayuntamientos se integrarán por un presidente, un síndico y el número de regidores que determine la ley, que en ningún caso podrá ser menor de siete, ni mayor de dieciséis. La ley introducirá el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de todos los municipios del estado.

Entre los requisitos para ser electo munícipe se señalan: ser ciudadano coahuilense en ejercicio de sus derechos, de tres años continuos inmediatamente anteriores al día de la elección, ser vecino del municipio correspondiente.

Se determina también que cuando por cualquier circunstancia no se haya verificado la elección de munícipes antes del día señalado por la ley, o cuando fuere declarada nula, el congreso del estado designará entre los vecinos del municipio un consejo municipal para que *interinamente* se haga cargo de la autoridad, dando inmediata cuenta al ejecutivo para que convoque desde luego a elecciones.

En caso de declararse desaparecido el ayuntamiento o hubiera falta absoluta de la mayoría de los miembros y de acuerdo a la Constitución local no procediera celebración de nuevas elecciones, el Congreso del estado designará entre los vecinos un consejo municipal que concluirá el periodo correspondiente.

Para que pueda crearse un nuevo municipio se deben satisfacer los siguientes requisitos:

- I. Contar con una población mayor a 25,000 habitantes.
- II. Disponer de los recursos económicos suficientes para cubrir las erogaciones que demande la administración municipal.
- III. Contar con los locales adecuados para la instalación de sus oficinas municipales, escuelas, hospital, mercado, rastro y centro penitenciario, así como los terrenos necesarios para el panteón municipal.
- IV. Tener en funcionamiento los servicios públicos municipales para la vida normal e higiénica de la población.
- V. Que la comunidad escogida como cabecera tenga por lo menos el *cincuenta por ciento de sus habitantes alfabetizados*.
- VI. La conformidad de las poblaciones solicitantes y de los municipios afectados en su territorio.

En 32 fracciones se establecen con precisión las facultades y obligaciones de los ayuntamientos.

Colima

Colima tiene 10 municipios en su territorio. En el título VII de la Constitución del estado, denominado “De la administración del gobierno municipal”, se desarrollan las disposiciones sobre el municipio, entre las cuales destacan las siguientes:

Los presidentes municipales de los ayuntamientos electos popularmente por elección directa *no podrán ser reelectos en ningún tiempo*; los regidores y síndicos *no podrán ser reelectos por el periodo inmediato*.

Se establece que los ayuntamientos son cuerpos meramente deliberantes, y sus acuerdos y resoluciones serán comunicados para su ejecución por conducto de su presidente. Los ayuntamientos de la entidad están integrados de la siguiente manera:

- a) El de la capital del estado por un presidente municipal, un síndico y siete regidores.
- b) Los ayuntamientos de Tecomán y Manzanillo por un presidente municipal, un síndico y siete regidores de cada uno.
- c) El resto de los ayuntamientos, por un presidente municipal, un síndico y cinco regidores de cada uno.

Todos los anteriores serán electos según el principio de votación de mayoría relativa. En todos los municipios del estado habrá además regidores electos mediante el principio de representación proporcional en los términos que señale la ley de la materia. En los casos señalados en los incisos a) y b), el número de regidores de representación proporcional podrá ser de hasta tres; en el caso del inciso c) el número de regidores de representación podrá ser de hasta dos.

Además de los ayuntamientos, se conformarán las juntas municipales que residirán en los pueblos y estarán integradas por tres miembros que serán nombrados por el ayuntamiento respectivo, incluyendo la conformación de comisarías municipales cuyos representantes residirán en las rancherías respectivas y serán nombrados por los ayuntamientos.

En el caso de declarar desaparecido un ayuntamiento por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, la legislatura estatal designará entre los vecinos un consejo municipal que concluirá el periodo respectivo.

Entre los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento destacan los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener una residencia en el estado no menor de un año antes del día de la elección conforme lo establecen las bases a las que se debe sujetar la Ley Orgánica Municipal.

Chiapas

Chiapas tiene 118 municipios en su territorio. Según el Artículo 58 de la Constitución estatal, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del estado de Chiapas es el municipio libre.

Con reformas a junio del año 2001, el tratamiento que la Constitución de este estado da a los municipios se describe en el Título Séptimo, “De los municipios”, el cual establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, un síndico y el número de regidores que esta Constitución determina. Asimismo, agrega: “La competencia que la misma otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado”.

Los ayuntamientos estarán integrados por: un presidente, un síndico y tres regidores propietarios y sus suplentes de mayoría relativa en aquellos municipios cuya población no exceda de 7,500 habitantes. Un presidente, un síndico propietario y tres suplentes de

mayoría relativa en aquellos municipios cuya población sea de más de 7,500 habitantes y no exceda de 100,000. Un presidente y un síndico propietario y un suplente; ocho regidores propietarios y cuatro suplentes de mayoría relativa en aquellos municipios cuya población sea de más de 100,000 habitantes.

Para ser miembro de un ayuntamiento se requiere:

- a) Ser ciudadano chiapaneco por nacimiento en pleno goce de sus derechos.
- b) Saber leer y escribir.
- c) No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto religioso.
- d) Ser originario del municipio, con residencia mínima de un año o ciudadano chiapaneco por nacimiento con residencia mínima de cinco años en el municipio de que se trate.
- e) No prestar servicios a gobiernos o instituciones extranjeras.
- f) Los demás que establezca la legislación respectiva.

Los ayuntamientos deberán tomar posesión el día primero de enero siguiente a su elección. Durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato, tendrán facultad de aprobar sus propios presupuestos, pero según el Artículo 60, fracción XI: "Es facultad del Congreso del estado aprobar las leyes de ingresos para los municipios y revisar sus cuentas públicas". Ante esto nos preguntamos lo siguiente: para qué sirvió la reforma de junio de 2001 si no se respeta la autogestión, si se transgrede la autonomía municipal y no se legisla para promover su desarrollo, incluso en el mismo año 2001 ni en su "Ley Orgánica" del año 2005.

Chihuahua

Chihuahua tiene 67 municipios en su territorio. En el título XI de la constitución estatal, denominado "Del municipio libre", se establecen las disposiciones sobre el municipio. En seguida presentamos las más destacadas.

Los ayuntamientos estarán integrados por un presidente y el número de regidores que determine la ley, los cuales serán electos mediante el principio de votación mayoritaria relativa; además se integrarán con el número de regidores electos según el principio de representación proporcional que determine la ley.

El número de regidores de representación proporcional se fijará de acuerdo con la ley, tomando en cuenta el índice demográfico y las condiciones socioeconómicas de cada municipio.

Entre los requisitos para ser electo miembro de un ayuntamiento, junta municipal comisario de policía, destacan los siguientes: ser ciudadano chihuahuense en pleno ejercicio de sus derechos, tener 18 años cumplidos el día de la elección, tener residencia habitual durante los últimos seis meses en la municipalidad correspondiente, salvo la ausencia por el desempeño de cargos públicos.

Se establece que en las elecciones de ayuntamientos, juntas municipales o comisarios de policía sólo podrán votar los ciudadanos chihuahuenses que, además de ser vecinos del estado, tengan dos meses de residencia habitual en la municipalidad.

Se determina además que *las autoridades municipales tendrán el carácter de agentes del ejecutivo del estado para la observancia y la ejecución de las leyes, decretos y acuerdos que se relacionen con el orden general, y cumplirán, dentro de su respectiva jurisdicción, las órdenes que reciban del gobernador*, como superior jerárquico, siendo causa de responsabilidad su falta de cumplimiento.

Se señala la existencia de un Código Municipal que determinará los ramos que sean de la competencia de la Administración Municipal, estableciendo “en forma enunciativa y no limitada” las que se refieren a la materia de servicios públicos, acción política gubernativa, materia hacendaria, acción cívica, en materia de trabajo de agricultura y ganadería, en materia de obras públicas y sociales, en materia de educación, en materia de acción médico-social.

Durango

Durango tiene 39 municipios en su territorio. En el Capítulo Único del Título Cuarto, denominado “Del municipio libre”, se establecen las disposiciones relativas al municipio. Destacan las siguientes: los ayuntamientos se integrarán con munícipes electos popular y directamente, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional en los términos de la ley en la materia.

Entre los requisitos que se establecen para ser electo presidente, síndico o regidor de un ayuntamiento destacan: ser ciudadano duranguense, en pleno ejercicio de sus derechos y nativo del municipio, o ciudadano duranguense con residencia efectiva dentro del territorio del municipio, la cual no debe ser menor de seis años inmediatamente anteriores al día de la elección. Si es nativo del municipio, tener cuando menos dos años de residencia efectiva dentro del territorio del municipio, inmediatamente anteriores al día de la elección, y ser mayor de 21 años de edad.

Guanajuato

Guanajuato tiene 46 municipios en su territorio. El Título Octavo de la Constitución estatal, denominado “Del municipio libre”, está dividido en tres capítulos cuyos títulos son:

Capítulo I. De los municipios del estado.

Capítulo II. Del gobierno municipal.

Capítulo III. Del patrimonio y de la hacienda municipal.

En este último capítulo se establecen las “Normas relativas del municipio”, entre las cuales destacan las siguientes:

- 1 Los ayuntamientos se conformarán de un presidente municipal y del número de regidores y síndicos que determine la Ley Orgánica, sin que el número total de miembros que lo integren sea mayor de quince ni menor de seis.
- 2 El presidente municipal y los síndicos serán electos conforme al principio de mayoría relativa, los regidores conforme al de representación proporcional, de acuerdo a lo que señala la ley respectiva.
- 3 Para ser presidente municipal, síndico o regidor, se requiere: ser ciudadano guanajuatense en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tener por lo menos 21 años cumplidos el día de la elección; haber residido cuando menos un año en el lugar donde deba desempeñar el cargo en el momento de la elección.
- 4 Se establece que el gobierno municipal, el manejo y administración de los intereses de las poblaciones corresponde a los ayuntamientos, los que en asuntos de su competencia no dependerán de otra autoridad.
- 5 Se señala que el municipio libre es la base de la división territorial del estado y de su organización política y administrativa, es una institución de carácter público, constituida por una comunidad de personas, establecida en un término delimitado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, autónomo en su gobierno interior y libre en la administración de su hacienda.

Guerrero

Guerrero tiene 79 municipios en su territorio. El Título Décimo de la constitución estatal, denominado “Del municipio libre”, está dividido en tres capítulos cuya denominación es la siguiente:

Capítulo I. De su estructura jurídica y política.

Capítulo II. De la elección e integración de los ayuntamientos.

Capítulo III. De la administración de los ayuntamientos.

En el capítulo III se establecen las normas relativas al municipio, entre las cuales destacan las siguientes:

- 1 Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, que constituye el órgano de decisión, el cual será encabezado por el presidente municipal, que fungirá como ejecutor y comunicador de las decisiones de aquél.
 - 2 Siempre que se reúnan los requisitos que la ley establezca, en las localidades más importantes de cada municipio habrá comisarías municipales de elección popular directa. Además, los municipios contarán con consejos de participación ciudadana y coadyuvarán a la mejor atención de las materias de interés vecinal.
 - 3 Los ayuntamientos son cuerpos colegiados deliberantes y autónomos.
 - 4 Los ayuntamientos se integrarán por el principio de mayoría relativa y por el de representación proporcional a partir de las siguientes bases:
 - I. En los municipios con más de 150,000 habitantes, los ayuntamientos se integrarán por un presidente municipal y dos síndicos procuradores. Cuando posean entre 150 y 300 000 habitantes los conformarán también diez regidores y quince si exceden esa cantidad. En el primer caso habrá además hasta cuatro regidores, que se elegirán por el principio de representación proporcional; y en el segundo, hasta cinco regidores.
 - II. En los municipios con población de 75 a 150 000 habitantes, los ayuntamientos estarán formados por un presidente, un síndico y ocho regidores, pudiendo haber hasta tres regidores más según el principio de representación proporcional.
 - III. En los municipios que reúnan entre 25 y 75 000 habitantes los ayuntamientos se integrarán por un presidente, un síndico y cinco regidores, y hasta con dos regidores de representación proporcional.
 - IV. En los municipios con menos de 25 000 habitantes, además del presidente y del síndico, habrá cuatro regidores, y hasta dos regidores de representación proporcional.
- Cuando se obtenga en las elecciones 5% o más de los votos válidos, se asignarán las regidurías de representación proporcional en el orden decreciente de la votación que se haya obtenido. Los candidatos a presidentes municipales accederán a ellas cuando no hayan triunfado en sus planillas.

- Dichos candidatos podrán figurar en las listas de candidatos a diputados de minoría de su partido, sin que para la prestación de servicios de esa lista sea necesario un número mínimo de nominaciones, pudiendo asignarse también regidurías de representación proporcional a los candidatos a diputados, sean de mayoría o minoría, cuando no hayan obtenido el triunfo de sus fórmulas.
- Entre los requisitos señalados para ser presidente municipal, síndico o regidor de un ayuntamiento se requiere: ser ciudadano guerrerense en ejercicio de sus derechos, ser originario del municipio que lo elija o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatos anteriores al día de la elección.

Hidalgo

Hidalgo tiene 84 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Noveno, denominado “De los municipios”, el cual se divide en nueve capítulos:

Capítulo I. Del municipio libre.

Capítulo II. De la extensión, límites y cabeceras municipales.

Capítulo III. De la creación, supresión y asociación de municipios.

Capítulo IV. Del patrimonio y la hacienda municipal.

Capítulo V. Del gobierno municipal.

Capítulo VI. De la elección de ayuntamientos.

Capítulo VII. De la instalación del ayuntamiento.

Capítulo VIII. De las facultades y obligaciones del ayuntamiento.

Capítulo IX. Del gobierno municipal y sus titulares.

Se define al municipio como una institución con personalidad jurídico-política, con territorio determinado, en el que se encuentra el núcleo de población, dotado de autonomía para atender a sus necesidades, para lo cual manejará su patrimonio conforme a la ley y elegirá directamente a sus autoridades.

Se define al ayuntamiento como el órgano del gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

Se establece que los ayuntamientos se integren con un presidente, un síndico procurador, los regidores de mayoría relativa y los regidores de minoría proporcional, en los términos que establezca la ley de la materia.

Entre los requisitos señalados para ser miembro del ayuntamiento están los siguientes: ser hidalguense en pleno uso de sus derechos, ser vecino del municipio correspondiente, con residencia no menor de dos años inmediatamente anteriores al día de la elección, y tener 21 años de edad el día de la elección.

Se establece que cuando no se hubiere efectuado la elección en la fecha en la que deba renovarse el ayuntamiento, el ayuntamiento existente, no se presentare a tomar posesión del cargo, el gobernador propondrá al Congreso local un consejo municipal que se encargará de las funciones en tanto se convoca a una nueva elección extraordinaria. El mismo procedimiento se seguirá cuando la elección se declare nula, o cuando por cualquier causa de conformidad con la ley desaparezcan los poderes del ayuntamiento, dentro de los dos primeros años de su ejercicio.

Cuando ocurriere la desaparición de poderes en el último año del periodo de gobierno municipal, el Congreso del estado o la comisión permanente, en su caso, a propuesta del gobernador, nombrará un consejo municipal que concluirá el periodo de gobierno.

Se establece que para la creación de municipios en la entidad se requiere la aprobación del constituyente permanente en el estado y la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.
2. Que la superficie en la que se pretende erigir un nuevo municipio sea capaz de cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro.
3. Que los recursos para su desarrollo potencial le garanticen posibilidades económicas para cubrir un presupuesto anual mínimo de 10 millones de pesos.
4. Que su población no sea inferior de 100,000 habitantes.
5. Que la comunidad en la que establezca su cabecera cuente con más de 10,000 habitantes.
6. Que el territorio que constituye el nuevo municipio sea por lo menos de 500 kilómetros cuadrados.
7. Que la población tenga equipamiento urbano para sus habitantes.
8. Que previamente se escuche la opinión de los municipios que resultaren afectados en su territorio, su economía y su población con la creación del nuevo municipio.

Los municipios del estado podrán asociarse regionalmente para constituir corporaciones de desarrollo zonal que tengan por objeto:

- I. El estudio de los problemas locales.
- II. La realización de programas de desarrollo común.
- III. El establecimiento de cuerpos de asesoramiento técnico.
- IV. La capacitación de sus funcionarios y empleados.
- V. La instrumentación de programas de urbanismo y planeación del crecimiento de sus comunidades.
- VI. Contraer compromisos económicos.
- VII. Las demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de su población.

Jalisco

Jalisco tiene 124 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Capítulo Único del Título Quinto de la Constitución estatal denominado "Del municipio libre". Destacan las siguientes:

- 1 Se establece la figura del vicepresidente municipal.
- 2 Se señala que los presidentes y vicepresidentes municipales, regidores y síndicos, integrarán los ayuntamientos según los principios de mayoría relativa y representación proporcional en los términos de ley en la materia.
- 3 Entre los requisitos señalados para ser presidente, vicepresidente y regidor de los ayuntamientos de la entidad, están los siguientes: ser ciudadano mexicano, ser nativo de Jalisco o residente del municipio o zona conurbana correspondiente, cuando menos dos años inmediatos anteriores al día de la elección.

Estado de México

El Estado de México tiene 125 municipios en su territorio. El ordenamiento que da al municipio la Constitución del Estado de México se encuentra en el Título Quinto, denominado "Del poder público municipal". Su normatividad se desglosa en cuatro capítulos. El primero, "De los municipios"; el segundo, "De los miembros de los ayuntamientos"; el tercero, "De las atribuciones de los ayuntamientos", y el cuarto, "De las atribuciones de los presidentes municipales".

Artículo 113.- Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento, con la competencia que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Constitución y las leyes que de ellas emanen. Puntualmente hay que señalar que al municipio, representado por el ayuntamiento, no se le faculta para erigir sus propias leyes.

Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea que se denominará presidente municipal, y con varios miembros más llamados síndicos y regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen, como lo disponga la ley orgánica respectiva.

Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en misma forma. Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley. Por cada miembro propietario del ayuntamiento, se elegirá un suplente.

Michoacán

Michoacán tiene 113 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Quinto de la Constitución estatal denominado "De los municipios del estado", destacando las siguientes:

Los ayuntamientos se integran por un presidente, un síndico y de tantos regidores como determine la ley, pero éstos no podrán ser menos de cinco. *Las leyes estatales introducirán el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*

Los ayuntamientos electos calificarán la validez de la elección de sus miembros y resolverán las dudas que se susciten sobre ellos.

Entre los requisitos para ser electo presidente municipal, síndico o regidor están los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, ser michoacano en ejercicio de sus derechos, haber cumplido 21 años el día de la elección.

Morelos

Morelos tiene 33 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Sexto de la Constitución estatal denominado "Del gobernador y de la administración interior del estado", Capítulo I: "De la organización de los municipios".

Los ayuntamientos se integran con un presidente municipal y un síndico; además con los regidores electos en el número en que determine la ley, debiendo ser para cada municipio proporcional al número de sus habitantes y nunca menor de tres.

Para participar en la integración del ayuntamiento, los partidos políticos deberán registrar planilla de candidatos a presidente y síndico, así como lista de regidores en número igual al previsto para ese municipio.

Para la asignación de regidores se sumarán los votos de los partidos que hayan obtenido cuando menos 1.5% del total de los sufragios emitidos en el municipio correspondiente, el resultado se dividirá entre el número de regidurías por asignar para obtener un factor porcentual simple de distribución, a cada partido, en riguroso orden decreciente, tantas regidurías como orden de factores alcance para complementar las regidurías previstas. Si aplicado el factor de distribución quedan algunas regidurías por atribuir, éstas se asignarán en orden decreciente de acuerdo tanto con los mayores porcentajes de votación obtenidas por los partidos políticos restantes como por los porcentajes excedentes de aquellos que obtuvieron regidurías con la aplicación del factor común.

Se establece que los municipios tienen personalidad jurídica propia, pero la política y la administración de los mismos, fuera del estado, corresponde al ejecutivo como representante de toda la entidad, excepto en los casos de aplicación de leyes federales.

Entre los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento están las siguientes: ser ciudadano morelense por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, tener dos años de residencia en el municipio o en la población en la que deban ejercer su cargo, respectivamente.

Se establece que si por imposibilidad física o legal, por licencia o por cualquier otra causa justificada, la totalidad de los miembros propietarios y suplentes de un ayuntamiento, dejaren de ejercer sus funciones, la legislatura local designará entre los vecinos un Consejo Municipal.

Cada municipio deberá tener una población mayor de 30,000 habitantes. Para crear nuevos municipios, además de este requisito deberán probar que se tiene potencialidad económica y capacidad financiera para el mantenimiento del gobierno propio y de los servicios que quedarán a su cargo; y *que los municipios de los cuales trata de segregarse pueden continuar subsistiendo.*

Nayarit

Nayarit tiene 20 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Capítulo Único del Título Sexto de la Constitución estatal denominado "De los municipios".

Se señala que los miembros del ayuntamiento se elegirán conforme al siguiente procedimiento: *el presidente municipal, síndico y los regidores serán electos por planillas*, por votación y mayoría relativa. En todos los casos, y de acuerdo a la ley electoral del estado, se integrará a los ayuntamientos el número de regidores que le corresponda, bajo el principio de representación proporcional.

Entre los requisitos establecidos para ser miembro del ayuntamiento se señalan: ser ciudadano del estado en ejercicio de sus derechos, vecino del municipio en donde se hace la elección.

Nuevo León

Nuevo León tiene 51 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título VIII de la Constitución estatal denominado “De los municipios”, destacando las siguientes:

- 1 Por ley se establecerá el número de regidores y síndicos que junto con el presidente municipal, compongan los ayuntamientos. En la elección de los ayuntamientos de todos los municipios se seguirá el sistema mixto de mayoría relativa y de representación proporcional en la forma y términos que la ley electoral establezca.
- 2 Entre los requisitos señalados para ser miembro de un ayuntamiento están: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 21 años; tener residencia de no menos de un año para el día de la elección en el municipio en que ésta se verifique. *En los municipios de Apodaca, General de Escobedo, Guadalupe, Monterrey, San Nicolás de la Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y Villa de García, que comprenden el área metropolitana, será válida la que tenga en cualquiera de éstos.*
- 3 Se establece que entre los primeros ocho días de cada mes, *los ayuntamientos rendirán al ejecutivo un informe detallado de su gestión administrativa del mes anterior.*
- 4 Cuando por cualquier circunstancia no se recibieren los munícipes electos el día primero del año, continuarán ejerciendo sus funciones los que deben cesar hasta que aquellos reciban sus cargos.

Oaxaca

Oaxaca tiene 570 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en la Sección Tercera de la Constitución estatal denominada “El despacho del ejecutivo”, que forma parte del Capítulo Tercero: “Poder Ejecutivo”.

Se establece que los ayuntamientos son asambleas electas por el voto popular y directo de los ciudadanos de cada municipio, integrándose de la siguiente forma:

- I. Un presidente municipal que representará al ayuntamiento en el orden político y lo dirigirá en lo administrativo y será quien esté en primer lugar de la lista de concejales registrados ante la comisión estatal electoral.
- II. Un síndico, si el municipio tiene menos de 20 000 habitantes y dos si tiene más de ese número.
- III. En los municipios que tengan de 100 mil a 300 000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con un número de once concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta siete regidores elegidos por el principio de representación proporcional.
- IV. En los municipios que tengan de 50 a 100 000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con el número de nueve concejales elegidos por el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores elegidos por el principio de representación proporcional.

Entre los requisitos para ser concejal del ayuntamiento se establecen: ser ciudadano del estado, en ejercicio de sus derechos, haber cumplido 18 años de edad, ser vecino del municipio donde se hace la elección o tener una residencia mínima de un año anterior al día de la elección. Se establece que para tener la categoría de municipio se requerirá que la localidad respectiva cuente por lo menos con 15 000 habitantes y con los elementos suficientes para su sostenimiento, administración y desarrollo.

Se señala que los ayuntamientos desempeñarán dos clases de funciones: 1) las de legislación para el régimen de gobierno y administración del municipio, y 2) las de inspección concerniente al cumplimiento de las disposiciones que se dicten.

Los ayuntamientos tendrán dos periodos legislativos, el primero se iniciará durante el primer mes de su administración y estará destinado a expedir las ordenanzas municipales que deberán contener todas las disposiciones que requieren el régimen, el gobierno y la administración municipal.

El segundo periodo se inicia en el mes de junio de cada año y se destinará a votar el presupuesto de egresos municipales que deberá regir durante el año fiscal inmediato siguiente; y a formular la iniciativa para impuestos especiales que presentarán ante la legislatura del estado, cuando la Ley General de Ingresos Municipales no contemple nuevas actividades que deban pagar impuestos al municipio.

Además de los periodos legislativos, los ayuntamientos tendrán sesiones una vez por semana, cuando menos, para resolver los diversos asuntos que interesen al municipio.

Se señala que los ayuntamientos, como cuerpos colectivos, no tendrán ejercicio de jurisdicción ni facultades de autoridad directa; en el mismo caso están los regidores. Todas las disposiciones de los ayuntamientos serán ejecutadas por los presidentes municipales.

Entre los impedimentos de los ayuntamientos se señala que éstos no podrán comunicarse directamente, ni por conducto del presidente municipal, con cualquier autoridad federal o fuera del territorio del estado, sino por conducto del ejecutivo del mismo, en todos aquellos asuntos que son la competencia de los poderes del estado.

Se establece *además que los poderes del estado son los únicos superiores jerárquicos de los cuerpos municipales*, los cuales ejercen las facultades de organización y regulación de funcionamiento.

La recaudación de las atribuciones municipales estará a cargo de uno o más alcaldes.

Puebla

Puebla tiene 217 municipios en su territorio. Las normas relativas del municipio están contenidas en el Capítulo Único del Título Séptimo de la Constitución estatal denominado "Del municipio libre".

Se señala que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos. Los ayuntamientos se complementarán de la siguiente manera:

- a) En el municipio de la capital del estado hasta con cinco regidores que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional.
- b) En los municipios que conforme al último Censo General de Población tengan 100 000 ó más habitantes, hasta con tres regidores que serán acreditados de acuerdo con el mismo principio.
- c) En los demás municipios hasta con dos regidores que serán acreditados conforme al mismo principio.

Para el caso de acreditación de regidores por el principio de representación proporcional, éstos se otorgarán de entre los partidos políticos minoritarios a aquellos que hayan obtenido por lo menos 1.5% de la votación total en el municipio, de acuerdo a la ley en la materia. En todo caso, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes con excepción de los que hubiesen figurado como candidatos a presidente municipal o primer regidor o síndico.

Los ayuntamientos atenderán la administración por medio de comisiones, entre las cuales distribuirán los diversos ramos de aquélla.

El presidente municipal representará al municipio y al ayuntamiento y será el ejecutor de las resoluciones de éste, exceptuando las que no sean encomendadas por una comisión especial.

Se señala que el *ejecutivo estatal nombrará visitadores especiales para las tesorerías municipales, quienes revisarán los libros e informarán después al ejecutivo*, a fin de inducir a los ayuntamientos a recaudar los fondos públicos, o bien corregir las diferencias que se encuentren o se consignaren si hubo algún delito en el manejo de fondos.

Se establecen las bases de la regulación que deberán estar contenidas en la Ley Orgánica Municipal, entre las cuales se señalan las siguientes:

1. El mínimo de población, extensión, límites y demás requisitos para la formación, supresión y elección de los municipios.
2. El número de regidores y síndicos que formarán los ayuntamientos.
3. La forma de elegir consejos municipales o juntas auxiliares que ejerzan la autoridad local.
4. Las causas de suspensión de los ayuntamientos y de revocación o suspensión del mandato de alguno de sus miembros.
5. La forma de constituir los ayuntamientos cuando los regidores electos no concurran a la primera sesión del cabildo.

Querétaro de Arteaga

Querétaro de Arteaga tiene 18 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Capítulo Único del Título Quinto de la Constitución estatal denominado "Del municipio".

Se establece que el número de regidores que con el presidente municipal integren los ayuntamientos de cada municipio, será el que demande la eficaz atención de sus servicios públicos; pero no será menor de ocho en el municipio de Querétaro, seis en los de San Juan del Río y Tequisquiapan, y cuatro en los demás municipios.

En el municipio de Querétaro, el ayuntamiento podrá tener cuatro regidores electos por el principio de representación proporcional; los ayuntamientos de San Juan del Río y Tequisquiapan podrán tener tres, el resto de los ayuntamientos podrá tener dos.

Cuando se incremente la población de un municipio en 100 000 habitantes, se aumentará un regidor de mayoría relativa y por cada 200 000 habitantes uno de representación proporcional en el ayuntamiento que corresponda.

Entre los requisitos que se señala para ser miembro del ayuntamiento se encuentran los siguientes: ser ciudadano mexicano, ser vecino de la municipalidad que hace la elección, con residencia efectiva de cinco años anteriores al día de la elección, ser mayor de 21 años.

También menciona que los ayuntamientos resolverán sobre la legalidad de la elección de sus miembros y sus resoluciones serán inatacables.

Quintana Roo

Quintana Roo tiene ocho municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Séptimo de la Constitución estatal denominado “De los municipios”, que se divide en los siguientes capítulos:

Capítulo I. Conceptos y fines de los municipios.

Capítulo II. De la extensión, límites y cabeceras.

Capítulo III. De la creación, supresión y asociación de municipios.

Capítulo IV. Del patrimonio y hacienda pública municipal.

Capítulo V. Del gobierno municipal, concepto e integración.

Capítulo VI. De la elección del ayuntamiento.

Capítulo VII. De la instalación del ayuntamiento.

Capítulo VIII. De las facultades y obligaciones del ayuntamiento.

Capítulo IX. Del gobierno municipal y sus titulares.

Capítulo X. De las dependencias administrativas municipales y de sus titulares.

Los ayuntamientos se integran de la siguiente forma:

1. En los municipios de Otón P. Blanco y Benito Juárez, con un presidente, un síndico, nueve regidores electos según el principio de mayoría relativa y hasta tres regidores electos según el principio de representación proporcional.
2. En los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Cozumel, Lázaro Cárdenas e Isla Mujeres, con un presidente, un síndico, seis regidores de mayoría relativa y hasta dos regidores de representación proporcional.

Entre los requisitos para ser miembro de un ayuntamiento están los siguientes: ser ciudadano quintanarroense en ejercicio de sus derechos políticos, con seis años de residencia en el estado, tratándose de los regidores tener 18 años de edad el día de la elección, y 21 años de edad para los demás miembros del ayuntamiento.

Los ayuntamientos calificarán la elección de sus propios miembros y resolverán las dudas que se presenten y establecen que cuando no se hubiere verificado la elección en la fecha que debe renovarse el ayuntamiento, o efectuado ésta, y no se presenten sus miembros a tomar posesión de su cargo, conforme a la ley no procederá que entren en funciones suplentes. La legislatura del estado o la diputación permanente, en su caso, nombrará un Consejo Municipal que asumirá provisionalmente las funciones del ayuntamiento y convocará a elecciones extraordinarias, las que en todo caso deberán celebrarse en un plazo no mayor de 45 días. El mismo procedimiento se seguirá cuando la elección se declare nula o por cualquier causa desaparezca el ayuntamiento durante el primer año de su ejercicio.

Cuando la desaparición de poderes se dé en los dos últimos dos años del periodo del gobierno municipal, la legislatura del estado nombrará entre los vecinos un Consejo Municipal que concluirá el periodo de gobierno.

Para la creación de municipios en el estado se requerirá la aprobación de dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la legislatura y de la mayoría de los ayuntamientos, así como la concurrencia de los siguientes elementos:

1. Que sea conveniente para la satisfacción de las necesidades de sus habitantes.
2. Que la superficie del territorio del estado sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender a sus posibilidades de desarrollo futuro.
3. Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica.
4. Que su población no sea inferior a 30 000 habitantes.
5. Que la comunidad en que se establezca la cabecera municipal cuente con más de 10 000 habitantes.
6. Que la ciudad señalada en la fracción anterior tenga los servicios públicos adecuados para su población.
7. Que previamente se escuche la opinión de los municipios que pueden ser afectados en su territorio para la creación de uno nuevo.

Se señala que *los municipios del estado podrán asociarse para constituir corporaciones de desarrollo regional.*

Se define al ayuntamiento como el órgano de gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

San Luis Potosí

San Luis Potosí tiene 58 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Décimo de la Constitución estatal, con cuatro capitulados.

- 1 Capítulo I. De los municipios del estado.
- 2 Capítulo II. De los requisitos para ser miembro del ayuntamiento, consejo municipal o delegado.
- 3 Capítulo III. De la formación, fusión y supresión de municipios y delegaciones municipales.
- 4 Capítulo IV. De la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la suspensión y revocación del mandato de alguno de sus integrantes.

De los municipios del estado. En su Artículo 114, la Constitución local establece que el municipio libre constituye la base de la división territorial y la organización política y administrativa del estado y tendrá a su cargo la administración y el gobierno de los intereses municipales, conforme a las bases siguientes:

- I. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa. La competencia del gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado. Asimismo, se establece que los ayuntamientos se compondrán por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine, los cuales serán electos popularmente y por votación directa, y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.
- II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, por lo que tendrán facultades para aprobar, *de acuerdo con las leyes que expida la legislatura del estado*, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro

de sus respectivas jurisdicciones. Además, la legislatura estatal emitirá las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos y controversias que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado.

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, alumbrado público, limpieza, recolección, traslado de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones y rastros, calles, jardines, parques y su equipamiento.

La policía preventiva municipal estará a cargo del presidente en los términos del reglamento correspondiente, pero aquella *acatará las órdenes que el gobernador* del estado le transmita cuando éste juzgue que hay alteración grave del orden público.

VIII. Los municipios estarán facultados para celebrar convenios con el gobierno del estado a efecto de que éste asuma los servicios públicos de su competencia.

XI. Los ayuntamientos serán electos cada tres años. Se integrarán con un presidente, hasta con dos síndicos y con dos regidores de mayoría relativa y de representación proporcional en los términos del Artículo 115, fracción VII, de la Carta Magna.

Según el Art. 116, los ayuntamientos podrán someter a plebiscito los actos que por su trascendencia requieran la aprobación de los habitantes, de conformidad con el procedimiento y términos precisados en la ley de la materia.

“De los requisitos para ser miembro del ayuntamiento”. Para ser miembro del ayuntamiento, consejo o delegado municipal, se requiere: ser ciudadano potosino en ejercicio de sus derechos. Ser originario del municipio con un año de residencia efectiva o bien vecino del mismo con dos años de residencia inmediata anterior a la elección o designación, y no haber sido condenado por sentencia firme o delitos que hayan ameritado prisión. Para los síndicos se reunirán además los requisitos que señala la Ley Orgánica respectiva.

No podrán ser miembros propietarios o suplentes de los ayuntamientos: I) El gobernador. II) *Los funcionarios de nombramiento estatal* o municipal con atribuciones de mando y en ejercicio de autoridad. III) Los miembros de las fuerzas armadas en servicio activo. IV) Los ministros de culto religioso. Pero quienes se encuentren en la situación que señala la fracción II no estarán impedidos si renuncian a sus cargos 120 días antes del día de la elección; quienes se hallen en la situación que especifica la fracción III, con 90 días antes. Y quienes se encuentren en la situación que describe la fracción IV deberán sujetarse a lo dispuesto en el Artículo 130 inscrito en la Constitución General.

El Artículo 119, denominado “De la formación, fusión y supresión de municipios y delegaciones municipales”, determina que para erigir o suprimir un municipio, delegación o cabecera municipales, el Congreso del estado actuará conforme al Artículo 57, fracción XXVI, inscrita en la Constitución local; pero tomará en cuenta los requisitos que prevenga la “Ley Orgánica del Municipio Libre”. Para el caso de las delegaciones municipales, la autoridad será ejercida por un delegado municipal, designado por el respectivo ayuntamiento, apegándose a lo que señala la Ley Orgánica del Municipio Libre.

“De la suspensión y desaparición de ayuntamientos y de la suspensión y revocación del mandato de alguno de sus integrantes”. Son causas para la suspensión de un ayuntamiento las siguientes: inobservancia de las leyes, no prestar los servicios públicos en forma eficiente, con negligencia o ineptitud y cualquiera otra causa observada en las leyes.

Cuando se declare suspendido o desaparecido un ayuntamiento, *el Congreso del estado nombrará un Consejo Municipal* para concluir el periodo respectivo. Si se presentare este hecho en el primer año, el Consejo Municipal designado gobernará hasta en tanto no se celebren elecciones extraordinarias de ayuntamiento y tome posesión la planilla electa.

Sinaloa

Sinaloa tiene 18 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Cinco de la Constitución estatal denominadas “Del municipio libre”.

Se establece que los municipios, cualquiera que sea su número de habitantes, integrarán sus ayuntamientos con regidores de mayoría relativa y de representación proporcional. En consecuencia, los partidos políticos que no hubiesen logrado mayoría en la elección municipal, tendrán derecho a que se les acrediten regidores en proporción a la votación recibida, de acuerdo a lo que determine la ley.

Entre los requisitos que se establecen para ser regidor son los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos, ser originario o vecino de la municipalidad en que se elija cuando menos un año antes de la elección.

Para ser presidente municipal se establecen como requisitos los siguientes: tener 25 años cumplidos en la fecha de la elección, ser originario de la municipalidad que lo elija o vecino de ella cuando menos tres años anteriores a la elección, siempre que sea ciudadano sinaloense por nacimiento o por vecindad; en este último caso, con residencia efectiva en el estado no menor de diez años inmediatamente anteriores al día de la elección.

Los municipios se dividirán en sindicaturas y éstas en comisarías, en cuyas jurisdicciones ejercerán las funciones ejecutivas y administrativas los síndicos y comisarios municipales, siendo éstos nombrados por el ayuntamiento de la municipalidad que corresponda.

La calificación de las elecciones municipales se llevará a cabo por un colegio electoral constituido por el ayuntamiento y un representante de cada partido político (que participará con voz pero sin voto), quienes formularán la declaratoria correspondiente que será revisable por el Congreso del estado.

En caso de declararse la desaparición de un ayuntamiento o la 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 celebrasen nuevas elecciones, el Congreso del estado designará de entre los vecinos un consejo municipal que cubrirá el periodo respectivo.

Sonora

Sonora tiene 72 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Quinto de la Constitución local denominado “Del municipio libre”, el cual está dividido en cuatro capítulos:

Capítulo I. Integración y denominación de los municipios.

Capítulo II. Ámbito de competencia de los municipios.

Capítulo III. Patrimonio y hacienda pública de los municipios.

Capítulo IV. Declaración de desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación del mandato de sus miembros.

Se establece que los ayuntamientos son órganos colegiados deliberantes, integrados por un presidente municipal, un síndico y los regidores que sean designados por sufragio popular. Las elecciones se basarán en el sistema de elección de mayoría relativa, y en el caso de los regidores habrá también de representación proporcional, de conformidad con las bases que establezca la ley.

Entre los requisitos para ser presidente municipal, síndico o regidor de un ayuntamiento, están los siguientes: ser ciudadano sonorense en pleno ejercicio de sus derechos políticos, tener 21 años cumplidos por lo menos el día de la elección.

Se señala que los ayuntamientos deberán, al inicio de su gestión, nombrar comisarios y delegados municipales.

Para el caso de suspensión o declaración de desaparición de un ayuntamiento y cuando no procediera la entrada en función de los suplentes, se podrán nombrar consejos municipales y, en su caso, convocar a elecciones extraordinarias. Las facultades y obligaciones de los ayuntamientos están contenidas en treinta y cinco fracciones.

Tabasco

Tabasco tiene 17 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Capítulo Único del Título Sexto de la Constitución local denominado “Del municipio libre”.

Se establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, bajo el principio de representación popular, integrado por el número de regidores que determine la ley correspondiente. Las leyes respectivas determinarán el número de regidores de representación proporcional, de acuerdo al porcentaje de votación alcanzada por los partidos minoritarios, salvaguardando siempre el principio del mandato de las mayorías.

Entre los requisitos señalados para ser regidor se encuentran los siguientes: ser ciudadano mexicano por nacimiento, tener residencia no menor de tres años anteriores al día de la elección, haber cumplido 21 años antes del día de la elección.

Para crear un municipio se requiere que exista un mínimo de 30 000 habitantes en el territorio que quiere constituirse; que las fuentes de ingresos sean suficientes para cubrir sus necesidades; que no afecte seriamente la economía del municipio del que pretende segregarse; que, mediante plebiscito y por la mayoría de las dos terceras partes de la población, se confirme el deseo de los habitantes de integrar un nuevo municipio y se consulte al ayuntamiento del que el nuevo cuerpo intente desmembrarse.

Los ayuntamientos asignarán los ramos de la administración a comisiones integradas por uno o más regidores. El ayuntamiento deberá sesionar públicamente por lo menos una vez al mes.

Tamaulipas

Tamaulipas tiene 43 municipios en su territorio. Las normas relativas a los municipios están contenidas en el Capítulo Único del Título IX de la Constitución local denominado “De los municipios”. Los Ayuntamientos se integran conforme a las bases siguientes:

- I. En los municipios cuya población sea hasta de 30 000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con un presidente municipal, cuatro regidores y un síndico.
- II. En los municipios con población hasta de 50 000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con un presidente municipal, cinco regidores y dos síndicos.
- III. En los municipios cuya población sea de hasta 100 000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con un presidente municipal, ocho regidores y dos síndicos.

IV. En los municipios con población hasta de 200 000 habitantes, el ayuntamiento se integrará con un presidente municipal, doce regidores y dos síndicos.

V. En los municipios cuya población sea mayor de 200 000 habitantes, el ayuntamiento se integrará por un presidente municipal, catorce regidores y dos síndicos.

Los ayuntamientos de todos los municipios se complementarán con regidores de representación proporcional:

- a) En los municipios cuya población no exceda de 200 000 habitantes, con un regidor de representación proporcional.
- b) En aquellos cuya población exceda el número anterior pero no de 300 000 habitantes, con dos regidores de representación proporcional.
- c) En los de población superior a 300 000 habitantes, hasta con tres regidores de representación proporcional.

Los partidos políticos con derecho a participar en la entidad y que no hubiesen logrado la mayoría en la elección municipal correspondiente, podrán acreditar regidores con relación a los votos recibidos, siempre que hayan obtenido cuando menos el 10% de la votación sufragada a favor del partido que haya triunfado en la elección del municipio de que se trate, pero en ningún caso se asignará a un solo partido más de dos de estos regidores. La asignación de regidores de representación proporcional atenderá al orden en que los candidatos hayan sido postulados por sus respectivos partidos y los demás requisitos que correspondan a la ley.

Se establece que la administración política y administrativa de los municipios, las facultades y obligaciones de los ayuntamientos, sus relaciones con los poderes del estado y otras dependencias y entidades de la administración pública, estarán contenidas en el "Código Municipal".

En el caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, y que conforme a la ley no procediere que entraran en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, a propuesta del ejecutivo, el Congreso local designará entre los vecinos un consejo municipal que concluirá el periodo respectivo.

En las poblaciones que no sean cabeceras de municipalidad, según la importancia del poblado, los ayuntamientos respectivos nombrarán delegados y subdelegado con las facultades y obligaciones que señale el Código Municipal.

Cuando algún acuerdo del ayuntamiento sea violatorio de la Constitución federal o del estado, o de cualquier otra ley, u ostensiblemente perjudicial a los intereses municipales, el ejecutivo dará cuenta inmediatamente al Congreso para que proceda lo conducente.

Tlaxcala

Tlaxcala tiene 60 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Cuarto de la Constitución local denominado “De los municipios”. Este Título Cuarto señala que los ayuntamientos se conformarán de un presidente municipal, un síndico y los regidores que determine la ley. Los agentes municipales electos en la misma elección de los ayuntamientos formarán parte de los propios ayuntamientos con el carácter de regidores. Los ayuntamientos serán electos de conformidad con las siguientes bases:

- I. El partido político cuya planilla haya obtenido el mayor número de votos tendrá derecho a que se le acrediten quienes encabecen la lista como presidente municipal y síndico del ayuntamiento, respectivamente.
- II. Las regidurías que integren el cabildo se dividirán entre la votación total emitida para todas las planillas presentadas por los partidos políticos contendientes, a fin de obtener un cociente electoral.

La ley reglamentaría determinará los procedimientos para la asignación de regidores de representación proporcional. Las elecciones municipales serán calificadas por el Congreso local en los términos señalados por la misma ley.

Entre los requisitos señalados para ser munícipe se encuentran los siguientes: ser ciudadano tlaxcalteca en ejercicio de sus derechos, tener al menos 21 años cumplidos el día de la elección, haber residido en el lugar de la elección cuando menos seis meses anteriores a la fecha de realización de ésta.

Veracruz-Llave

Veracruz-Llave tiene 212 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Cuarto de la Constitución local denominado “De los municipios”.

Para la aplicación del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos del estado, el partido que alcance el mayor número de votos obtendrá la presidencia municipal, las sindicaturas y las *agencias municipales*. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo aquel que tuvo la mayor votación de acuerdo con las fórmulas electorales y procedimientos que establezca la ley.

Entre los requisitos señalados para ser miembro de un ayuntamiento se encuentran los siguientes: ser ciudadano veracruzano, nativo del estado, con residencia efectiva en el municipio no menor de tres años anteriores al día de la elección y en ejercicio de sus derechos; o ser ciudadano mexicano por nacimiento en ejercicio de sus derechos, con residencia efectiva en el municipio no menor de cinco años anteriores al día de la elección, en caso de no ser nativo del estado.

Yucatán

Yucatán tiene 106 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Séptimo de la Constitución local denominado “De los municipios del estado”.

Se adopta el principio de representación proporcional por completo, y del sistema de mayoría relativa para la elección de los integrantes de los ayuntamientos. Las leyes respectivas determinarán el porcentaje de la votación que deberán obtener los partidos políticos, así como las fórmulas electorales y procedimientos conforme a los que serán asignadas las regidurías de representación proporcional.

Las leyes correspondientes determinarán el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional de acuerdo con la cifra de habitantes del municipio. Uno de los regidores será electo con el carácter de presidente municipal y ejercerá las funciones del ejecutivo municipal.

Entre los requisitos señalados para ser regidor están los siguientes: ser ciudadano mexicano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, haber residido en el municipio como vecino durante cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección. De ser nativo del propio municipio este plazo deberá reducirse a tres años, tener 18 años cumplidos el día de la elección. *Como excepción, el regidor-presidente deberá tener 21 años cumplidos.*

Las autoridades auxiliares municipales que representen al ayuntamiento en los diversos centros de población del municipio, se designarán de acuerdo con la ley correspondiente.

Zacatecas

Zacatecas tiene 58 municipios en su territorio. Las normas relativas al municipio están contenidas en el Título Décimo de la Constitución local denominado “De los municipios del estado”.

Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, que entrará en funciones el día quince de septiembre posterior a su elección; durará en su cargo tres años y residirá en la cabecera municipal. Cuando se den casos de suspensión, será un consejo municipal el que lo gobierne. El ayuntamiento se integrará con un presidente, un síndico y el número de regidores que le corresponda según su población. Por cada integrante del ayuntamiento con el carácter de propietario, se elegirá un suplente.

Para ser presidente municipal, síndico o regidor de los ayuntamientos, se requiere cumplir con los requisitos que establecen la Constitución Política y el Código Electoral del estado, sin que proceda dispensa alguna. Los ayuntamientos deberán resolver los asuntos de su competencia en forma colegiada, en sesiones ordinarias o extraordinarias e itinerantes: las ordinarias se celebrarán cuando menos una cada mes. El presidente convocará las sesiones por lo menos con 24 horas de anticipación y las presidirá.

Cada ayuntamiento contará con un secretario de gobierno municipal, un tesorero, un director de obras y servicios públicos, un contralor y los servicios públicos que la administración municipal requiera y señale en el Reglamento Interior conforme al presupuesto respectivo. Es pertinente señalar un hecho novedoso para la entidad, que en virtud de las reformas al federalismo exige que a partir del año 2001 los directores de los puestos señalados deberán sustentar obligadamente estudios superiores de licenciatura, contaduría o ingeniería, según sea el caso. Congruente a estas disposiciones, en el año de 1996 en el Estado de San Luis Potosí se incluyen entre sus normas contar con estudios medios y superiores para profesionalizar los puestos públicos municipales. Asimismo, se incluye un apartado en el que se destaca la atención a las comunidades indígenas con la creación del “Departamento de Asuntos Indígenas” en el año 2003, y el perfil curricular por género a los puestos o departamentos públicos.

2.2. Definición del municipio y del ayuntamiento

A excepción de las constituciones de Puebla, Colima, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Baja California Sur, que contienen definiciones de los conceptos de ayuntamiento y municipio, en las demás constituciones locales e incluso en la Constitución General de la República no existe definición alguna para estas corporaciones del gobierno federal.

La Constitución de Puebla señala que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular y directa. La Constitución de Colima que los ayuntamientos son cuerpos meramente deliberantes, y en iguales términos son definidos por la Constitución de Quintana Roo, que cuenta con ocho municipios.

En cambio, la Constitución del estado de Puebla define al municipio como una institución con personalidad jurídico-política y con un territorio determinado en el que se encuentra acentuado el núcleo mayoritario de la población. Señala también que tiene autonomía para atender sus necesidades, para lo cual manejará su patrimonio y que, conforme a la ley, elegirá directamente a sus autoridades representantes.

Asimismo, define al ayuntamiento como el órgano del gobierno municipal a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

Por su parte, la Constitución de Oaxaca establece que los ayuntamientos son asambleas electas por el voto popular y directo de los ciudadanos en cada uno de los municipios, y que tiene dos clases de funciones:

- 1) Las de legislación para el régimen, gobierno y administración del municipio.
- 2) Las de inspección concerniente a las disposiciones que se dicten.

El análisis comparado de la información dispuesta en las constituciones estatales permite observar que en la mayoría de ellas existe una ausencia de definiciones precisas de los conceptos de municipio y ayuntamiento. Sin embargo, los obstáculos que impiden el desarrollo regional no estriban en la carencia de definición de estos órganos del gobierno federal, sino más bien en las ataduras de normatividad jurídica acotadas en las legislaturas locales, como eslabones conducentes de la política nacional. Es decir, se reconozca o no, es la comunidad municipal la que imprime una dinámica a la realidad concreta del país, por lo que tanto en la Constitución General de la República como en las constituciones estatales debe venerarse su autonomía para legislar en todos los ámbitos en que está circunscrita, a fin de alcanzar el desarrollo regional en el marco del respeto a sus formas de organización social y el impulso a la producción local.

2.3. Integración de los ayuntamientos

El tratamiento que las constituciones estatales establecen para la integración de los ayuntamientos no difiere de los lineamientos de la Constitución General de la República. En todos los casos citan el Artículo 115, explicitando que los ayuntamientos deberán incorporar el principio de mayoría relativa y de representación proporcional. Sin embargo, pudo apreciarse que dicho principio se encuentra alterado al momento de reglamentarse y aplicarse, al menos con dos tendencias.

- 1) Se encontraron constituciones estatales que predeterminan en la ley orgánica municipal el número de integrantes del ayuntamiento, y, en algunos casos, la manera no transparente en que se conjuga la forma mixta de los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, la cual se torna escabrosa. Sin embargo, los estados en los que se instituyen reglas precisas sobre el número de los integrantes por ambos principios son Puebla, Tamaulipas, Guerrero, Yucatán, Colima, Campeche, Oaxaca y las dos Baja Californias.
- 2) Las constituciones estatales que fijan límites máximos y mínimos respecto del número de integrantes de los ayuntamientos, considerando ambos principios, son: Guerrero, Michoacán, Morelos, Guanajuato y Coahuila.

Para el caso de Zacatecas, se hace mención de la “autogestión”, estableciendo que el ayuntamiento es el órgano de gobierno del municipio a través del cual el pueblo realiza su voluntad política, gestionando los intereses de la comunidad.

Además de estas observaciones, es pertinente señalar que los estados mencionados precisan la forma respecto del número de integrantes que deben conformar los ayuntamientos, y consideran como base para la elección de regidores la relación del número de habitantes por el principio de representación proporcional; para la elección del presidente municipal y síndicos, se considera el principio de mayoría relativa. Dados estos criterios, se encontró lo siguiente.

- 1 En el estado de Puebla se nombrarán hasta tres regidores de representación proporcional en los municipios de 100 000 o más habitantes, y en los municipios con menos de 100 000 habitantes se nombrarán hasta dos regidores. Para la capital del estado, el límite de regidores será hasta cinco de representación proporcional.

- 2 En el estado de Tamaulipas habrá cuatro regidores de mayoría relativa y uno de representación proporcional en los municipios de hasta 30 000 habitantes; en cambio, en los municipios de hasta 50 000 habitantes habrá cinco regidores de mayoría relativa y uno de representación proporcional; pero en aquellos que tengan hasta 100 000 habitantes se nombrarán ocho regidores de mayoría relativa y uno de representación proporcional; cuando sean de hasta 200 000 habitantes, habrá 12 regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional; en los que tengan más de 300 000 habitantes se nombrarán 12 regidores de mayoría relativa y tres de representación proporcional.
- 3 En el estado de Guerrero se establecen reglas diferenciadas de acuerdo al número de habitantes, señalándose que entre 150 y 300 000 habitantes habrá hasta 10 regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional. Si se excede ese número de habitantes, habrá 15 de mayoría relativa y cinco de representación proporcional; pero de 75 a 150 000 habitantes habrá ocho regidores de mayoría relativa y hasta tres de representación proporcional; de 25 a 75 000 habitantes habrá hasta cinco de mayoría relativa y dos de representación proporcional; en los municipios con menos de 25 000 habitantes habrá hasta cuatro regidores de mayoría relativa y hasta dos de representación proporcional.
- 4 La Constitución del estado de Yucatán solamente establece que adopta el principio de representación proporcional como complemento al principio de mayoría relativa, sin dar mayores detalles.
- 5 En Zacatecas, la Constitución establece que cuando el número de habitantes de un municipio sea de hasta 15 000 serán electos seis regidores por principio de mayoría; si exceden esta suma pero su número es inferior a 30 000 serán electos ocho regidores; si es mayor de 30 000 pero no pasa de 50 000 se integrará con 10; y si la población es superior a esta suma serán electos 12 regidores.
- 6 Zacatecas es el único estado que establece una correlación entre el número de regidores de mayoría y los de representación proporcional, de la siguiente manera:

Si los ayuntamientos se componen de seis regidores electos por mayoría, aumentará hasta cuatro el número de regidores de representación proporcional. Pero si el ayuntamiento se compone de ocho regidores de mayoría, aumentará hasta con cinco el número de regidores de representación proporcional. El ayuntamiento que se integre con diez regidores de elección mayoritaria aumentará hasta en siete el número de

representación proporcional. Si el ayuntamiento se integra con doce regidores de mayoría relativa, aumentará en ocho el número de representación proporcional. En todos los casos se elegirá un número igual de suplentes. Para estos efectos se tomará en cuenta el último Censo General de Población.

- 1 En el estado de Colima se establece como regla general que habrá hasta cinco regidores de mayoría relativa y de representación proporcional. En tres casos particulares, con municipios señalados expresamente, habrá hasta siete regidores de mayoría relativa y tres de representación proporcional.
- 2 En el estado de Campeche sólo se menciona que habrá hasta dos regidores de representación proporcional, sin decir cuántos habitantes deberá tener el municipio.
- 3 En el estado de Oaxaca habrá 11 regidores de mayoría relativa y hasta siete de representación proporcional en los municipios de 100 a 300 000 habitantes. Cuando haya 50 a 100 000 habitantes serán nueve de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional; de 15 a 150 000 habitantes habrá siete regidores de mayoría relativa y tres de representación proporcional; en municipios con menos de 15 000 habitantes, cinco regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional.
- 4 En el estado de Baja California Norte se menciona sólo el principio de representación proporcional, el cual establece que en municipios de hasta 250 000 habitantes habrá dos regidores de representación proporcional y en municipios con más de 250 000 habitantes se nombrarán hasta tres regidores de representación proporcional.
- 5 En el estado de Baja California Sur, a excepción de dos municipios, en los cuales se amplía tanto el número de regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, para los demás habrá hasta 10 regidores de mayoría relativa y dos de representación proporcional.

Como se puede observar, la aplicación de los principios de representación proporcional y de mayoría relativa contemplados en la Carta Magna no es transparente en los estados de la federación, los cuales no consideran el voto ciudadano en los nombramientos de regidores para la integración de sus ayuntamientos. Esto trastoca el principio de representación proporcional y resta credibilidad al nombramiento de las autoridades municipales porque no refleja las preferencias del voto popular e impone el nombramiento de regidores de partido de manera cuantitativa, en proporción al número de habitantes de cada municipio.

Consecutivamente, del análisis comparado de las constituciones de los estados de Puebla, Yucatán, Tamaulipas y el caso excepcional de Hidalgo, se desprende que las restricciones estipuladas limitan el número de regidores que pueden ser electos por el principio de representación proporcional, en relación con el número electo por el principio de mayoría relativa, lo cual implica que los regidores de representación proporcional son inferiores en número a los electos por mayoría relativa.

La Constitución del estado de Puebla señala que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, indicando que los ayuntamientos se complementarán con regidores de representación proporcional. Se observa entonces que existen criterios muy diferenciados entre los estados para la integración de los ayuntamientos, respecto de lo estipulado en la Constitución General de la República.

En la Constitución del estado de Tamaulipas, después de señalarse las reglas para la integración de los ayuntamientos con regidores electos por el principio de mayoría relativa, se indica que éstos se complementarán con regidores de representación proporcional.

La Constitución del estado de Yucatán establece que se adopta el principio de representación proporcional como complemento del principio de mayoría relativa.

En la Constitución del estado de Hidalgo se da la excepción porque incorpora expresamente el concepto de regidores de minoría proporcional –no señalado en la Carta Magna–, en lugar de incorporar el principio de representación proporcional establecido en la Constitución General.

En conclusión, no hay que perder de vista que el principio de representación proporcional establecido en la Carta Magna para la elección de las autoridades municipales mantiene como objetivo llevar a los municipios la apertura política mediante la elección directa de los órganos de gobierno federal. La adopción de este principio se introdujo con la finalidad de que la elección y conformación de las autoridades municipales reflejara la pluralidad política y democrática que exige el país.

Sin embargo, como se ha podido observar en esta investigación, el análisis estructural normativo que mantienen algunas de las constituciones estatales impide que dicho objetivo señalado se cumpla cabalmente, toda vez que se han establecido límites que no permiten que la voluntad ciudadana se refleje en la elección de sus autoridades más inmediatas, frustrando la autonomía y el espíritu de libertad (cívico-político) y generando en la ciudadanía del municipio la ausencia de participación en los problemas nacionales.

Pero lo que se considera como una de las tareas pendientes de la reforma del Estado, es la revisión de la ley electoral y de los contenidos legislativo y normativo en relación a la aplicación que las constituciones estatales hacen del Artículo 115 constitucional, las cuales violan las disposiciones federales a favor de la localidad y atrofian las leyes orgánicas municipales impidiendo su desarrollo regional.

2.4. Requisitos para ser integrante de los ayuntamientos

En el esquema inductivo-deductivo de análisis de los contenidos, objetivamente comparados por la metodología de la investigación, las constituciones estatales difieren respecto de los criterios relacionados con los requisitos que deben reunir los integrantes de los ayuntamientos. Los elementos de coincidencia, con algunas diferencias, son la edad, la ciudadanía y la residencia. Entre los impedimentos encontrados se mencionan el ser funcionario y empleado público o militar en ejercicio o haber sido enjuiciado penalmente por delitos graves.

En todas las constituciones locales existen diferencias manifiestas en cuanto a la edad requerida y en cuanto a los requisitos de ciudadanía y el número de años de residencia que deben cumplir los ciudadanos a ser electos como integrantes de los ayuntamientos municipales. Por ejemplo:

- 1 En lo que se refiere a la edad, en los estados de Baja California Norte y Sur, Hidalgo, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Michoacán, Tlaxcala, Querétaro, Sonora y Tabasco se establece que deberán tener 21 años el día de la elección.
- 2 En las constituciones estatales de Chihuahua, Aguascalientes, Yucatán, Quintana Roo y Oaxaca se señala que deberán tener mínimo 18 años el día de la elección. Sólo el estado de Campeche establece que deberán tener 25 años los candidatos a formar parte del ayuntamiento el día de la elección.
- 3 Se observa asimismo que en las constituciones de Baja California Norte, Yucatán y Quintana Roo, se marca la diferencia entre las edades que deben tener los regidores y los presidentes municipales. En Baja California Norte se establecen 25 años para este último, y en Yucatán y Quintana Roo 21 años para el mismo.

Por otra parte, en relación con la ciudadanía y residencia se observan diferencias importantes. En la mayor parte de las constituciones analizadas se establece expresamente que deberán tener la ciudadanía del estado donde se realiza la elección municipal. Mientras

que en los estados de Colima, Veracruz, Tabasco y Yucatán el requisito es ser ciudadano mexicano, sin exigirse ciudadanía del estado, pero sí determinados años de residencia permanente.²²

El caso extremo es el estado de Baja California Norte, que establece como requisitos ser ciudadano mexicano por nacimiento, hijo de padre mexicanos por nacimiento; y en el caso de aquellos ciudadanos cuyo nacimiento haya sido en el extranjero, deberán acreditar su nacionalidad mexicana invariablemente en el certificado que expida la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno federal, fechado con anterioridad al día que cumplan 21 años de edad.

En lo que respecta a la residencia, las diferencias entre las constituciones locales son abismales. En el estado de Aguascalientes se exigen dos años; Baja California Norte 15 años; Nuevo León y Baja California Sur un año; Coahuila tres años; Chihuahua y Durango seis meses; Guanajuato y Colima un año; Hidalgo, Jalisco y Morelos dos años; Campeche seis meses; Oaxaca un año; Querétaro cinco años; Tabasco tres años y Tlaxcala seis meses.

Debe señalarse que en algunos estados el haber nacido en la entidad o no hace la diferencia para asignar los años exigibles de residencia. Por ejemplo, el estado de Campeche fija un año si es originario, mientras que si es de otro estado se requieren 25 años para ocupar la candidatura del estado y un año para el municipio. En Durango, dos años si es nacido en el municipio, seis años si no lo es; en Veracruz, tres años si es nacido en el estado, cinco si no lo es; en Yucatán, tres años si es nacido en el municipio, y cinco si no lo es.

En concordancia, en el caso de Sinaloa se hace la diferenciación entre los candidatos a regidores y a la presidencia municipal. Los primeros deberán tener un año de residencia, y los segundos tres años de residencia si son originarios del municipio; mientras que se requieren 10 años de residencia permanente si no lo son. de las inconsistencias en los contenidos de las legislaciones locales examinadas y que tienen que ver con los requerimientos exigidos para ser candidato a la presidencia municipal.

De lo expuesto hasta el momento, son relevantes dos conclusiones respecto al o formar parte del ayuntamiento:

²² Obsérvese el caso de nulificación reciente del candidato a la gubernatura del Estado de Monterrey, fallo dictaminado por el juez calificador del Tribunal de la Federación Electoral el pasado 21 de septiembre de 1994.

- 1) Se pierde el principio de arraigo y conocimiento de los problemas, necesidades y demandas de la comunidad municipal exigible a los candidatos.
- 2) Se restringen los derechos políticos de los ciudadanos ciudadanos postulados para formar parte del ayuntamiento y/o de la presidencia municipal.

Estos obstáculos a la sociedad mexicana impuestos por las constituciones estatales se caracterizan por ser ilógicos en el caso de las legislaturas de los estados de Baja California Norte y Campeche. La primera cuando establece la nacionalidad mexicana desde tres generaciones, y la segunda que fija 25 años de residencia efectiva en el municipio al candidato. Estos requisitos se pueden traducir como un rotundo ghetto al desarrollo político de la sociedad mexicana. No escapa a esto la Constitución de Quintana Roo, que establece 21 años de residencia.

2.5. Requisitos para la creación de municipios

Las condiciones y requisitos establecidos por seis de las 31 constituciones estatales examinadas por esta investigación, coinciden en su mayoría en dos conceptos para la creación de municipios, aunque varían en cuanto a las dimensiones de la extensión territorial y el número de habitantes, entre otras características.

La Constitución del estado de Oaxaca señala que para tener categoría de municipio una localidad requerirá contar por lo menos con 15 000 habitantes y con los elementos suficientes que garanticen su sostenimiento, administración y desarrollo.

Por su parte, la Constitución del estado de Morelos determina que los municipios deberán tener una población residente mayor de 30 000 habitantes, además de probar que tienen solvencia económica y soporte financiero para el mantenimiento de un gobierno propio. Establece además que los servicios quedarán a cargo del municipio y que el municipio del cual se separe pueda continuar subsistiendo.

La Constitución del estado de Baja California señala que para la creación de un municipio se deberá considerar como prioritario que en la extensión territorial que se le asigne radiquen los habitantes que marca la legislación local.

La Constitución del estado de Baja California Sur señala que para la creación de un nuevo municipio son necesarios los siguientes requisitos:

- 1) Que sea conveniente para satisfacer las necesidades de sus habitantes.
- 2) Que la superficie que se pretenda elegir sea suficiente para cubrir sus necesidades y atender las posibilidades del desarrollo del futuro.
- 3) Que sus recursos de desarrollo potencial le garanticen posibilidades de autosuficiencia económica para cubrir un presupuesto mínimo de 30 000 pesos.
- 4) Que su población no sea inferior a 20 000 habitantes.
- 5) Que la comunidad en la que se establezca la cabecera cuente con más de cinco 000 habitantes, y que cuente con los servicios públicos adecuados para su población.
- 6) Que previamente se escuche la opinión de los ayuntamientos de los municipios que puedan ser afectados en sus territorios por la creación de uno nuevo.

La Constitución del estado de Coahuila coincide con los requisitos señalados anteriormente, pero difiere en los siguientes:

- a) La población debe exceder de 25 000 habitantes.
- b) Se debe contar con la infraestructura necesaria para la instalación de las oficinas municipales, escuela, hospital, mercado, rastro y centro penitenciario. Además de los terrenos necesarios para el panteón municipal.
- c) Que la comunidad escogida como cabecera tenga por lo menos 50% de sus habitantes alfabetizados.

La Constitución del estado de Hidalgo difiere respecto de los requisitos y condiciones señaladas por las constituciones locales anteriores en lo siguiente:

- a) Que el territorio en el que se establezca el nuevo municipio sea por lo menos de 500 km. cuadrados.
- b) Que la cabecera de su población sea de 10 000 habitantes.
- c) Que sus recursos potenciales le garanticen por lo menos 10 000 pesos para su desarrollo.

La Constitución del estado de Zacatecas establece que es facultad de la legislatura local erigir, suprimir o fusionar municipios y congregaciones municipales. En los casos en que se decreta la supresión de municipios por carecer de alguno de los requisitos, se decretará a cuál jurisdicción quedarán comprendidos los municipios desaparecidos.

También señala que cuando se intente erigir una congregación municipal se deberá contar con una extensión territorial de 50 kilómetros cuadrados; que la población sea al menos de cinco mil habitantes, que esté ligada por intereses comunes, históricos y sociales, y que cuente con capacidad administrativa para atender los servicios públicos; en su caso, la regularización de la tenencia de la tierra para efectos de catastro de las contribuciones a la propiedad inmobiliaria, y que conceda el derecho de ser oídos a los ayuntamientos afectados antes de que se erija la congregación. Atender también el resultado de un plebiscito en el que participen por lo menos setenta por ciento de los municipios afectados.

La Constitución del estado de Quintana Roo, aunque no menciona el presupuesto que deberá cubrir el municipio naciente, coincide con los criterios señalados en la Constitución de Baja California Sur y los requisitos establecidos por la legislación local de Coahuila; de igual forma lo establecen las legislaturas de los estados de San Luis Potosí y de Zacatecas, las cuales se limitan a señalar que administrativamente deben contar con los recursos para atender los servicios públicos de la municipalidad.

En conclusión, el análisis normativo estructural de las legislaturas locales hace evidente la urgencia de unificar los criterios desiguales encontrados, por lo cual se sugiere que la reforma política del Estado actualice la Constitución General de la República y las legislaturas estatales, a fin de no intervenir en el ámbito interno de la autonomía municipal. Asimismo, dicha reforma debe determinar criterios respecto a la forma de integrar el ayuntamiento, legislar su comunidad, administrar su territorio y establecer consejos municipales; suprimiendo toda intervención a designaciones por el ejecutivo local.

Es decir, compete al municipio decidir sobre las formas de organizarse y fijar los tiempos de residencia de los candidatos a puestos públicos, esto con la finalidad de lograr conocimiento pleno acerca de los problemas y demandas sociales de la comunidad, en proporción al tiempo medio que dure la prestación de sus servicios públicos, ya sea formando parte del ayuntamiento o desempeñado el cargo del ejecutivo municipal. Sin embargo, son los pueblos mismos quienes valorarían si el candidato postulante al puesto de la presidencia municipal y/o al honorable ayuntamiento conoce la problemática regional, pese al extravío de la Carta Magna cuando no define el municipio ni los criterios para legislar sobre el mismo.

CAPÍTULO III

EL MUNICIPIO EN LAS LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES

El objetivo de este apartado es hacer una evaluación de los contenidos de las leyes orgánicas municipales, con el propósito de realizar un diagnóstico acerca de los alcances de la Reforma constitucional, en particular, llevar a cabo el análisis de la aplicación que del Artículo 115 constitucional hacen las constituciones estatales.

Los temas relevantes y de interés para esta investigación, que se enfoca en el estudio comparado del municipio a través de las legislaturas locales son: 1) el municipio, definición y controversias; 2) el ayuntamiento como gobierno municipal; 3) los órganos de participación ciudadana; 4) el gobierno municipal; 5) leyes que cuentan con un apéndice sobre justicia; 6) leyes orgánicas que establecen la elección popular de las autoridades auxiliares del municipio; 7) suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación de sus miembros; 8) facultad de iniciativa para solicitar la desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación de municipales; 9) las atribuciones y la división de competencias.

3.1. El municipio: definición y controversias

La mayoría de las constituciones estatales coinciden en definir al municipio como la base de la organización política, social y administrativa del Estado, como una entidad de carácter público con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Las legislaturas locales no comprendidas en el anterior concepto incorporarán como elemento central del municipio a los habitantes, según los siguientes términos: el municipio se integra con los vecinos que residen en una determinada área geográfica, siendo su función la de satisfacer los intereses comunes de sus habitantes.

No todas las legislaturas estatales destacan la autonomía para definir al municipio. Algunas se refieren implícitamente a que el municipio goza de autonomía para su administración, y otras señalan que el municipio goza de autonomía para su régimen interior. De cualquier forma, el concepto de autonomía no aparece referido explícitamente en las leyes orgánicas municipales de los estados.

Al igual que esta heterogeneidad de principios o criterios de las legislaturas estatales para definir al municipio, existen muchos desacuerdos respecto a la extensión territorial y la competencia jurídica entre los municipios, lo cual origina controversias.

Las leyes orgánicas municipales en las que se aprecian controversias constitucionales respecto a los límites del municipio señalan que dichas diferencias serán resueltas por la legislatura local. Por ejemplo, la Ley Orgánica de Baja California Sur establece que cuando los conflictos de límites que se susciten entre los municipios del estado tengan carácter contencioso los resolverá el Tribunal Superior de Justicia local.

En Coahuila, la naturaleza de cualquier índole que se suscite entre los ayuntamientos de dos o más municipios o entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo serán dimitidas por el Poder Legislativo, y las que surgieren entre éste y alguno de los ayuntamientos serán resueltas por el Poder Ejecutivo del estado.

Las leyes de Nuevo León y Puebla no difieren del todo. El primero señala que la resolución de las controversias constitucionales de cualquier índole que se susciten entre municipios o entre ellos y el estado competará a la legislatura local. Para el segundo, la solución de los conflictos que se susciten entre el estado y uno o más de los municipios estará en manos del Congreso del estado.

En Hidalgo, la ley señala que cuando los conflictos por los límites municipales no se resuelvan de manera civil, por mutuo acuerdo en presencia del Poder Legislativo local, y tengan carácter de contencioso, conocerá de ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En el estado de Morelos se establece que los conflictos que se susciten entre los municipios se someterán en vía conciliatoria a la consideración del ejecutivo del estado; si no se llegara a algún acuerdo se resolverá por el Congreso local, y agrega que los conflictos de carácter político que se produzcan entre el ejecutivo y los municipios serán resueltos por el Poder Legislativo local.

En conclusión, se observa que según la índole de la controversia constitucional, la mayoría de las leyes remite a la legislatura local o al Tribunal Superior de Justicia y, en algunas ocasiones, al Congreso del estado. Por lo que es recomendable, atendiendo al “nuevo federalismo”, que tanto la Constitución General de la República como las legislaturas de los estados sean reformadas en su estructura normativa y jurídica.

3.2. El ayuntamiento como gobierno municipal

De forma unánime, las constituciones locales establecen que el ayuntamiento se integrará por votación popular directa, y que entre éste y el gobierno del estado no habrá autoridad intermedia alguna. Asimismo, lo definen como el órgano colegiado con autoridad y competencia propias, encargado del gobierno y de la administración municipal.

La definición más completa al respecto se encuentra en las leyes orgánicas de Colima y Chiapas. Ambas lo caracterizan como el “órgano municipal” a través del cual el pueblo en ejercicio de su voluntad política realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

A excepción de las leyes orgánicas de Baja California, Sinaloa y Jalisco, que desvían lo dispuesto por la fracción I del Artículo 115 constitucional al excluir la figura del síndico como parte integrante del ayuntamiento, en la mayoría de las leyes analizadas el ayuntamiento es integrado por el presidente municipal, los regidores y síndicos. Entre las atribuciones que le señalan las “leyes orgánicas” están las siguientes:

- 1) Expedir bandos de policía y buen gobierno.
- 2) Presentar iniciativas de ley del Congreso en materia de competencia.
- 3) Fomentar la iniciativa de ley de ingresos y someterla al Congreso para su aprobación.
- 4) Nombrar al secretario y al tesorero del municipio y funcionarios menores.

Asimismo, de forma generalizada, casi todas las “leyes orgánicas” coinciden en señalar al presidente municipal como el ejecutor de las decisiones del ayuntamiento y el representante del gobierno municipal, con los siguientes atributos:

- 1) Presidir las reuniones del ayuntamiento.
- 2) Promulgar reglamentos administrativos y de bando de policía y buen gobierno.
- 3) Proponer al ayuntamiento el nombramiento del secretario, tesorero y otros funcionarios menores del ayuntamiento.²³

Sinaloa establece que los regidores son colegiadamente un cuerpo orgánico que delibera, analiza y resuelve, controla y vigila los actos de la administración y el gobierno municipal.

Jalisco, por su parte, determina que los ayuntamientos estarán integrados por los regidores, quienes estarán obligados a aceptar y desempeñar las comisiones establecidas en las leyes y reglamentos, y harán saber al presidente municipal sus observaciones para la

²³ Caso contrario se observa en las leyes orgánicas municipales del estado de Michoacán, en donde se les confiere atribuciones que exceden a lo señalado ya que establecen que el presidente municipal es el único órgano de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades. Respecto de la figura de los regidores, los estados de Morelos, Nayarit y Yucatán la definen de la siguiente manera: Morelos establece, en el capítulo referido a las “Bases normativas” del estado de Morelos, que los regidores son los miembros que aparte de las funciones que tienen como integrantes del cabildo, en lo individual son auxiliares y consejeros del presidente municipal y no tienen facultades de decisión y ejecución.

toma de las decisiones correspondientes, pero la designación de las comisiones no los excluye del derecho de promover los cambios que consideren pertinentes para los intereses del municipio. Los tres estados coinciden en que las facultades y obligaciones de los regidores son:

1. Asistir y participar con voto en las sesiones del cabildo.
2. Desempeñar las comisiones que establezca el ayuntamiento.
3. Hacer propuestas de planes y programas al ayuntamiento, respecto de las áreas que competen a la administración municipal.
4. Vigilar e informar al ayuntamiento respecto de las áreas administrativas que les encomiende.
5. Presentar iniciativas diversas de los reglamentos.
6. Solicitar al presidente cita a reuniones extraordinarias del cabildo.

Para concluir este punto se harán dos precisiones. La primera es que la figura del regidor es fortalecida en sus funciones de decisión y ejecución por mediación del Ejecutivo municipal, sin revocación alguna, sólo cuando éste se conjunta como órgano y cuerpo colegiado, como es bien señalado en las leyes orgánicas del estado de Nayarit.

La segunda se refiere a la figura y función del síndico, entendida como el que cuida de los intereses de una corporación y/o el que liquida una quiebra. En el análisis político comparado, objeto de este estudio, que comprende el federalismo visto a través de la normatividad jurídico-legislativa extraída de la Carta Magna, de las constituciones locales y de las leyes orgánicas municipales, la función de los síndicos es cuidar y defender los intereses del municipio así como ser los representantes legales del mismo y vigilar la recaudación y aplicación de los fondos públicos municipales.

3.3. Los órganos de participación ciudadana

A excepción de las leyes orgánicas municipales de Sonora, Sinaloa, Colima, Michoacán y Morelos, que no definen implícitamente o remiten a otra ley para conocer cuáles serán los órganos institucionales de participación ciudadana a los que podrán acudir los particulares interesados en la conformación de un Consejo de Colaboración Municipal a fin de colaborar con las autoridades del municipio, el resto de las leyes orgánicas lo establecen de la siguiente forma:

- 1 La Ley Orgánica de Aguascalientes remite a la Ley de Planeación y Urbanización del estado, que establece que los Consejos Ciudadanos tienen la obligación de informar al pueblo y al ayuntamiento en caso de realizar obras de desarrollo u otros proyectos, el avance de las obras aceptadas para su realización, así como el monto de los fondos monetarios recolectados por la comunidad y el estado de cuenta que éstos guardan.

Asimismo, la ley señala también la existencia de organismos auxiliares como los comités de Desarrollo Urbano y Rural, encargados de asesorar al ayuntamiento con propuestas concretas. Estos comités se integran con representantes de los sectores rural, industrial, del comercio y otros.

- 2 En las leyes orgánicas de Baja California la participación ciudadana se contempla a partir del funcionamiento en cada delegación municipal de un “Consejo Colegiado Delegacional”, electo por votación directa e integrado por cinco propietarios y sus suplentes, con residencia en la delegación y personas representativas de las agrupaciones de obreros, campesinos, comerciantes, agenciados y agrupaciones de jóvenes. Las funciones encomendadas a estos consejos son:

- 1) Proponer al ayuntamiento acciones para el mejoramiento del desarrollo municipal y motivar la participación ciudadana.
- 2) Supervisar la prestación de los servicios públicos y proponer medidas al presidente municipal para mejorarlos y ampliarlos.
- 3) Apoyar y vigilar la gestión del delegado municipal e informar al ayuntamiento de las fallas y errores en que incurra.

Esta ley contempla también la existencia de un “Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal” por cada ayuntamiento, integrado con representantes de los sectores público, privado y social. Sus funciones son las de asesorar al ayuntamiento en la planificación de sus actividades. Las facultades y obligaciones de estos comités derivan además de la propia Ley Orgánica Municipal y de la Ley de Planeación del estado.

- En Baja California Sur, las leyes orgánicas establecen la existencia de uno o varios consejos de colaboración municipales, según lo decida el ayuntamiento. Los consejos se definen como órganos de promoción y gestión social, cuyas atribuciones son las de coadyuvar al buen desempeño de los planes municipales, incentivar la participación ciudadana y colaborar en la formulación y modificación de los planes de desarrollo urbano cuando éstos afecten a la comunidad municipal.

Se integran por votación directa y en ellos pueden estar agrupadas las corrientes sociales de los sectores más representativos del lugar. En la organización, funcionamiento y supervisión de los mismos sólo puede intervenir el presidente municipal. Cabe señalar que en términos generales a iguales disposiciones se ajustan las leyes orgánicas de los estados de Hidalgo y Campeche.

- En Coahuila, la ley no le da importancia a la existencia de “organismos de participación ciudadana”, señala que los ayuntamientos pueden establecer concejos de colaboración municipal, con atribuciones y obligaciones que los mismos ayuntamientos decidan, pero sin que éstos estén obligados por la ley a aceptar sus opiniones. Los mecanismos para su constitución no se señalan ni se remiten a otra ley.
- En Nuevo León, la ley menciona que los organismos de participación ciudadana se integrarán por designación de los habitantes del municipio, conforme a la convocatoria y requisitos que expida el ayuntamiento. Éste deberá promulgar un reglamento sobre la organización y participación ciudadana y las tareas a su cargo.

En San Luis Potosí, que cuenta con 58 municipios, la ley contempla la promoción por parte del ayuntamiento de comisiones, consejos y colaboración municipal, juntas de vecinos y organismos afines. La ley recomienda que en la integración de estos organismos queden incluidas personas de agrupaciones pertenecientes a los sectores más representativos de la sociedad. Si alguno de sus miembros no cumpliera, el ayuntamiento puede sustituirlo. Sus funciones básicas consisten en incentivar la participación ciudadana y coadyuvar en lo relativo a los planes y programas propios del ayuntamiento.

- 1 En Tamaulipas, la ley contempla la conformación de las organizaciones siguientes:
 - 1) La Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, integrada en todas las cabeceras de los municipios con la finalidad de promover la participación de los particulares en la cooperación para realizar obras de beneficio colectivo y gestionar el apoyo respectivo ante las autoridades.
 - 2) La Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano. Se puede constituir una por cada municipio, se integra con personas de los sectores más representativos de la comunidad y sus funciones son de asesoría a las autoridades municipales.
 - 3) Los Consejos de Colaboración Vecinal son constituidos por el ayuntamiento en función del tamaño del municipio, y su función participativa es considerada con base en la división administrativa del ayuntamiento. La ley los define como órganos de información, consulta, promoción y gestión social.

- 4) El estado de México, que cuenta con 125 municipios, establece el funcionamiento de uno o varios consejos de Colaboración Municipal o Participación Ciudadana en cada municipio, en términos similares a los señalados por las leyes citadas de los estados de Baja California Sur, Campeche e Hidalgo. También contempla la posibilidad de establecer una Comisión de Planificación y Desarrollo por cada ayuntamiento. Ésta se integra con todos y cada uno de los presidentes de los consejos de colaboración municipal o participación ciudadana del respectivo municipio, y personas procedentes de los sectores más representativos de la comunidad, o profesionistas y técnicos de las agrupaciones civiles que hubiere en el municipio.
- En Jalisco la ley no hace referencia a organismos de participación ciudadana, pero sí los contempla indirectamente a través del funcionamiento de comités de Desarrollo de Planeación Municipal, integrados por los tres sectores sociales; las reglas que le sirven de base se localizan en la Ley de Planeación para el Desarrollo Estatal. Entre sus funciones están las de incentivar a la ciudadanía para que participe en el seguimiento de los programas que se desarrollan en el municipio y vigile la buena administración de los recursos.
 - En Nayarit, la legislación local plantea la existencia de organismos auxiliares del ayuntamiento, como son los consejos de Colaboración Municipal y los comités de Acción Ciudadana, elegidos por voto directo de los habitantes del municipio, con base en la convocatoria que da a conocer el ayuntamiento.
 - En Tlaxcala, la Ley Orgánica Municipal sólo enuncia la existencia de los comités municipales de planeación y de los consejos de Colaboración Municipal, sin definir las normas para la participación de los ciudadanos ni tampoco los remite a otra ley.
 - En Puebla, la ley señala que en cada municipio del estado funcionará un Consejo Consultivo integrado por representantes de las asociaciones, cámaras de profesionales, ligas de los diversos sectores sociales, instituciones educativas y demás personas físicas interesadas en el buen funcionamiento del desarrollo municipal. Sus atribuciones básicas son de asesoría y sus dictámenes no son obligatorios para los ayuntamientos. La ley remite a los “reglamentos” de la misma para su integración y establece que los cargos son honoríficos.
 - En Veracruz, la Ley Orgánica enuncia de forma general que las juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material son organismos auxiliares del ayuntamiento, que se integrarán y funcionarán conforme a las disposiciones de la ley respectiva, y que los comités y patronatos que constituyan los vecinos estarán encaminados a la realización de obras de beneficio colectivo.

- En Oaxaca, la ley introduce la modalidad de conformar dos organismos de Participación Ciudadana. El primero refiere la existencia de comisiones de Planificación y Desarrollo, en tanto que el segundo da cabida a los consejos de Colaboración Municipal. Los integrantes de los primeros son nombrados por el ejecutivo municipal, con funciones de apoyo auxiliar al ayuntamiento. El funcionamiento e integración de los segundos se remite a la base contenida en los reglamentos señalados por la ley.
- En Chiapas, que cuenta con 118 municipios, la Ley Orgánica contempla cinco modalidades de Consejos de Participación y Colaboración Vecinal, cuyo objetivo es colaborar con las autoridades en la consecución de la tranquilidad, la seguridad, salubridad y orden público, así como en el bien general de la comunidad. Tenemos los siguientes: 1) de manzana o unidad habitacional, 2) de colonia o barrio, 3) de ranchería, caserío o paraje, 4) de ciudad o pueblo, y 5) de municipio.

Esta Ley Orgánica contempla en su estructura normativo-jurídica todo lo concerniente a la formación y atribuciones de los cinco consejos de Participación y Colaboración Vecinal, delimitando por separado en una estructura vertical la “organización plebiscitaria”, los nombramientos y las atribuciones de cada uno.

- 1 En San Luís Potosí, la Ley Orgánica contempla un singular Capítulo Único en el Título Tercero, que se refiere a los “consejos municipales”, los cuales serán designados por el gobernador en los casos establecidos por la Constitución del estado, con un número igual a los miembros del ayuntamiento. El decreto de creación del consejo determinará la fecha de inicio y conclusión, funciones del mismo, los cargos que desempeñará cada concejal; su organización interna será la misma del ayuntamiento y sus integrantes asumirán atribuciones y obligaciones análogas a las que corresponde al presidente municipal, regidores y síndicos respectivamente. Con vigencia a partir de 30 agosto del año 2003.

Asimismo, contempla novedosamente un Capítulo VIII, el cual se refiere al Departamento de Asuntos Indígenas, que en su Artículo 87 establece que los municipios que cuenten con una población indígena significativa contarán con un Departamento de Asuntos Indígenas en sus ayuntamientos para atender o canalizar asuntos relacionados con la cultura, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización comunitaria, las demandas y propuestas de las personas y comunidades indígenas de su circunscripción y que correspondan a su competencia.

El Departamento de Asuntos Indígenas estará a cargo de una persona que hable y escriba suficientemente la lengua o lenguas indígenas de la región de que se trate, y será designado por un cabildo a propuesta del presidente municipal. Se propone que el personal de este Departamento sea preferentemente indígena.

Respecto a los organismos de participación ciudadana, la Ley Orgánica explicita lo siguiente en el Capítulo XII: para coadyuvar en los fines y funciones de la administración pública municipal, el ayuntamiento integrará consejos de desarrollo municipal, juntas de vecinos y demás organismos, cualquiera que sea el nombre que se les designe. Sus funciones son las de presentar al ayuntamiento propuestas de planes y programas; el destino de los fondos que manejen será vigilado por el cabildo.

Esta Ley Orgánica, en su Capítulo XII –De los organismos auxiliares municipales–, señala que los organismos auxiliares son los que tienen por objeto la prestación de un servicio público o social; la explotación de bienes o recursos del municipio, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social, y considera como organismos auxiliares municipales los organismos descentralizados, las empresas de participación municipal, los fideicomisos y los patronatos.

También establece que el Congreso del estado, a solicitud de los ayuntamientos, podrá autorizar la creación de organismos paramunicipales e intermunicipales con personalidad jurídica y patrimonio propio, a efecto de que coadyuven en la prestación de los servicios públicos municipales.

En Quintana Roo, la ley contempla el establecimiento de tres organizaciones de participación ciudadana: 1) consejo consultativo, 2) comités de vecinos y 3) organización de comités de vecinos. El primero es entendido como el órgano de consulta del ejecutivo municipal, que decide quiénes y cuántas personas deben constituirlo. Los segundos se crean para motivar y organizar la participación de los habitantes en la ejecución de determinada obra o prestación de servicios públicos. Le corresponde al cabildo aprobar su integración, y su duración estará en función del programa para el cual fueron creados. La tercera corresponde a la organización de los comités de vecinos, *cuyo objetivo es el lograr la relación entre gobernantes y gobernados*. Estas organizaciones son definidas tanto en funcionamiento como en tiempo de duración, las bases las determina el ayuntamiento en cada municipio del estado.

En Yucatán, la ley enuncia la existencia de dos organizaciones de participación ciudadana, y las define como órganos consultivos del ayuntamiento. En primer lugar, menciona a las comisiones de Planificación y Desarrollo Urbano, y en segundo, a los consejos de Colaboración Municipal. Indica también que es responsabilidad del ayuntamiento establecer las bases para su organización y funcionamiento.

En Zacatecas, la Ley Orgánica del municipio contempla tres modalidades de organizaciones ciudadanas: 1) comisiones del ayuntamiento para vigilar las funciones del mismo; 2) autoridades auxiliares con carácter de autoridad municipal para apoyar a 3) concejales congregacionales y a delegados municipales, quienes se elegirán en reunión de vecinos mediante voto universal, directo y secreto. Por cada delegado habrá un suplente que deberá cubrir los requisitos que la ley establece para ser regidor.

Como conclusión preliminar, básicamente hay tres elementos que caracterizan la integración de estos organismos de participación y colaboración ciudadana: 1) su dependencia del ayuntamiento, 2) el carácter corporativo que se establece en sus mecanismos de integración, y 3) el énfasis que se ha puesto en incorporar mecanismos de participación popular en lo concerniente a la planeación y el desarrollo urbano. Aunque llama la atención la tercera forma de organización de comités de vecinos que contempla la ley en el estado de Quintana Roo, en virtud de que se fija como objetivo el lograr buenas relaciones entre gobernantes y gobernados en torno a las controversias que se susciten en la comunidad municipal.

3.4. El gobierno municipal

Algunas leyes orgánicas municipales definen al ayuntamiento como el “órgano encargado de gobierno”, mientras que otras como el encargado de la “administración municipal”. Estas diferencias no radican en la gramática, sino en los contenidos de las legislaturas locales explicitadas en el capítulo II de este trabajo. La discusión sobre el papel del municipio como instancia administrativa la estipula el Art. 115 de la Constitución General, en cuya ordenanza se establece que el ayuntamiento del municipio se integrará por votación popular directa, y que entre éste y el gobierno del estado no habrá autoridad intermedia alguna.

La definición más completa se encuentra en las leyes orgánicas de Colima y Chiapas, que lo caracterizan como el “órgano municipal” a través del cual el pueblo, en ejercicio de su voluntad política, realiza la autogestión de los intereses de la comunidad.

En concordancia con las leyes revisadas, el ayuntamiento se conforma por el presidente municipal, regidores y síndicos. No lo contemplan así las leyes orgánicas de Baja California, Jalisco y Sinaloa, las cuales excluyen la figura del síndico del ayuntamiento. En las leyes orgánicas de Baja California se contempla que el síndico tenga atribuciones similares a las tradicionales y sea electo por la mayoría de los integrantes del cabildo, a propuesta de tres regidores; las de Jalisco establecen como funciones del síndico aquellas equivalentes a las autoridades auxiliares que representan al ayuntamiento, de acuerdo con la división administrativa que se hace de los municipios, y es nombrado o removido por el ayuntamiento; las leyes orgánicas de Sinaloa le otorgan al síndico las funciones convencionales y establece que la designación del mismo puede caer en el secretario del ayuntamiento. Lo anterior contradice lo dispuesto en la fracción I del Art. 115 constitucional, que señala que los síndicos de los ayuntamientos serán electos por votación directa.

En cuanto a la estructura de gobierno municipal, las leyes que hacen referencia explícita a la misma describen al ayuntamiento como un órgano o cuerpo colegiado con autoridad y competencia propias. En este sentido, todas las leyes orgánicas contemplan un apartado donde se especifican las atribuciones del ayuntamiento, a saber: expedir los reglamentos y bandos municipales; proponer iniciativas de ley al Congreso del estado en materia de su competencia; formular la iniciativa de ley de ingresos y someterla al Congreso del estado para su aprobación; nombrar secretario y tesorero del municipio. Algunas leyes establecen que también otros funcionarios del municipio sean nombrados por el ayuntamiento.

Es pertinente mencionar que no hay discrepancias en todas las leyes orgánicas municipales cuando consideran al presidente municipal como el ejecutor de las determinaciones del ayuntamiento y el representante del gobierno municipal, y que entre sus facultades destacan las siguientes: 1) presidir las reuniones del ayuntamiento, 2) promulgar y publicar reglamentos y bandos municipales, 3) proponer al ayuntamiento el nombramiento del secretario, tesorero y otros funcionarios menores del municipio.

Sin embargo, la Ley Orgánica Municipal del estado de Michoacán le confiere atribuciones que exceden a lo anterior, debido a que establece que el presidente municipal es el único órgano de comunicación entre el ayuntamiento y las demás autoridades. Los empleados subalternos o el público no podrán salvarse cuando se trate de quejas presentadas en su contra.

La figura de los regidores por lo general no está definida en las leyes orgánicas municipales, por lo que es preciso recurrir a sus atribuciones para delimitarla. Sólo tres de las leyes orgánicas revisadas conceptúan la figura de los regidores y lo hacen de la siguiente forma:

- 1) Bases normativas de los municipios del estado de Morelos. De acuerdo con estas bases, los regidores son los miembros de los ayuntamientos que aparte de sus funciones como integrantes del cabildo en lo individual, son auxiliares y consejeros del presidente municipal y no tienen facultades de decisión y ejecución, conforme lo determinen esta Ley y los reglamentos respectivos.
- 2) Ley orgánica para la administración municipal del estado de Nayarit. Los regidores son colegiada y conjuntamente el cuerpo orgánico que delibera, analiza, resuelve, controla y vigila los actos de la administración y del gobierno municipal.
- 3) Ley orgánica de los municipios del estado de Yucatán. Los ayuntamientos estarán integrados por regidores, quienes estarán obligados a aceptar las comisiones que les sean conferidas y a desempeñarlas conforme a las leyes y reglamentos. Además tendrán funciones de inspección y vigilancia, mediante las comisiones que les sean encomendadas, y harán saber al presidente municipal sus observaciones para la toma de decisiones correspondientes. La designación de comisiones no excluye el derecho que todo regidor tiene de promover individualmente, en el seno del ayuntamiento, lo que crea conveniente para los intereses municipales.

En consecuencia, las facultades y obligaciones de los regidores son las siguientes: asistir con voz y voto en las sesiones de cabildo; desempeñar las comisiones que establezca el ayuntamiento; proponer al ayuntamiento planes y programas de las diferentes ramas que componen la administración municipal; vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento e informar al respecto; presentar iniciativas de reglamentos y solicitar se cite a reuniones extraordinarias de cabildo.

Algunas de las leyes revisadas hacen hincapié en que los regidores tienen facultad ejecutiva en el desempeño de su comisión, solamente para cuestiones de trámite. Sin embargo, la Ley Orgánica de Baja California señala, acertadamente, que sus facultades ejecutivas sólo podrán ejercerlas como cuerpo colegiado. Esta precisión es importante ya que fortalece la figura de los regidores en el sentido de que cuando actúan como órgano colegiado tienen facultad de decisión y ejecución. Asimismo, la ley mencionada dispone prerrogativas para los regidores, por ejemplo, establece que no podrán ser removidos por las opiniones que manifiesten en el desempeño de su cargo.

La función de los síndicos está encaminada básicamente a la defensa de los intereses del municipio y a la representación legal del mismo, además de vigilar la recaudación y aplicación de los fondos públicos municipales.

De lo anterior se desprende una discusión no resuelta que da lugar a varios cuestionamientos. 1) Por un lado, ¿cómo fortalecer la figura del ayuntamiento en su conjunto? Porque es de todos conocida la procedencia (de la figura) del presidente

municipal en la función del gobierno local, y la subordinación en los hechos de la instancia colegiada. 2) Por otra parte, ¿cómo precisar las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales del ayuntamiento? Al respecto, Rendón Huerta afirma que “las facultades ejecutivas y legislativas del regidor en la figura del presidente municipal están claras, mas no las funciones judiciales”. Atendiendo a Rendón, las primeras se realizan básicamente a través de la legislatura local y el ayuntamiento, mientras que las segundas se caracterizan por una gran imprecisión. La citada autora propone que “deberían establecerse en todos los municipios juzgados calificadores o tribunales sancionadores”, ya que en la mayoría de ellos sólo el presidente municipal o el secretario del ayuntamiento son quienes imponen las sanciones. Al respecto, es pertinente señalar que los estados en los que las leyes orgánicas municipales contemplan un apéndice sobre justicia son: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Oaxaca y San Luis Potosí.

3.5. Leyes orgánicas que cuentan con un apéndice sobre justicia

<i>Estado</i>	<i>Apéndice sobre justicia de la ley orgánica</i>
Aguascalientes	Art. 115. La justicia de los municipios del estado se impartirá a través de los jueces menores mixtos que serán nombrados por el Supremo Tribunal de Justicia estatal, a propuesta de los ayuntamientos respectivos.
Baja California Sur	Art. 176. Contra la imposición de multas o cualquier otra sanción por infracción al bando de policía y buen gobierno y demás reglamentos municipales procederá recurso de inconformidad ante el juez calificador. Contra las resoluciones de éste procede el recurso de revisión ante la Junta Municipal de Controversias Administrativas.
Coahuila	Art. 112. Los jueces municipales y los jueces auxiliares serán designados por los Jueces de Primera Instancia del distrito judicial al que pertenezca, con base en una terna propuesta por los ayuntamientos respectivos, con duración en su cargo de dos años. El cargo será desempeñado en periodos sucesivos.
Chiapas	Art. 143. En cada municipio habrá jueces municipales y jueces rurales y sus respectivos suplentes, con las atribuciones, competencia y jurisdicción que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado. Según el Art. 144, serán designados por el Poder Judicial del estado con base en una terna propuesta por los ayuntamientos.
Oaxaca	Art. 106. La justicia de los municipios del estado se impartirá a través de los jueces menores municipales o alcaldes. Según el Art.107, estarán subordinados al Poder Judicial del estado. De acuerdo con el Art. 108, serán nombrados por el Tribunal Superior de Justicia con base en una terna propuesta por el ayuntamiento respectivo. Y el Art. 109 señala que deberán reunir los requisitos que señala la Ley Orgánica del Poder Judicial y durarán en el desempeño de sus funciones el mismo periodo del ayuntamiento de que se trate.
San Luis Potosí	Art. 125. En los municipios donde no haya jueces menores se elegirán dos alcaldes constitucionales simultáneamente con los miembros del ayuntamiento para el mismo periodo de tres años. De acuerdo con el Art. 26, la competencia de los alcaldes constitucionales será fijada en la Ley Orgánica del Poder Judicial del estado.

FUENTE. Leyes orgánicas municipales de cada estado, citadas en bibliografía.

Integración. No todas las leyes orgánicas municipales revisadas señalan las normas para la integración de los ayuntamientos. Algunas remiten a la ley electoral del estado, y otras hacen referencia al número de regidores y síndicos que formarán parte del gobierno de cada municipio. Algunas leyes establecen el número de regidores de acuerdo con el número de habitantes del municipio y otras un número determinado de regidores por grupos de municipios, los cuales son enumerados en la ley. Comparados con otros países que utilizan la fórmula mixta, los cabildos en México están integrados por un número menor de miembros en comparación con los consejos municipales, lo cual refleja que el porcentaje de los regidores de representación proporcional es muy bajo, por lo que la voluntad ciudadana expresada en las urnas se ve seriamente limitada.

Lo anterior va en contra de lo estipulado tanto en la exposición de motivos de la reforma al Artículo 115 constitucional como en el texto constitucional mismo, ya que se hace referencia obligatoria incorporar el principio de representación proporcional en todos los órganos del gobierno federal, sin dar lugar a los regidores de minoría, el cual es un recurso utilizado por algunos municipios. El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 dispone textualmente: “De acuerdo con la legislación que se expida, en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de *diputados de minoría* en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”.

La mayoría de las leyes locales establece criterios para cubrir las faltas temporales o definitivas de regidores o del presidente municipal. A pesar de que se contempla la elección de suplentes, llama la atención, por ejemplo, el caso de la ley del estado de Sinaloa, en relación con la función que éstos ocupan. La ley señala que los suplentes cubrirán las faltas temporales de los miembros del ayuntamiento, pero que cuando se trate de faltas definitivas el suplente sólo permanecerá en funciones en lo que el Congreso del estado o la diputación permanente eligen a los regidores sustitutos. Muy diferente es el caso de la legislatura de Veracruz-Llave, la cual acertadamente dispone que toda resolución en la que se declare la suspensión o revocación del mandato de un miembro del ayuntamiento contendrá la orden para que se llame al suplente, a fin de que se le tome la protesta y asuma el cargo. Esta normatividad también está contemplada para cuando se declare la suspensión de un ayuntamiento en su totalidad.

Otro punto en el cual difieren las leyes orgánicas es el que se refiere a la sustitución del presidente municipal. La Ley de Quintana Roo señala que en el caso de falta absoluta de éste, la legislatura del estado o la diputación permanente designarán al ciudadano que deba sustituirlo. En cambio, la Ley de Chiapas establece que en el caso de ausencia definitiva del presidente municipal, el Congreso local determinará quién debe sustituirlo de entre los miembros del ayuntamiento.

El tema de la funcionalidad también es abordado por las leyes orgánicas municipales, las cuales establecen: 1) periodos de las reuniones ordinarias del ayuntamiento (que varían de una vez a la semana hasta una cada dos meses); 2) requisitos para citar a reuniones extraordinarias del cabildo y si las reuniones del ayuntamiento serán públicas o cerradas; 3) la remuneración de los miembros del mismo; en el caso de la legislación de Tlaxcala, ésta señala que sólo es obligatorio otorgar un salario al presidente municipal y a los síndicos; la de San Luis Potosí establece que se remunerará a los municipios si hay condiciones para hacerlo; el resto sí contempla que todos los miembros del ayuntamiento recibirán un salario; 4) el lugar donde se desarrollarán las reuniones, etcétera.

Sobre la elección popular, llama la atención que una tercera parte de las leyes revisadas contemplan la elección de las autoridades auxiliares administrativas del municipio. Así lo señalan las leyes de Baja California Sur, Campeche, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Veracruz. En efecto, los ayuntamientos tienen la facultad de dividir administrativamente su territorio, y lo más común es que éstos designen a las autoridades correspondientes. Sin embargo, lo peculiar de las leyes arriba mencionadas es que establecen mecanismos de participación ciudadana para su elección.

3.6. Leyes orgánicas que establecen la elección popular de las autoridades auxiliares del municipio

Baja California Sur	Esta ley establece en términos generales que los nombramientos de los delegados deberán hacerse con la participación de los ciudadanos de sus respectivas jurisdicciones, mediante la celebración de plebiscitos y de acuerdo a las normas que fije el ayuntamiento; asimismo, se deben acotar las causas por las que pueden ser renovadas: <ol style="list-style-type: none"> 1. Por petición fundada de la ciudadanía del lugar. 2. Por la realización de actos contrarios a programas de trabajo del ayuntamiento. 3. Cuando deje de satisfacer algunos de los requisitos de elegibilidad, esta decisión recae en el cabildo.
Campeche	Establece la existencia de juntas municipales (electas popularmente) que estarán a cargo de cada una de las secciones en que se dividió el territorio municipal y dependen del ayuntamiento respectivo. Éstas son integradas por un presidente, tres regidores y un síndico, los cuales se eligen mediante planilla junto con miembros del ayuntamiento. También se contempla la elección (bajo el mismo procedimiento) de comisarios auxiliares para apoyar a las autoridades
Michoacán	Señala la figura de los jefes de tenencia o encargados del orden, electos en plebiscitos, quienes funcionarán como delegados de los ayuntamientos en sus respectivas demarcaciones. Se establece además que dependerán del presidente municipal en lo político y en lo administrativo.
Nayarit	Las autoridades auxiliares son designadas directamente por los ciudadanos del lugar mediante un proceso de elección libre y democrático, de acuerdo con las bases de la convocatoria que expida el ayuntamiento durante los primeros días de su gestión constitucional. El ayuntamiento tiene facultad de remover a las autoridades auxiliares cuando exista falta grave que calificará el ayuntamiento.
Oaxaca	Se contempla la existencia de agentes municipales electos. No se hace explícito el mecanismo de elección. Los ayuntamientos pueden removerlos por causa justificada.
Puebla	Se dispone que para el gobierno de los pueblos habrá juntas auxiliares integradas por un presidente y cuatro miembros propietarios y sus suplentes, los cuales son designados en plebiscito de acuerdo con las bases que señale el ayuntamiento. Los integrantes de la Junta pueden ser removidos si lo solicitan las dos terceras partes de los ciudadanos que tengan pleno uso de sus derechos políticos.
Quintana Roo	Los delegados y subdelegados municipales son electos en forma directa en asamblea de vecinos de las comunidades correspondientes convocadas por el presidente municipal.
Veracruz-Llave	La ley establece la existencia de agentes municipales electos en forma popular y directa. Se señalan atribuciones.

FUENTE. Leyes orgánicas municipales, citadas en bibliografía.

Algunas disponen en términos muy vagos que serán electos a través del plebiscito popular, otras, como la del estado de Tlaxcala, es muy precisa al respecto. Esta última establece como autoridades auxiliares las figuras de agentes y subagentes municipales.

De los agentes señala: “Los Agentes Municipales representarán al Ayuntamiento en sus respectivos ámbitos de competencia territorial y a los vecinos de éstos en el seno del propio Ayuntamiento”. Asimismo, enumera las bases bajo las cuales serán electos en forma popular y directa, al mismo tiempo en que son electos los ayuntamientos. También delimita sus facultades:

Art. 42. Las facultades de los Agentes Municipales son:

- I. Representar a sus vecinos en el seno del ayuntamiento, con el carácter de regidores del pueblo, ejerciendo las mismas facultades de los demás regidores.
- II. Cumplir y hacer cumplir las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento en la circunscripción en que fueron electos.
- III. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario.
- IV. Las demás que les otorgue el ayuntamiento.

Con relación a los subagentes municipales establece que funcionarán como autoridades auxiliares del ayuntamiento en las poblaciones que cuenten con menos de mil habitantes. Éstos son electos por los ciudadanos de su localidad reunidos en asamblea popular, a través del voto nominal y directo, para el periodo de un año.

3.7. Suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión o revocación de sus miembros

Este aspecto ha sido uno de los más polémicos de las reformas constitucionales de 1983, 2003 y 2004. Además, pone de manifiesto la necesidad de profundizar en estudios posteriores acerca del tema de la autonomía municipal y de la subordinación o no de los ayuntamientos a las legislaturas locales.

González Oropeza (1993), al abordar este tema, ha señalado que no se cumplió con el objetivo de la reforma, que consistía en uniformar el procedimiento para declarar la *suspensión y la desaparición de ayuntamientos, y suspensión y revocación de municipios*. Se coincide con González Oropeza (1993), cuando señala que la mayoría de las leyes orgánicas municipales no lograron definir en qué consistía cada una de estas medidas, tampoco pudieron definir causales diferenciales que correspondieran a cada una de ellas, y además no se alcanzó el objetivo planteado en la exposición de motivos de la reforma al Art. 115 constitucional, en el sentido de eliminar aquellas *facultades arbitrarias* inscritas en las leyes orgánicas municipales que lesionan el principio de autonomía municipal.

En efecto, la mayoría de las leyes revisadas no definen los conceptos de suspensión, desaparición y revocación, por lo que se tiene que recurrir a las causales para lograr hacer la diferenciación. Sin embargo, esto tampoco resuelve el problema ya que éstas son muy vagas y ambiguas y se confunden situaciones en los diversos apartados.

Por ejemplo, las leyes de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Michoacán y Puebla no contemplan las categorías citadas y establecidas en el texto constitucional (la Constitución), sino que recurren a otras, a saber: la ley de Aguascalientes se refiere solamente a la remoción de los miembros del ayuntamiento; la de Campeche utiliza la figura de inhabilitación; la ley de Coahuila considera solamente la figura de desaparición e incorpora los términos de licencia y falta absoluta de los munícipes en lugar de las categorías; la de Michoacán y la de Puebla únicamente se refieren a la desaparición (sin contemplar las causales) y revocación por faltas. Lo anterior evidencia que no se logró uniformar criterios con relación a las figuras inscritas en el texto constitucional.

Rodríguez Lozano (1996) sostiene que la desaparición y suspensión de ayuntamientos son conceptos muy diferentes. El primero se refiere a una situación de hecho, por ejemplo: muerte, renuncia, abandono injustificado o imposibilidad física; y el segundo es una medida sancionadora que funciona como instrumento penal. En cuanto al concepto de revocación, Rodríguez Lozano considera que el espíritu de la reforma no hace referencia a la tradición anglosajona del mismo (posibilidad del pueblo de revocar a sus autoridades), sino que es un mecanismo que se utiliza cuando un munícipe no reúne los requisitos legales para serlo. Asimismo, Rodríguez Lozano señala (1991) que *una tercera parte de las constituciones estatales cometieron importantes omisiones o irregularidades al incorporar a sus textos lo referente a este punto de la reforma de 1983.*

En cuanto a las arbitrariedades que se pretendía erradicar, encontramos que en ocho de un total de 31 leyes revisadas se mantienen facultades contrarias a la reforma constitucional, en particular del gobernador del estado.

Por ejemplo, de acuerdo con 1) la legislación del estado de Morelos, el ejecutivo del estado es el único que tiene el derecho de iniciar ante la legislatura local la solicitud de suspensión del ayuntamiento en su conjunto; 2) las legislaciones del Estado de México y de Tamaulipas contemplan que la iniciativa debe provenir del gobernador del estado para cualesquiera de las modalidades previstas; 3) la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal de Sonora, a pesar de que señala que la petición puede provenir de algún integrante de la legislatura o de cualquier ciudadano, puntualiza *que cuando la petición viniera de cualesquiera de ellos la legislatura local debe tomar en cuenta la opinión del*

gobernador antes de resolver sobre la suspensión o desaparición de un ayuntamiento, y 4) la ley de Campeche establece que sólo corresponde al gobernador hacer la solicitud de inhabilitación al Congreso local, ya sea de uno o más municipios en lo individual o del ayuntamiento en su conjunto, cuando los conflictos suscitados entre los miembros del mismo hagan imposible su funcionamiento.

En contraposición al respecto, los estados de México, Campeche, Tamaulipas y Morelos contemplan que la petición puede provenir de cualquier ciudadano del municipio, de algún miembro de la legislatura local o del ejecutivo local.

3.8. *Facultad de iniciativa para solicitar la desaparición y suspensión de ayuntamientos, suspensión o revocación de municipios*

<i>Ejecutivo</i>	<i>Ejecutivo y miembros del Congreso local</i>	<i>Ejecutivo y miembros del Congreso local ciudadano</i>
Campeche	Baja California Sur	Baja California Norte (el derecho de los ciudadanos se circunscribe a los órganos de participación y colaboración ciudadana)
Estado de México	Colima (sólo para desaparición de los ayuntamientos)	Nuevo León
Morelos (sólo para suspensión de los ayuntamientos)	Nayarit (para desaparición o suspensión de los ayuntamientos)	Sinaloa
	Morelos (sólo para desaparición de los ayuntamientos)	Sonora
		Quintana Roo
Zacatecas	(Gobernador y diputados)	Vecinos del municipio

FUENTE. Leyes orgánicas municipales, citadas en bibliografía.

Las leyes orgánicas municipales de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Sonora, Estado de México y Tamaulipas contemplan que sea el gobernador del estado quien proponga al Congreso local los nombres de las personas que han de integrar el consejo municipal, ya sea provisional o definitivo.

La Ley Orgánica de los municipios del estado de Campeche establece la facultad, bajo determinadas circunstancias, de que el ayuntamiento suspenda a algún regidor, según el Art. 57 de la misma:

Cuando algún regidor, sin causa injustificada, dejare de cumplir sus obligaciones o comisiones que le hayan sido encomendadas será exhortado por el Presidente del Ayuntamiento a desistir de su actitud. Si, luego de la exhortación, continuare desatendiendo sus funciones, se le suspenderá en el ejercicio de ellas y se pedirá al suplente hacerse cargo de las mismas... La suspensión de un regidor por las causas antes mencionadas podrá ser temporal o definitiva y será impuesta, en el primer caso, por el Presidente Municipal, y, en el segundo, por el ayuntamiento reunido en pleno.

Otra irregularidad la presenta la legislación de Coahuila, que establece que las solicitudes de licencia de los munícipes para separarse temporal o definitivamente de un ayuntamiento deberán de presentarse al gobernador, quien las turnará a la legislatura local para que resuelva. Por otro lado, cuando se trate de la renuncia de todos los miembros de un ayuntamiento se seguirá el mismo procedimiento, y si el Congreso local la aprueba éste deberá comunicarlo al ejecutivo para que el gobernador haga la declaratoria de suspensión de un ayuntamiento y nombre un consejo ciudadano provisional.

Dos aspectos reglamentados de manera muy diversa por algunas leyes orgánicas son los siguientes: uno es el relativo a los mecanismos para suplir los puestos de los ediles que hubieran abandonado sus cargos, y otro es la suspensión o desaparición de un ayuntamiento. Sobre este último, la Ley Orgánica del estado de Zacatecas, en su Artículo 65, lo trata de la siguiente manera: "La suspensión o desaparición de un ayuntamiento podrá ser solicitada ante la legislatura por el gobernador, por los diputados o por vecinos del municipio, en los términos que disponga la ley", sin mayor referencia.

En contraparte, pese a que no es un tema contemplado por las distintas leyes orgánicas municipales, sino que corresponde más bien a las leyes electorales estatales, se encontraron algunas disposiciones interesantes, por ejemplo: 1) la Ley de Tamaulipas establece que cuando se nombre un consejo municipal, éste no incluirá el número de regidores correspondientes a la representación proporcional; 2) en cambio, la legislación de Nayarit señala que cuando la revocación o suspensión se dictare en contra de algún regidor electo por el principio de representación proporcional, se deberá llamar al que siga en la lista registrada por el partido político que le corresponda; 3) la Ley de Puebla dispone que cuando la legislatura local nombre un presidente municipal sustituto, éste puede ser o no del lugar.

3.9. De la atribución de facultades y la división de competencias

En las leyes orgánicas municipales revisadas en un Capítulo especial de forma dispersa están contenidas las atribuciones de los ayuntamientos para las cuales es necesaria la autorización de la legislatura local. En forma resumida pueden mencionarse las siguientes:

- 2 Obtener empréstitos cuando el plazo de su autorización o pago rebase el término de su gestión constitucional (algunas leyes lo señalan sin comentar este requisito).
- 3 Enajenar bienes inmuebles.
- 4 Dar en arrendamiento sus bienes propios por un término que exceda a la gestión del ayuntamiento.
- 5 Celebrar contratos de administración de obras o de prestación de servicios públicos que produzcan obligaciones que excedan la gestión del ayuntamiento.
- 6 Cambiar de destino los bienes inmuebles dedicados a un servicio público común.
- 7 Cambiar las categorías políticas de los centros de población, la residencia de las cabeceras municipales y crear, fusionar o modificar los límites geográficos de los municipios.
- 8 Crear asociaciones de municipios.

Sin embargo, leyes como la del estado de Puebla disponen que también se requiere de la autorización del gobierno del estado para contratar empréstitos, efectuar ventas de bienes propios o celebrar contratos que tengan una duración que exceda de su periodo de ejercicio.

En lo que concierne a las facultades del municipio en materia hacendaria, señaladas en el Artículo 115 de la Constitución General, éstas no se desarrollan mayormente en el texto de las leyes orgánicas municipales, sino que más bien reproducen lo que establece el texto constitucional.

En cuanto a las facultades relacionadas con la autonomía administrativa del municipio, esta investigación considera fundamentales las inscritas en el inciso V del Artículo 115 constitucional. Si bien la mayoría de las leyes orgánicas municipales reproducen lo estipulado en la Constitución, no lo desarrollan en el ámbito de su competencia, sino que lo abordan en la “Ley General de Asentamientos Humanos y las leyes estatales de Planeación y de Desarrollo Urbano”.

Un aspecto que la mayoría de las leyes revisadas han incorporado es la obligación de los ayuntamientos de elaborar sus respectivos planes de desarrollo urbano. Algunas, como las de Coahuila, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas, establecen que estos planes deben ser aprobados por el ejecutivo del estado.

La Ley Orgánica Municipal de Campeche dispone, entre las obligaciones del ayuntamiento, que los planes y programas municipales deben enviarse al gobernador para su aprobación y coordinación cuando se conjunten los planes de carácter estatal.

La Ley Orgánica Municipal del estado de Hidalgo establece que en todos los municipios que lo conforman funcionará un comité de planeación para el desarrollo municipal que estará sujeto a las disposiciones que dicte el gobernador del estado.

Otro punto contenido en algunas leyes orgánicas municipales, es el de reglamentar las constituciones locales, contrariamente a lo que estipula la Constitución General, el relativo a la facultad de tener a su mando la fuerza pública en los municipios, con excepción de aquellos donde residen los gobernadores. Por ejemplo, el Código Municipal para el estado de Tamaulipas le confiere al ejecutivo del estado las siguientes atribuciones: 1) la facultad de nombrar y remover a los jefes de policía de los municipios; 2) asumir el mando de la fuerza pública existente en los municipios para prevenir o sofocar graves trastornos del orden público; y 3) adoptar, en casos graves, las medidas que juzgue necesarias para salvaguardar el orden público o la paz social, o la economía de los municipios. También la Ley Orgánica Municipal del estado de Coahuila señala que corresponde al ejecutivo del estado designar a los comandantes de policía y tránsito de los municipios de la entidad.

Por otra parte, de las leyes revisadas encontramos que la Ley de Tamaulipas incorporó en el texto de su código municipal la reglamentación de las relaciones de trabajo entre el municipio y sus trabajadores.

Finalmente, leyes orgánicas como las de Baja California Sur, Hidalgo, Estado de México y Tamaulipas contravienen el precepto constitucional al señalar que corresponde al ejecutivo del estado asumir la representación jurídica del municipio en todos los asuntos que deban tratarse y resolverse fuera de la municipalidad. Mientras que la de Oaxaca establece que los ayuntamientos no pueden tratar fuera del territorio de su estado asuntos relacionados con el municipio, y la de San Luis Potosí señala que los ayuntamientos requieren de la autorización del Congreso local para tratar asuntos relacionados con el municipio fuera del territorio de la entidad. ¿Y la autonomía del ayuntamiento que determina el Art. 115, fracción I de la Constitución General?: “...no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado”.

CAPÍTULO IV

¿QUÉ SON LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES?

Todo Estado federal implica la distribución del poder público entre tres órganos específicos, así como un conjunto de entidades federativas que gozan de autonomía en su fuero interno. Tanto la federación como los estados disponen de un cúmulo de competencias que deben ejercer de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, cuando se presenta un conflicto en éstos se genera una controversia que le corresponde resolver a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La controversia constitucional es el juicio que se promueve para dirimir las diferencias señaladas en el párrafo precedente, ha figurado en casi toda la historia constitucional de nuestro país y adquirió un cariz nuevo a causa de las reformas sufridas por la ley fundamental en diciembre de 1994. A partir de entonces, los supuestos para su procedencia y los sujetos legitimados para promoverla se han incrementado.

En México, la justicia constitucional nació junto con el juicio de amparo, proceso encaminado a la defensa de las garantías individuales que otorgan los primeros veintinueve artículos de la Constitución federal. A partir de entonces, el sistema mexicano de control constitucional ha evolucionado sobremanera. Así, tras el juicio de amparo se crearon la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia, el juicio político, la controversia constitucional, los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, la acción de inconstitucionalidad y el procedimiento ante los organismos protectores humanos.

De las figuras mencionadas, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales son conocidas en exclusiva por el máximo Tribunal, que también ejerce la facultad de investigación, aun cuando la resolución dictada en esta última no tiene efectos vinculantes. A diferencia del amparo, cuya protección se limita sólo a la persona que lo solicita, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad originan sentencias que pueden tener efectos *generales*, es decir, pueden proteger a toda la población.

La justicia constitucional es insoslayable en un país que pretenda vivir en medio de instituciones vigorosas y democracia plena. La estabilidad de los poderes del Estado debe ser cuidada por el nivel de gobierno encargado de proteger la Constitución, es decir, el Poder Judicial de la Federación. Por justicia constitucional debe entenderse el conjunto de medios procesales y procedimentales que tienden a garantizar la limpieza en la observancia de la norma fundamental de un determinado país.

Los elementos de una controversia constitucional están dados por: A.1) antecedentes históricos de la controversia constitucional, A.2) el Artículo 105 constitucional, A.3) el concepto, A.4) sujetos legitimados, A.5) supuestos de procedencia e improcedencia, A.6) promoción de la controversia constitucional, A.7) la instrucción, A.8) las sentencias, A.9) los recursos, A.10) las controversias constitucionales y la jurisprudencia, y las A.11) reglas internas para el trámite de las controversias constitucionales.

4.1. Antecedentes históricos de la controversia constitucional

El Artículo 137, fracción I, de la Constitución federal de 1824, atribuía a la Corte Suprema de Justicia la facultad de

conocer de las diferencias que puede haber de uno a otro Estado de la federación, siempre que las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que debe recaer formal sentencia, y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos del otro, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.²⁴

El Artículo 73, fracción IV, primer párrafo, del Voto Particular de la Minoría de la Comisión de Constitución del 26 de agosto de 1842, confería a la Suprema Corte la atribución de "... conocer de las diferencias de los estados entre sí y de las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro, siempre que las reduzca a un punto contencioso en el que deba recaer la formal sentencia".²⁵

Más antecedentes se encuentran en los artículos 22, 23 y 24 del Acta Constitutiva y de Reformas de 1824, que indicaban, respectivamente, lo siguiente:²⁶

Art. 22. Toda Ley de los estados que ataque la Constitución o las leyes generales será declarada nula por el Congreso; pero esta declaración sólo podrá ser indicada en la Cámara de Senadores.

Art. 23. Si dentro de un mes de publicada una ley del Congreso general, ésta fuere reclamada como anticonstitucional por el Presidente, de acuerdo con su ministerio, o por diez diputados, o seis senadores, o tres legislaturas, la Suprema Corte, ante la que se hará el reclamo, someterá la ley al examen de las legislaturas, las que dentro de tres meses, y precisamente en un mismo día, darán su voto.

²⁴ Suprema Corte de Justicia de la Nación, La Suprema Corte de Justicia. Sus leyes y sus hombres, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1885, p. 50.

²⁵ *Ibid.*, p.110.

²⁶ *Ibid.*, p.143.

Las declaraciones se remitirán a la Suprema Corte y ésta publicará el resultado, quedando anulada la ley si así lo resolviere la mayoría de las legislaturas.

Art. 24. En el caso de los dos artículos anteriores, el Congreso general y las legislaturas, a su vez, se limitarán a decidir únicamente si la ley de cuya invalidez se trate es o no anticonstitucional; y en toda declaración afirmativa se insertará la letra de la ley anulada y el texto de la Constitución o ley general a que se oponga.

La facultad expresa de la Corte de conocer conflictos interestatales se previó nuevamente en el artículo 98 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, del 15 de marzo de 1856, que facultó al máximo tribunal para

conocer de las diferencias que pueda haber de uno a otro Estado de la nación, siempre que se las reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso en que deba recaer formal sentencia, y las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos, o entre particulares, sobre pretensiones de tierras bajo concesiones de diversos Estados, sin perjuicio de que las partes usen de su derecho, reclamando la concesión a la autoridad que la otorgó.²⁷

De manera más sintética y aproximada al alcance que hoy tienen las controversias constitucionales, el Artículo 98 de la Constitución de 1857 otorgó a la Suprema Corte de Justicia, “desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten en un Estado con otro, y aquellas en que la Unión fuere parte”.

El texto original del Artículo 105 de la Constitución Federal de 1917 fue:

Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la federación y uno o más Estados, así como de aquellos en que la federación fuese parte.²⁸

El artículo transcrito apenas tuvo importancia en la práctica. Independientemente de que no había una ley que lo reglamentara, los conflictos a que hace referencia solían ser resueltos por el Senado, de conformidad con las fracciones V y VI del Artículo 76 constitucional, que le permiten:

²⁷ Ibid., p. 161.

²⁸ Ibid., p. 169.

V. Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del presidente de la República, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.

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

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

La falta de reglamentación de la controversias constitucionales motivó que el máximo tribunal aplicara el Código Federal de Procedimientos Civiles, así como la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley de Coordinación Fiscal de 1978 y la Ley de Planeación de 1983, que facultaban a la Suprema Corte de Justicia para conocer de conflictos suscitados por la aplicación de dichas leyes.

El 25 de octubre de 1967, el Artículo 105 constitucional sufrió una leve reforma y quedó en los siguientes términos:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados, entre los Poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos, y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los caso que establezca la ley.

La redacción cambió nuevamente el 25 de octubre de 1993, para quedar así:

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o más Estados; entre uno o más Estados y el Distrito Federal; entre los poderes de un mismo Estado y entre órganos de gobierno del Distrito Federal, sobre la constitucionalidad de sus actos y entre los conflictos de la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

Más de un año después –el 5 de diciembre e 1994–, el ejecutivo federal envió al Congreso una iniciativa para reafirmar diversos artículos de la Constitución, con el ánimo de modernizar al Poder Judicial de la Federación y convertir a la Suprema Corte de Justicia en un tribunal constitucional.

Básicamente, la iniciativa propugnaba llevar el principio de la supremacía constitucional “a sus últimas consecuencias”, para lo cual era necesario incrementar y, en su caso, mejorar el abanico de competencias del máximo tribunal del país. Por tanto, se planteó:

... La reforma del artículo 105 constitucional a fin de ampliar las facultades de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las controversias que se susciten entre la Federación, los estados y los municipios; entre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión; entre los Poderes de las Entidades Federativas, o entre los órganos de gobierno del Distrito Federal. Al ampliarse la legitimación para promover las controversias constitucionales, se reconoce la complejidad que en nuestros días tiene la integración de los distintos órganos federales, locales y municipales.²⁹

La iniciativa de reformas dio lugar a una serie de cambios trascendentales en la estructura y el funcionamiento del Poder Judicial de la Federación, particularmente de la Suprema Corte de Justicia, que fue declarada competente para conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, ambas previstas en el Artículo 105, fracciones I y II, respectivamente, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe destacar que ahora sí se expidió una ley reglamentada del citado artículo.³⁰

4.2. El Artículo 105 constitucional

En virtud de la serie de reformas publicadas el 31 de diciembre de 1994, el Artículo 105 de la Constitución federal fue ampliado para regular las controversias constitucionales, las acciones de inconstitucionalidad y los juicios en que la federación es parte. Respecto de las primeras, se incrementaron los supuestos de su procedencia y el número de entes legitimados para promoverlas.

La actual redacción del artículo citado concede a la Suprema Corte de Justicia la facultad de conocer, en única instancia, de las controversias constitucionales que se susciten entre la federación, los estados, los municipios, o el Distrito Federal, a fin de que se invaliden normas generales o actos concretos que atenten contra la esfera de competencia de esos niveles gubernamentales.

²⁹ Exposición de motivos de la iniciativa de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de diciembre de 1994.

³⁰ Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo de 1995.

Así, este proceso busca salvaguardar la soberanía tanto de la federación como de los estados y sus municipios, y del Distrito Federal. Por otra parte, aunque el Artículo 105 constitucional sufrió reformas en 1967 y 1993, no fue sino hasta 1994 cuando a las controversias constitucionales se les dio la estructura que hasta la fecha conservan, y de la que no pocas entidades federativas, el Distrito Federal y los poderes de la unión se han valido para resolver conflictos en los que sus respectivos ámbitos soberanos de competencia se han visto en peligro.

4.3. El concepto

Según se advierte en la “Tesis P.L. XXII/98”,³¹ el reconocimiento del federalismo y la salvaguardia de la división de poderes son los elementos que determinan la existencia de la controversia constitucional. Sin embargo, es necesario precisar, para efectos de ofrecer un concepto, la naturaleza jurídica y las características que presenta este instrumento.

En tal virtud, la controversia constitucional puede ser considerada desde dos puntos de vista: en primer lugar, como un medio de protección del sistema federal del gobierno, destinado a mantener la efectividad de las normas constitucionales que dan atribuciones específicas a los órganos originarios del Estado; y, por otro, como uno de los mecanismos contemplados por el derecho procesal constitucional, cuyo fin radica en salvaguardar las disposiciones constitucionales contra actos, normas generales o tratados internacionales que pretendan suprimir el orden previsto por la norma suprema.³²

En cuanto a sus características, el pleno de la Suprema Corte de Justicia ha identificado las siguientes:³³

- a) Se insta para garantizar el principio de división de poderes, pues mediante ellas se plantea una invasión de las esferas de competencia establecidas en la Constitución.
- b) Constituye un verdadero juicio entre los poderes, entes u órganos que se precisan en la fracción I del Artículo 105 de la Constitución federal.³⁴

³¹ “Tesis P.L. XXII/98”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VIII, diciembre de 1998, p.789. CD-ROM IUS: 195,025.

³² María Amparo Hernández Chong Cuy, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana (sede Guadalajara), 1998, p. 56.

³³ “Tesis P./J. 71/2000”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 965. CD-ROM IUS: 191,381.

³⁴ “Tesis P./J. 81/2003”, *Ídem*, t. XVIII, diciembre de 2003, p.531. CD-ROM IUS: 182, 741. Véanse también las tesis “P./J. 33/2003”, “P./J. 56/2003”, *Ídem*, t. XVIII, agosto y septiembre de 2003, respectivamente, pp. 1252 y 1058. CD-ROM IUS: 183,582 y 183, 318.

- c) Sólo puede ser promovida por la federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal.
- d) Supone la existencia de un agravio en perjuicio del promovente.
- e) Entraña la realización de todo un proceso (demanda, contestación de demanda, pruebas, alegatos y sentencia).
- f) No es procedente para impugnar normas generales en materia electoral.
- g) Es procedente para impugnar tanto normas generales como actos.
- h) Los efectos de la sentencia, en el caso de normas generales, consistirán en declarar la invalidez de la norma con efectos *erga omnes*, siempre que se trate de disposiciones de los estados o de los municipios impugnados por los estados, o bien, en conflictos de órganos de atribución y siempre que haya sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos de los ministros de la Suprema Corte de Justicia.

No obstante, la controversia constitucional persigue fines que trascienden la salvaguarda del federalismo y de la división de poderes. El régimen federal se traduce en una precisa atribución de competencias, en tanto que el poder se divide para que no se concentre en un solo individuo; pero tales circunstancias serían inútiles si no trajeran aparejado el bienestar de la soberanía nacional, que no reside en un órgano gubernamental determinado, sino en el pueblo.³⁵

Por ello es de considerar que en última instancia, la controversia constitucional propenda a la protección del pueblo, cuya soberanía lo lleva a darse el gobierno que juzgue mejor.³⁶

Con base en las consideraciones anteriores, puede proponerse el siguiente concepto de controversia constitucional: juicio de única instancia que plantean la federación, un estado, el Distrito Federal o un municipio ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para demandar la reparación de un agravio producido por una norma general o un acto que, en ejercicio excesivo de sus atribuciones constitucionales, fue responsabilidad de alguno de los órganos de gobierno citados, lo que conculca el federalismo, transgrede el reparto de competencias consagrado en la Constitución y daña la soberanía popular.

³⁵ Véase el Artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³⁶ "Tesis P./J. 101/99", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 708. CD-ROM IUS: 193,257.

Entonces, la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que dividen el sistema federal (federación, estados, municipios y Distrito Federal) y el sistema de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la Constitución federal, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la norma fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales.³⁷

Ahora bien, aun cuando de la definición propuesta parezca desprenderse que el ámbito de protección de la controversia constitucional se circunscribe a la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha estimado que con este proceso debe salvaguardarse toda la ley fundamental, lo que obliga a no ignorar conceptos de invalidez que aparentemente no guarden una relación directa e inmediata con preceptos o formalidades previstos en la propia Constitución. Así, se ha tendido a ampliar el alcance protector del juicio que se estudia al texto íntegro de la norma suprema.³⁸

El trámite de las controversias constitucionales se rige por la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y supletoriamente por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

4.4. Sujetos legitimados

El Artículo 10 de la Ley Reglamentaria dispone quiénes son las partes en el juicio de controversia constitucional:³⁹

1. *Actor o demandante*: la entidad, poder u órgano que promueve la controversia.
2. *Demandado o demandados*: las entidades, poderes u órganos que hubieren emitido y promulgado la norma general, o bien pronunciado el acto concreto que sea objeto de la controversia.

³⁷ "Tesis P./J. 40/2002", *Ídem*, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997. CD-ROM IUS: 186,044.

³⁸ "Tesis P./J. 98/1999", *Ídem*, t. X, septiembre de 1999, p. 703. CD-ROM IUS: 193,259.

³⁹ Guillermo Ortiz Mayagoitia, "La justicia constitucional en México", ponencia presentada en la II Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, realizada en Guatemala, 22 al 26 de noviembre de 1999, México, 1999, pp. 56-57.

3. *Tercero o terceros interesados*: las entidades, poderes u órganos de que habla la fracción I del Artículo 105 constitucional que, sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegara a dictarse.
4. El Procurador General de la República.⁴⁰

4.5. *Supuestos de procedencia e improcedencia*

La procedencia de este tipo de juicios depende de que la esfera de competencia del promovente sea afectada por un acto concreto o una disposición de carácter general, cuya aplicación entrañe una contravención a la Constitución General de la República. Pese a que esto derive de lo dispuesto por la propia Constitución y la Ley Reglamentaria, la necesidad de que los agravios incidan en la esfera jurídica del promovente ha sido establecida por los criterios jurisprudenciales que al respecto ha emitido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues no se encuentra contenida explícitamente en los ordenamientos citados.

En otro orden de ideas, el Artículo 19 de la Ley Reglamentaria enumera varios supuestos de improcedencia de la controversia constitucional:

1. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
2. Contra normas generales o actos concretos en materia electoral.
3. Contra normas generales o actos concretos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre y cuando exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez.
4. Contra normas generales o actos concretos que hubieran sido materia de una ejecución dictada en otra Controversia, o contra las resoluciones con motivo de su ejecución, si hay identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez y la resolución haya tenido efectos únicamente *inter partes*.
5. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto concreto materia de la controversia.
6. Cuando se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto.
7. Cuando la demanda se presente fuera de los plazos previstos por el Artículo 21 de la Ley Reglamentaria.
8. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de dicha Ley.

En la Tesis Jurisprudencial 40/2002, el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal.⁴¹

⁴⁰ Véanse los artículos 4º, apartado B, fracción II, inciso b); y 11, fracción II, inciso h), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

⁴¹ Véase nota 14.

El pleno del máximo tribunal debe estudiar las causales de improcedencia citadas, aunque las partes no las hagan valer. Por otro lado, si se hace valer una causal de improcedencia que implique estudiar a fondo el asunto, deberá desestimarse, dado que todas las causales de este tipo deben ser claras e inobjetable; en tal supuesto, la controversia será procedente y se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales, siempre que no se surta otro motivo de improcedencia.⁴²

4.6. Promoción de la controversia constitucional

En este punto hay que considerar los plazos en que debe presentarse una demanda de controversia constitucional y los requisitos que debe contener.

1. Plazos para presentar la demanda

En primer lugar, en el caso de *actos concretos* se tienen treinta días contados a partir del siguiente en el que, conforme a la ley del propio acto, surta efecto la notificación de la resolución o acuerdo que se impugne; del que el promovente haya tenido conocimiento de él o de su ejecución; o del que el actor se ostente sabedor de tal acto. Por otra parte, en caso de *normas generales*, el cómputo será de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su publicación o del siguiente a aquel en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Los órganos legitimados para promover controversias constitucionales tienen una doble oportunidad para impugnar normas generales, tanto con motivo de su publicación como de la primera vez que se haya aplicado en perjuicio del demandante.

2. Requisitos de la demanda

Cuando se trate de conflictos de límites distintos de los previstos en el Artículo 73, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el plazo para la interposición de la demanda será de sesenta días contados a partir de la entrada en vigor de la norma general o de la realización del acto que los origine.

La demanda de la controversia constitucional debe contener siete requisitos:

⁴² "Tesis P./J. 92/1999", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. X, septiembre de 1999, p. 710. CD-ROM IUS: 193,266.

1. La entidad, poder u órgano actor, su domicilio y el nombre y cargo del funcionario que lo represente.
2. La entidad, poder u órgano demandado y su domicilio.
3. Las entidades, poderes u órganos terceros interesados, si los hubiera, y sus domicilios.
4. La norma general u acto cuya invalidez se demande, así como, en su caso, el medio oficial en que se hubiere publicado.
5. Los preceptos constitucionales que, en su caso, se estimen violados.
6. La manifestación de los hechos y abstenciones que le consten al actor y que constituyan los antecedentes de la norma general o acto cuya invalidez se demande.
7. Los conceptos de invalidez.

4.7. La instrucción

Como ya se dijo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el único órgano facultado para conocer de controversias constitucionales. Ahora bien, hay casos en que no ejerce en pleno esa atribución. En efecto, cuando por cualquier causa no proceda el examen de las cuestiones de constitucionalidad propuestas en la demanda, las salas del máximo tribunal son competentes para resolver.

La instrucción de la controversia constitucional se encuentra regulada por los artículos 24 al 38 de Ley Reglamentaria.

Recibida la demanda, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación designa, según el turno que corresponda, a un ministro instructor para que ponga el juicio en estado de resolución.

El ministro instructor examina, ante todo, el escrito de demanda, y si encuentra un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, lo desecha de plano. En cuanto a lo que debe entenderse por “motivo manifiesto e indudable de improcedencia”, la jurisprudencia plenaria ha señalado que por “manifiesto” debe entenderse lo que se advierte en forma patente y absolutamente clara de la lectura de la demanda, de los escritos aclaratorios o de ampliación –en su caso- y de los documentos anexos a tales promociones; mientras que lo “indudable” resulta de que se tenga la certeza y plena convicción de que la causa de improcedencia de que se trate efectivamente se actualiza en el caso concreto, de modo que aun cuando se admitiera la demanda y se sustanciara el procedimiento, no sería posible obtener una convicción diversa.⁴³

⁴³ “Tesis P/J. 128/2001”, Ídem, t. XIV, octubre de 2001, p. 803. CD-ROM IUS: 188,643.

Admitida la demanda, el ministro instructor ordena emplazar a la parte demandada para que la conteste dentro del término de treinta días, y da vista a las demás partes para que en idéntico plazo manifiesten lo que a su derecho convenga.

Al contestar la demanda, la parte demandada podrá, en su caso, reconvenir a la actora.

El actor podrá ampliar su demanda dentro de los quince días siguientes al de la contestación, si en ésta aparece un hecho nuevo, o hasta antes de la fecha de cierre de la instrucción si aparece uno superveniente. La ampliación de la demanda y su contestación se tramitan conforme a lo previsto para la demanda y contestación originales.

Si los escritos de demanda, contestación, reconvenición o ampliación resultan oscuros o irregulares, el ministro instructor previene a los promoventes para que subsanen las irregularidades dentro de los cinco días siguientes.

De no subsanarse las irregularidades y si el ministro instructor estima que la importancia y trascendencia del asunto lo amerita, corre traslado al procurador General de la República por cinco días, y con vista en su pedimento, si lo hiciere, admite o desecha la demanda dentro de las 48 horas siguientes.

Transcurrido el plazo para contestar la demanda y, en su caso, su ampliación o la reconvenición, el ministro instructor señala fecha para una audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas, que deberá verificarse dentro de los treinta días siguientes. El ministro instructor puede ampliar el término de celebración de la audiencia cuando la importancia y trascendencia del asunto lo amerite.

La falta de contestación de la demanda o, en su caso, de la reconvenición dentro del plazo respectivo, implica que se presumen como ciertos los hechos señalados en ellas, salvo la prueba en contrario, siempre que se trate de hechos directamente imputados a la parte actora o demandada, según corresponda.

Las partes pueden ofrecer todo tipo de pruebas, excepto la de posiciones y las que sean contrarias a derecho. En cualquier caso, corresponde al ministro instructor desechar de plano las que no guarden relación con la controversia o no influyan en la sentencia definitiva.

En la audiencia se ofrecen y rinden las pruebas, salvo la documental –que podrá presentarse con anterioridad–, sin perjuicio de que se haga relación de ella en la propia audiencia y se tenga como recibida en ese acto, aunque no exista gestión expresa del interesado.

Las pruebas testimonial, pericial y de inspección ocular deben anunciarse, sin contar esta última ni la de ofrecimiento, diez días antes de la fecha de la audiencia, exhibiendo copia de los interrogatorios para los testigos y el cuestionario para los peritos, a fin de que las partes puedan repreguntar en la audiencia. En ningún caso se admiten más de tres testigos por cada hecho.

Al promover la prueba pericial, el ministro instructor designa al perito o peritos que estime convenientes para la práctica de la diligencia. Cada una de las partes podrá designar también un perito para que se asocie al nombrado por el ministro instructor o rinda su dictamen por separado.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas, todas las autoridades están obligadas a expedirles oportunamente las copias o documentos que soliciten; en caso contrario, aquéllas pedirán al ministro instructor que requiera a los omisos. Si a pesar del requerimiento no se expidieren las copias o documentos, el ministro instructor, a petición de parte, hará uso de los medios de apremio y denunciará a la autoridad omisa por desobediencia a su mandato.

Las audiencias se celebrarán con o sin la asistencia de las partes o sus representantes legales. Abierta la audiencia se procederá a recibir por orden las pruebas y alegatos por escrito de las partes.

En todo tiempo, el ministro instructor podrá decretar pruebas para mejor proveer, fijando al efecto fecha para su desahogo. Asimismo, podrá requerir a las partes para que proporcionen los informes o aclaraciones que estime necesarios para la mejor resolución del asunto.

Concluida la audiencia, el ministro instructor somete a la consideración del pleno el proyecto de resolución respectivo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, a solicitud de alguno de sus integrantes, está facultada para emitir acuerdos generales tendientes a aplazar la resolución de los juicios de amparo radicados en ella hasta que se resuelva una controversia constitucional, siempre que las normas impugnadas en unos y otra fueran las mismas. En este supuesto no corre el término de caducidad previsto en el artículo 74, fracción V, de la Ley de Amparo, que es de 300 días incluyendo los inhábiles.

No procede la acumulación de controversias, sin embargo, cuando exista conexión entre dos o más de ellas y su estado procesal lo permita podrá acordarse que se resuelvan en la misma sesión.

Cabe señalar que los artículos 14 al 18 de la Ley Reglamentaria contemplan la suspensión provisional de los actos impugnados tanto de oficio como a petición de parte, y sus efectos duran hasta que se dicte sentencia definitiva. En cualquier momento previo, las partes pueden solicitar la suspensión incidentalmente.

Antes de que la Corte determine si es o no procedente la suspensión, debe estudiar las características de la controversia constitucional; si decide otorgar la suspensión, señalará sus alcances y efectos, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del que opere, el día en que surtirá sus efectos y, de ser necesario, los requisitos para que sea efectiva.

Sin embargo, la suspensión no procede en ninguna controversia constitucional planteada *contra normas generales*, ni cuando se ponga en peligro la seguridad o las economías nacionales o las instituciones jurídicas fundamentales ni cuando pueda afectarse gravemente a la sociedad en proporción mayor a los beneficios que el solicitante pudiera obtener con ella.

4.8. Las sentencias

Las controversias constitucionales pueden dar lugar a tres tipos de sentencias:⁴⁴

- 1) De *sobreseimiento*: son las que declaran que, en virtud de una razón fáctica o jurídica, la controversia es improcedente. Esto puede responder tanto a que sea evidente que la norma general o el acto impugnado no existen, como a que sugiera algún supuesto de improcedencia.
- 2) *Estimatorias*: son aquellas en que la Corte estima que la norma general o los actos reclamados en la controversia en efecto atentan contra la competencia del órgano o poder promovente y violan, por tanto, la Constitución federal.
- 3) *Desestimatorias*: éstas, por el contrario, declaran explícitamente la constitucionalidad de la norma general o acto impugnado o, por lo menos, no lo declaran inconstitucional porque en la votación no se alcanzó la mayoría requerida por la ley.

⁴⁴ Guillermo Ortiz Mayagoitia, op. cit., pp. 69-70.

1. Contenido

Las sentencias dictadas en las controversias constitucionales deben contener los siguientes elementos:

- 1) La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia, así como, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no demostrados.
- 2) Los preceptos que la fundamenten.
- 3) Las consideraciones que sustenten su sentido y los preceptos que, en su caso, se estimen violados.
- 4) Los alcances y efectos de la sentencia, determinando claramente qué órganos están obligados a cumplirla, cuáles son los órganos generales o los actos respecto de los cuales opera y, por último, los elementos necesarios para su eficacia en el ámbito correspondiente.
- 5) Los puntos resolutive que decreten el sobreseimiento o declaren la validez o la invalidez de las normas generales o actos impugnados, y, en su caso, la absolución o condena respectivas, indicando el órgano para el cumplimiento de las actuaciones señaladas.
- 6) En todo caso, el término en que la parte condenada deba realizar una actuación.

2. Efecto

En ciertos supuestos y previo cumplimiento de requisitos establecidos en la Constitución y la Ley Reglamentaria, es posible que una controversia constitucional produzca la *invalidez absoluta* de una *norma general*.

Para ello es preciso que, en primer término, la controversia se haya promovido contra una norma de carácter general; más aún, debe tratarse de alguno de los asuntos siguientes:

- a) Una controversia suscitada entre el Poder Ejecutivo federal y el Congreso de la Unión, cualquiera de sus cámaras o la Comisión Permanente.
- b) Una controversia planteada entre dos poderes de un mismo estado.
- c) Una controversia surgida entre dos órganos de gobierno del Distrito Federal.
- d) Una controversia promovida por la federación en contra de un estado o municipio.
- e) Una controversia promovida por un estado en contra de uno de sus municipios.

Por último, es indispensable que la resolución emitida por el máximo tribunal en pleno cuente con el voto favorable de cuando menos ocho ministros.

Sólo en los cinco casos señalados con anterioridad la sentencia dictada tendrá efectos generales. En todos los demás casos producirá efectos únicamente entre las partes.

Una sentencia de controversia constitucional surte efectos a partir del momento que haya dispuesto el máximo tribunal. Por lo demás, las resoluciones no tienen efectos *retroactivos*, salvo en materia penal.

Por otro lado, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordena la publicación íntegra de todas las sentencias en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Ahora bien, si el fallo declara la invalidez de una norma general, se publica también en el *Diario Oficial de la Federación* y en el órgano oficial donde la norma invalidada se hubiera publicado.

4.9. Los recursos

La Ley Reglamentaria completa la procedencia de dos recursos en las controversias constitucionales: 1) de reclamación y 2) de queja.⁴⁵ No existirá la posibilidad de que pudieran promoverse otros, como la revisión o la apelación, dado que la controversia constitucional es un juicio de una sola instancia, aparte de que las sentencias a que da lugar no pueden ser recurridas.

Según el artículo 51 de la Ley Reglamentaria, el recurso de reclamación puede promoverse contra:

1. Actos o resoluciones que admitan o desechen una demanda, su contestación o sus ampliaciones.
2. Actos o resoluciones que pongan fin a la controversia, o que por su naturaleza puedan causar un agravio material –no reparable en la sentencia definitiva– a alguna de las partes.
3. Resoluciones dictadas por el ministro instructor a resolver cualesquiera de los incidentes precisados en el artículo 12 de la Ley Reglamentaria, es decir, los de previo y especial pronunciamiento, tales como nulidad de notificaciones y falsedad de documentos.

⁴⁵ Elisur Arteaga Nava, "Los recursos en la controversia y en la acción de inconstitucionalidad", en Eduardo Ferrer Mac-Grecor (coordinador), *Derecho procesal constitucional*, t. I, México, Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A. C., 4ª. edición, 2003, pp. 851-866; Juventino V. Castro, *El Artículo 105 constitucional*, México, Porrúa, 3ª. edición, 2000, pp. 221-227.

4. Autos del ministro instructor en que se otorgue, niegue, modifique o revoque la suspensión, con la inclusión de las cuestiones suspensionables que son reconsideradas por el pleno.
5. Autos o resoluciones del ministro instructor que admitan o desechen pruebas.
6. Autos o resoluciones del presidente de la Corte en los que éste tenga por cumplidas las ejecutorias del pleno; lo que aquí se prevé es que el pleno examine la determinación del ministro presidente.

En cuanto a los actos o resoluciones que puedan causar un agravio a alguna de las partes, el pleno del más alto tribunal ha establecido que dicho proceder debe analizarse a la luz de las disposiciones de los ordenamientos invocados. Por tanto, si en el recurso de la reclamación se hacen valer como agravios la contravención a preceptos de la Constitución federal por parte del ministro instructor, tales agravios deben desestimarse por inatendibles, pues jurídicamente no es posible que proceda un medio de control constitucional sobre otro. A través del citado recurso, el alto tribunal podrá corregir dentro de aquél las irregularidades del procedimiento que en su caso hubieran existido.⁴⁶

Este recurso puede ser interpuesto por el actor, el demandado, los terceros interesados, el Procurador General de la República y el ejecutivo federal –este último a través del secretario del ramo, jefe del departamento administrativo que corresponda o el consejo jurídico del gobierno–, siempre por escrito –para permitir el ofrecimiento de pruebas y correr traslado a las partes y al tercero interesado– y ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien instruye su tramitación.

El plazo para interponer este recurso es de cinco días hábiles, y comienza a computarse al día siguiente al que surta efectos la notificación y no corre en los recesos ni en los días en que no haya labores en el máximo tribunal.⁴⁷ Procede sólo en dos casos que están descritos en las fracciones I y II del artículo 55:

- a) En el caso de la suspensión, puede interponerse contra la parte demandada o cualquier otra autoridad, por violación, exceso o defecto de la ejecución del auto o resolución por la que la suspensión se haya otorgado.
- b) Contra la parte condenada por exceso o defecto en la ejecución de una sentencia.

⁴⁶ "Tesis P./J. 139/2001", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XV, enero de 2002, p. 1043. CD-ROM IUS: 187, 928. Véase también la "Tesis P./J. 103/99", Ídem, t. X, noviembre de 1999, p. 874. CD-ROM IUS: 192,857.

⁴⁷ "Tesis P./J. 38/99", Ídem, t. IX, mayo de 1999, p. 917. CD-ROM IUS: 194-015. En cuanto al recurso de queja, se halla regulado por los artículos 55 al 58 de la Ley Reglamentaria.

Lo puede interponer la parte autora o la que tenga interés legítimo, la parte interesada en el cumplimiento de la sentencia dictada por el pleno, y la entidad o poder afectado por la ejecución.

Si las violaciones se relacionan con la concesión de la suspensión, el recurso se promueve ante el ministro instructor durante el tiempo que transcurra hasta que se falle la controversia en lo principal. Por otra parte, cuando se endereza para combatir el exceso o defecto en la ejecución de una sentencia, quien conoce de él es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, dentro del año siguiente al de la notificación.

Admitido el recurso, la autoridad que conoce de él requiere a la autoridad contra la que se interpone, para que, dentro del término de 15 días, deje sin efecto la norma general o el acto que haya dado lugar a recurso. El requerido tendrá que reunir un informe y ofrecer pruebas; si no lo hace, se presumirá que son ciertos los hechos que se le imputan, lo que podría traer aparejada la imposición de una multa.

Puede haber una audiencia de pruebas y alegatos. Luego, el ministro instructor elabora un proyecto de resolución, que es estudiado y resuelto por el pleno.

4.10. Las controversias constitucionales y la jurisprudencia

Los razonamientos jurídicos formulados por el máximo tribunal en pleno, en sentencias aprobadas por un mínimo de ocho ministros, son obligados para los órganos jurisdiccionales de menor jerarquía, tanto del Poder Judicial de la Federación como del orden común.

Con independencia de lo anterior, lo que ocurre normalmente es que, para elaborar tesis de jurisprudencia derivada de estos juicios se sigue el procedimiento de extraer el criterio sostenido y aprobar su texto en una sesión, tal como se hace respecto de la jurisprudencia emanada de la resolución de juicios de amparo.

Sin embargo, las razones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias relativas a las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad, aprobadas por ocho ministros, son jurisprudencia; ahora bien, por igual razón, las razones contenidas en los considerandos que funden las resoluciones de los recursos de reclamación y de queja promovidos en relación con esos medios de control constitucional deben tener los mismos efectos.⁴⁸

⁴⁸ Acuerdo 4/1996, relativo a los efectos de considerandos de las resoluciones (aprobadas por cuando menos ocho votos) de los recursos de reclamación y de queja interpuestos en las controversias constitucionales y en las acciones de inconstitucionalidad, 29 de agosto de 1996.

Cabe agregar que, según la tesis jurisprudencial 1ª./J 2/2004,⁴⁹ lo establecido en el artículo 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y los artículos 43 y 73 de la Ley Reglamentaria, relativo a las sentencias emitidas en resolución de controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad, las acciones contenidas en los considerandos que funden los resolutivos de las sentencias aprobados por ocho votos, cuando menos, tiene el carácter de jurisprudencia, por lo que son obligatorias para las salas, tribunales de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.⁵⁰

4.11. Reglas internas para el trámite de las controversias constitucionales

En el considerando XXI del Acuerdo General Plenario número 2/1998,⁵¹ donde se establecieron estrategias para llegar al año 2000 sin rezago en la resolución de asuntos, se indicó:

En la Subsecretaría General de Acuerdos se deberá establecer una Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad, bajo la supervisión del Subsecretario y la responsabilidad de quien se designe como Jefe, integrándose con el personal profesional que designe el Pleno a proposición de ambos funcionarios, y conforme a los sistemas de selección señalados por la Ley Orgánica del Poder Judicial, así como del personal administrativo que se requiera, tomándose en cuenta las necesidades existentes, a fin de lograr la ágil tramitación y resolución de éste tipo de asuntos.

La unidad señalada para dar trámite a las controversias constitucionales desde que se presenta la demanda hasta que se pone en estado de resolución, se encarga de elaborar casi todos los proyectos de sentencia que son sometidos a la consideración de los ministros instructores, y que luego son discutidos en sesión plenaria.

El 12 de febrero de 2001, el máximo tribunal, a través del Acuerdo 1/2001,⁵² estableció las siguientes reglas para acelerar el trámite y la resolución tanto de las controversias constitucionales como de las acciones de inconstitucionalidad:

⁴⁹ Pendiente de publicación.

⁵⁰ "Acuerdo General 5/2001", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, julio de 2001, p. 1161. Véanse "6/2003", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XVII, abril de 2003, pp. 1163, 1167 y 1171, respectivamente.

⁵¹ Ídem, t. VII, marzo de 1998, p. 849.

⁵² Ídem, t. XII, febrero de 2001, p. 1,845.

Primera.- A partir de la fecha en que entre en vigor este acuerdo, el titular de la Unidad de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad vigilará que toda promoción se acuerde dentro de las 24 horas siguientes a su presentación, así como que todos los trámites y notificaciones se realicen con la mayor celeridad.

Segunda.- En la propia fecha se elaborará un informe en el que aparezca con exactitud el número de controversias constitucionales y de acciones de inconstitucionalidad que se encuentren pendientes de resolución en la Unidad, distinguiéndose las que estén en proceso de instrucción, especificándose en la etapa en que se hallen, de las que habiéndose celebrado la audiencia o cerrado la instrucción no estén proyectadas, o habiéndose proyectado aún no se hayan listado para sesión. Deberá indicarse, asimismo, el Ministro instructor y las fechas en que se inició el asunto y, en su caso, la celebración de la audiencia de cierre de la instrucción o presentación del proyecto respectivo.

Tercera.- Respecto a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad cuyos proyectos de resolución se hubiesen presentado, se listarán de inmediato, dándoseles prioridad respecto de otro tipo de asunto.

Cuarta.- En los asuntos que se encuentren en trámite y los que vayan ingresando, el Ministro instructor cuidará de señalar a un secretario de Estudio y cuenta a quien la Unidad irá entregando copia de todos los elementos que se vayan integrando al expediente, a fin de que, paralelamente a la instrucción, procedan al estudio del asunto de tal manera que celebrada la audiencia o cerrada la instrucción, se presente el proyecto a más tardar en un plazo de siete días, procediéndose a listarlo de inmediato.

Quinta.- Una vez listados los proyectos de controversias constitucionales o acciones de inconstitucionalidad, el Pleno se concentrará en su resolución, convocándose, incluso, a sesiones extraordinarias para conseguirlo con la mayor expeditéz.

Sexta.- Si como consecuencia de la discusión de un proyecto de estas materias, el mismo tiene que modificarse o cambiarse, el ministro ponente tendrá que ¿hacer o hacerlo? dentro de un plazo improrrogable de diez días, para lo que, de ser necesario, se le comisionará exclusivamente para ello.

Séptima.- La Unidad de Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad deberá rendir al Pleno de la Suprema Corte un informe mensual sobre el movimiento de asuntos con las especificaciones necesarias para determinar si este acuerdo ha tenido cumplimiento, así como los nombres de las personas de la propia unidad o de las ponencias responsables de la instrucción y de la formulación de los proyectos respectivos.

Octava.- La propia unidad cuidará que se cumpla el presente acuerdo tomando las medidas pertinentes para recordar a los responsables las fechas límite a las que se encuentren sujetos los trámites por realizar y la formulación de proyectos.

CONCLUSIONES

Una vez comparadas las competencias imputadas al municipio en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales, se comprueba la tesis de que no todas las ordenanzas que se establecen en el texto constitucional referidas al Artículo 115 están contenidas en las leyes orgánicas municipales. Por ejemplo, son materia de otras leyes federales: la reglamentación de la relación laboral de los trabajadores con el municipio, así como lo referente a la infraestructura y desarrollo urbano (Art. 115, IV, V de la Constitución federal), ámbitos de competencia no analizados en esta investigación por ser objeto de trabajos diferentes.

La mayor parte de las constituciones estatales reproducen las bases señaladas en el Artículo 115 de la Constitución General de la República, excediéndose en reglamentar normativamente conceptos tanto de la administración de la hacienda pública como de la autogestión municipal. Por lo que se puede afirmar que existe una autolimitación de los órganos legislativos de las entidades federativas, que restringen en vez que ampliar y desarrollar las facultades y competencias, así como los márgenes de autonomía y de autogestión de los municipios. Es decir, la hipótesis se confirma, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las constituciones locales no promueven el desarrollo regional municipal.

En algunas constituciones estatales existe un mejor ordenamiento y sistematización del marco jurídico municipal y una reglamentación más amplia en algunos de los campos de competencia municipal. Sin embargo, esto expresa sólo un mayor grado de especificidad y desagregación de las disposiciones y no el ensanchamiento de las facultades de autogestión social del municipio en los ámbitos políticos, administrativo y económico, en los que debe aplicarse el federalismo. Lo que ocurre en realidad, a la luz de esta investigación es que el federalismo es limitado y supeditado a la ley estatal. Por cuanto a las leyes orgánicas municipales, se concluye, que las facultades aplicadas al gobierno municipal de forma unilateral, son aquellas relativas a las inscritas en la fracción I del Artículo 115 constitucional. De tal forma que.

Resulta aberrante que el Artículo 115 de la Constitución carezca de una definición de lo que es el municipio y, sobre todo, de lo que es desconsiderada como su característica esencial: la autonomía municipal, la cual no se cumple. Esta trasgresión al ayuntamiento se ha reproducido tanto en las constituciones estatales como en las leyes orgánicas municipales.

La problemática anterior ha provocado controversias respecto de las facultades que otorga la Carta Magna al municipio en el Artículo 115, el cual señala que no habrá autoridad intermedia entre éste y el estado, faculta al ayuntamiento para velar por los intereses comunes y proveer de servicios públicos a la municipalidad, y genera amplia ambigüedad en su libertad de competencias, funciones y límites de autonomía para la gestión municipal.

Esto ha permitido al menos dos lecturas contrapuestas: 1) las que ubican al municipio como espacio de descentralizaciones administrativas, y 2) las que lo conciben como una instancia federal, de acuerdo con el espíritu de la exposición de motivos que acompañó la iniciativa de reforma del Artículo 115 constitucional presentada en 1983, 1996 y 1999.

Por lo anterior, se considera de fundamental importancia definir la autonomía del municipio en los tres niveles de gobierno normativo-jurídicos, a efecto de precisar las facultades que el poder federal otorga a esta instancia de gobierno.

Algunas constituciones estatales contienen diversas disposiciones que implican injerencia directa del poder ejecutivo local en las leyes orgánicas municipales, lo cual irrumpe en el desarrollo político y económico municipal, y lesiona con ello el principio de autonomía política del municipio, además de contrariar uno de los principales objetivos de la reforma aprobada en 1983, que consistía en eliminar aquellas arbitrariedades inscritas en la legislación emitida por los congresos locales.

Los resultados de la investigación permiten observar injerencias directas de los gobernadores de los estados en seis aspectos: 1) Señalan al ejecutivo estatal como superior jerárquico de las autoridades municipales. 2) Vetan la relación y comunicación directa de las autoridades municipales con el gobierno federal y las autoridades de otras entidades federativas. 3) Confieren a los gobernadores facultades para fiscalizar y administrar de la hacienda municipal. 4) Algunas legislaturas de los estados otorgan a los gobernadores la facultad de proponer el nombramiento de los miembros que integrarán los consejos municipales (*este tema se deja abierto para estudios posteriores*). 5) En las leyes orgánicas municipales se amplía el ámbito de las competencias de los congresos locales con relación a la gestión municipal. 6) Exceden a las facultades que les confiere la Constitución General, por ejemplo: a) las relativas a la desaparición y suspensión de ayuntamientos y suspensión y revocación de municipales; b) las que objetan al municipio la obtención de créditos, enajenación de bienes o aprobación de obras y concesiones a particulares para otorgar servicios públicos por parte del ayuntamiento, sujetando todo ello al visto bueno y aprobación de la legislatura local.

Si bien en todas de las constituciones estatales se contemplan los principios de la mayoría relativa y de representación proporcional para la “integración de los ayuntamientos municipales”, al reglamentarlas se restringe y distorsiona el principio de representación proporcional, ya que se genera como resultado la disposición de regidores de partido, lo cual nulifica la expresión directa del voto ciudadano, y resta, además, credibilidad al aparato electoral que recoge la expresión de la sociedad en su preferencia partidaria.

Esta distorsión del principio de representación proporcional se manifiesta también en algunas legislaturas estatales, las cuales señalan de manera expresa que los regidores electos con este principio son sólo complementarios de los electos por mayoría relativa, con lo que los sitúa en un rango diferente e incluso inferior ante la ciudadanía.

La integración de los ayuntamientos es muy diversa en cada una de las entidades que conforman la República mexicana. Aunque en términos generales la tendencia es a relacionar número de habitantes con número de regidores, en la mayor parte de los casos se percibe una desproporción entre el número de regidores que se eligen por el principio de representación proporcional, respecto de los que son electos por el principio de mayoría relativa.

Por otra parte es evidente que no existe un criterio uniforme sobre la relación que debe prevalecer entre el número de habitantes y el número de integrantes del ayuntamiento, órgano del gobierno municipal. Aunque la lógica para conformar los ayuntamientos está en función de cumplir con la satisfacción de las necesidades colectivas del número de habitantes del municipio.

Solamente algunos estados establecen reglas para la asignación de regidores de representación proporcional en su Constitución local. Aquellos que las incluyen determinan también el requisito de obtención del 1.5% de la votación total del municipio para que los partidos puedan acceder al reparto por este principio. Mientras que hay estados que contrarían esta regla cuando establecen un porcentaje más alto, que va del 5% al 10%, lo cual representa un obstáculo adicional para que se pudiera expresar pluralmente la vida política municipal.

Existen aún constituciones estatales que establecen como requisito para ser munícipe tener 21 años de edad cumplidos al día de la elección, aunque, a partir de las modificaciones hechas unilateralmente por algunos estados, parece perfilarse la tendencia a establecer como requisito tener 18 años cumplidos el día de la elección. Estos criterios se polarizan cuando dos de los estados mantienen una diferenciación entre la edad de 21 años que se exige como requisitos a los regidores y la de 25 años cumplidos que exige a los presidentes municipales. Empero, no parece haber razones válidas para mantener este criterio diferenciado.

De igual forma, existen diferencias importantes en los textos constitucionales estatales respecto a los requisitos de ciudadanía y residencia para ser munícipe. Porque si bien dichos requisitos pretenden garantizar el arraigo y el conocimiento de la problemática del municipio que se va a gobernar, al plantear como requisito ser ciudadano del estado y establecer como obligatoria una residencia de 25 años en el municipio no garantiza el logro de esos objetivos. Por el contrario, se convierten en limitaciones importantes para los residentes originarios de dichos municipios, los cuales se presume conocen de la problemática de los mismos, restándoles con ello posibilidad de acceder a la gobernabilidad de su municipio. Por lo que se juzga conveniente restringir dichos requerimientos a los mínimos posibles y, en todo caso, dejar a los ciudadanos la posibilidad de pronunciarse respecto al arraigo como conocimiento de la problemática y la capacidad de plantear soluciones diferentes a las propuestas que expresen los candidatos contendientes.

Tocante a la suspensión y desaparición de ayuntamientos y suspensión y revocación de munícipes, se encontraron en las constituciones estatales supuestos no contemplados en la Carta Magna, ni causal alguno que les permita su injerencia en los preceptos señalados referidos a los ayuntamientos, ni tampoco autoridad para la conformación de consejos municipales.

Del análisis realizado se desprende que no hay uniformidad en cuanto a dichos supuestos, que existe falta de precisión e incluso confusión respecto a los mismos en algunas legislaturas, por lo que resulta de suma importancia actualizar tanto la Carta Magna como las constituciones estatales, con el fin de garantizar y respetar la autonomía de los municipios, precisando dichos conceptos. Porque de no ser así, se lesiona y vulnera la “libertad” y facultad de autogestión municipal autónomamente.

Asimismo, sería conveniente reglamentar los procedimientos que facultan las funciones de los suplentes, en los casos en que se “suspenda o revoque algún ayuntamiento” y se convoque a nuevas elecciones. Esto en virtud de la libertad de interpretación que la Constitución General deja abierta, y permite que en algunas legislaturas locales se abuse del principio federal, con lo que ciertos estados se atribuyen facultades para sustituir munícipes y revocar o suspender ayuntamientos.

En lo que se refiere a la calificación de las elecciones municipales, se encontraron en este estudio tres formas de calificarlas: 1) el procedimiento referido a la autocalificación por los propios miembros electos de los ayuntamientos; 2) la calificación a través del Congreso estatal, aunque ha sido discutida ampliamente en relación con las ventajas y desventaja de dichos

sistemas;⁵³ y 3) soy participativo con la tendencia de constituir órganos jurisdiccionales integrados por ciudadanos con solvencia moral, que sean ajenos a los partidos contendientes. Estos procedimientos podrían garantizar la legalidad, imparcialidad y transparencia de la calificación. Para afianzar credibilidad respecto a la elección de los integrantes de los tribunales de la federación y de los estados. Se sugiere aplicar justicia restaurativa en las controversias de elecciones municipales que encierran conflictos de obscura democracia poselectoral.*

Contrario a este avance, en algunas leyes orgánicas municipales persiste la violación al principio constitucional que establece que cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa. Como ejemplo están los casos de los municipios de Baja California y Jalisco, estados en donde los síndicos no son electos popularmente, sino que son empleados nombrados directamente por el ayuntamiento.

Concerniente a la creación de municipios, aunque existen diferencias en cuanto al número de habitantes y los montos presupuestales para sufragar sus gastos para este efecto, las constituciones estatales coinciden en la tendencia de establecer que la creación del nuevo municipio no debe afectar aquellos núcleos de población ya conformados y debe garantizar la vida política, económica y administrativa de los municipios ya existentes.

En la Constitución General no se encontró referencia alguna sobre reglas de fomento y fusión de municipios, (citada por la local de Hgo), que podría ser uno de los caminos para el desarrollo regional, a través del fortalecimiento de una comunidad municipal con otra, en la búsqueda de mejorar la calidad de vida entre ambas comunidades de un estado.

Esta apertura de fusión entre municipios contemplada en la Constitución Local de Hidalgo, es nulificada por la Ley Orgánica municipal, que dice "en los municipios que conforman al Estado funcionará un comité de planeación para el desarrollo municipal, que estará sujeto a las disposiciones que dicte el gobernador para gestión ante las instancias federales, en su relación con el gobierno municipal". Es visible que la participación ciudadana es limitada en la propia ley: 1) para votar y ser votados en las elecciones municipales, y 2) en la participación en igualdad de preferencias para el otorgamiento de servicios públicos, sin permitir mayor injerencia en los mismos. Lo anterior origina la representación social con máscaras. Por lo que se considera que los reclamos sociales han rebasado los contenidos de los derechos ciudadanos incorporados en la Carta Magna, en las constituciones

⁵³ En mi opinión deja dudas respecto a su legitimidad, "porque sin ser todos, deciden; esto es una contradicción de la voluntad general consigo misma y con la libertad". Véase Immanuel Kant, Sobre la paz perpetua, Madrid, Alianza Editorial, 2002, p. 56. * Referente sustento es Oaxaca, donde de un total de 2 436 municipios de México tiene 570, dentro de los cuales 418 se rigen por usos y costumbres en los que la Justicia Restaurativa tiene cavidad y sólo 152 de ellos por el sistema de partidos.

estatales y en las leyes orgánicas municipales. Se sugiere, entonces, considerar en la “reforma del Estado” propuestas sociales como las siguientes: derecho de iniciativa para proponer reglamentos o modificaciones a los ya existentes; derecho a la participación e información en lo que se refiere a las resoluciones de los ayuntamientos; derecho de proponer a los gobiernos municipales aquellos proyectos relacionados con el bienestar de los vecinos del lugar; propuesta de reglas y bases para denunciar y propiciar la investigación de aquellos funcionarios públicos que hubieren incurrido en violaciones diversas tales como la malversación de fondos municipales o la desviación de los mismos a fines diferentes del interés colectivo; con especial interés en la consulta a la comunidad del municipio, todos ellos tipificados por el “referéndum, plebiscito” y otros mecanismos de participación ciudadana no contemplados para el gobierno municipal.

Se advierte que la participación y colaboración ciudadana no trasciende porque en la mayoría de las leyes orgánicas, existen grandes irregularidades y limitaciones para que su participación sea efectiva. Las inconsistencias se dan en dos sentidos: 1) en la forma irregular de integración de estos órganos, y 2) en su autonomía. Sobre el primero, en algunos casos se señala que la integración será mediante el voto ciudadano directo, en otros que será a través de “plebiscito”, y en otros por designación del ayuntamiento. Se sugiere que resulta más propio y conveniente que el mecanismo para la integración de dichos órganos de participación sea el de la elección directa por parte de los ciudadanos, a efecto de garantizar su representatividad; además deben eliminarse todas aquellas formas de injerencia de los ejecutivos estatales sobre dichos órganos representativos de los ayuntamientos, con la finalidad de que gocen de autonomía y sean verdaderos voceros de los ciudadanos ante las autoridades municipales, estatales y federales. En relación con el segundo –la autonomía–, las facultades que el Artículo 115 otorga a dichos órganos se limitan al carácter consultivo, restringiendo toda posibilidad de que los mismos pudieran servir como instancias de control, supervisión y vigilancia en lo concerniente al seguimiento de las acciones y gestión de las autoridades municipales. *Al respecto se recomienda:* dar mayor importancia y facultades a estos órganos de participación ciudadana, porque permitiría un avance en la autogestión municipal, transparentando la democracia en la vida política nacional, sobre todo si dichos órganos tuvieran carácter colegiado con facultades para impartir de justicia punitiva.

También cabe mencionar la existencia de otra irregularidad en las leyes orgánicas municipales, referida al nombramiento de “autoridades intermedias” para la relación del municipio con el estado. Estas “coordinaciones de desarrollo regional”, nombradas por los

gobernadores de los estados, están prohibidas por el Artículo 115 constitucional, toda vez que dichas coordinaciones vulneran y lesionan la autonomía municipal, suplantando, mediatizando o invadiendo la esfera de competencia y la representatividad de los ayuntamientos.

Se sugiere al respecto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación vigile los contenidos y las ordenanzas que por oficio o decreto las legislaturas locales validan para intervenir en las facultades del municipio, lo cual no respeta el principio federal de autonomía contenido en el Artículo 115 constitucional.

En cuanto a la estructura del gobierno municipal, pese a que las leyes orgánicas municipales establecen facultades expresas para los presidentes municipales, regidores y síndicos, se juzga necesario fortalecer la figura del ayuntamiento a fin de que como órgano colegiado precise los derechos de los regidores y amplíe sus funciones.

Consecuentemente, en el desarrollo del estudio se observa que las funciones más explícitas del ayuntamiento son las ejecutivas, las cuales son desempeñadas por el presidente municipal. En cuanto a las funciones legislativas, existe un amplio sector en la academia que señala la necesidad de ampliar las funciones del ayuntamiento municipal, facultándolo para la aprobación de su ley de ingresos y de la administración de la cuenta pública municipal, facultad que actualmente ejercen los congresos locales.

Las referidas a la aplicación de justicia no son claras, por lo que se sugiere fortalecer la figura del ayuntamiento como órgano colegiado para la aplicación de las mismas de manera unilateral en todos los municipios de la República mexicana, por disposición federal.

Si bien el Artículo 115 constitucional contempla la normatividad jurídica de aplicación del poder federal en el municipio, en la investigación se encontró que en el texto constitucional hay omisión en relación con la resolución de las “controversias” que se susciten entre el municipio y las autoridades del estado: En algunas leyes orgánicas se establece la intervención del Tribunal Superior de Justicia de la entidad federativa, en otras la intervención del Congreso local, y en otras la intervención del gobernador del estado. Más sorprendente resultó conocer que otras leyes orgánicas ni siquiera abordan este punto. Por lo que fue muy positivo que el Poder Judicial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación diera a conocer las “Reglas Internas, los Conceptos y sus Antecedentes Históricos para el Trámite de las Controversias en la aplicación de la Justicia Constitucional”, ampliamente desarrolladas en el capítulo IV.

Con relación al orden público del municipio, las leyes orgánicas de Campeche y Morelos son sometidas al ejecutivo local. Contrario a lo que establece la Carta Magna, los gobernadores de los estados se invisten de inmunidad como Poder Ejecutivo federal para el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitual o temporalmente.

Este estudio pretende servir de base para una evaluación de las fallas, omisiones y carencias de la reforma constitucional que comprende el año 1983 al 2004, desde la perspectiva del análisis comparado de sus contenidos normativo-jurídicos y de cómo fueron incorporadas en las constituciones estatales y en las leyes orgánicas municipales.

Con los resultados expuestos, se podría decir que la reforma constitucional de 1983 marcó la pauta para que los congresos locales reformaran sus legislaciones en materia municipal, pero no fue así ni se logró que las legislaturas estatales unificaran los preceptos tal como se proponía en la “Exposición de motivos” de la citada iniciativa, ya comentada ampliamente. Es de importancia fundamental resaltar cómo las diversas leyes revisadas, tanto estatales como municipales, interpretan de manera muy desigual los preceptos del Artículo 115 constitucional, e incorporan incluso algunos mandatos no propios de dicho artículo, lo cual indicó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la conveniencia de elaborar un reglamento para el mismo.

En conclusión, puede decirse, dado el análisis estructurado del Artículo 115 constitucional efectuado en los tres niveles de gobierno federal, a través de la revisión comparada de la Constitución General de la República, las constituciones estatales, y las leyes orgánicas municipales de las 31 entidades federativas, que es apremiante la necesidad de homogeneizar las estructuras jurídico-legislativas que regulan la vida política nacional y de los estados para con los municipios a fin de evitar problemas sociales por controversias.

Porque pudo observarse que normativamente los municipios se encontraron políticamente impedidos para el desarrollo regional desde las legislaturas. Algunos ejemplos en el nivel del gobierno estatal son las constituciones estatales de Oaxaca y Nuevo León. La primera establece que el “Ejecutivo municipal no podrá comunicarse con ninguna autoridad federal o de otros Estados de la República, ni de otros Municipios, si no es por conducto del ejecutivo local.” Además de señalar que “los Poderes del Estado son los únicos Superiores Jerárquicos de los Órganos Municipales”, quedando sin efecto alguno las atribuciones y las facultades que le otorga al municipio la Constitución General de la República. En la segunda entidad federativa, se obliga a los “Ejecutivos municipales a presentar un informe mes con mes, detalladamente, de sus actividades durante el tiempo de gestión Administrativa, al gobernador del estado”.

Por lo que en lugar de observar una relación más elástica de las atribuciones y facultades que la Carta Magna otorga a las constituciones estatales respecto de la ampliación de las bases de la autonomía del municipio, a fin de que propicien el desarrollo regional, estas legislaciones locales, pese a que repiten los contenidos del Artículo 115 constitucional, normativa y jurídicamente, legislan restando y/o supeditando la libertad y autogestión de los municipios conforme a los intereses del ejecutivo local, vulnerando con ello el federalismo del sistema político mexicano.

Es pertinente señalar, que a partir del material revisado se abren otras líneas de investigación, a saber: 1) Evaluación de la hacienda municipal a partir de los cambios introducidos con la Reforma constitucional de 1983, 2003 y 2004. 2) Necesidad de convocar y unificar elecciones en estados y municipios, equidistando y homologando leyes electorales. 3) Diagnóstico del ayuntamiento municipal como órgano colegiado. 4) Revisión de las facultades del municipio inscritas en las fracciones V y VI del Art. 115 constitucional, relativas al desarrollo urbano. 5) Evaluación de las leyes orgánicas municipales promulgadas por las legislaturas estatales. 6) Valorar entre establecer y profesionalizar el servicio civil de carrera municipal, respecto de allegarse de un cuerpo de asesores.

En resumen, sin filiación de partido alguno, la investigación permite observar que no se han alcanzado los objetivos de la ciencia política porque en el sistema político mexicano persiste arraigada una lucha ardiente entre los líderes de los partidos políticos, en donde ya no está en juego el debate de las ideas de desarrollo político-social, sino que anteponen a los intereses de la nación el individualismo incoercible de la rivalidad personal, de grupo o de partidos, que en su disidencia no muestran oficio político alguno y sí obstaculizan los avances de la democracia en México: porque ningún partido toma como objetivo en el ejercicio y práctica del poder instaurar la democracia, a pesar de que los factores sociales ya están dados. Por lo que me apegare al laicismo para exhibir al sistema político.

Al encontrar que el abuso de la palabra personalizada en los líderes políticos elegidos por el pueblo como sus representantes, “desilusiona” a la sociedad –las más de las veces– por las promesas no cumplidas. Lejos de entender que en la democratización de la sociedad se debe utilizar la política para propiciar la educación cívica participativa y no para el desencanto de las masas sociales. Porque el progreso de la ciencia política se caracteriza por la legalidad en la aplicación de las leyes que conforman las instituciones de un país, reflejada en la percepción de los hechos que represente una problemática social, aunada a la confianza de los ciudadanos que legitiman la oratoria.

En el contexto de esta problemática de finales del siglo XX, mientras en la mayoría de los países latinoamericanos se transitaba hacia una consolidación, no sin dificultades, de sus respectivas instituciones y reglas democráticas, en México, por el contrario, se hicieron más evidentes los signos de deterioro del régimen priista, multiplicándose los reclamos por un cambio efectivo del monopolio político; es decir, la alternancia del poder fue asumida por decisión del electorado, *dando lugar a la apertura de las libertades civiles con expresión abierta de los ideales antes socavados por el pertinaz partido político derribado.*

El excesivo centralismo del poder federal y la concentración del poder económico originó que el estado de Chiapas, *por ser uno de los estados con mayor abandono social,* imprimiera nuevos contenidos a la relación del Estado mexicano para con la sociedad civil, planteándole el reto de encontrar los cauces para el reacomodo de las normas y valores, así como nuevas alternativas que permitieran incorporar en el nivel primario la aplicación del federalismo al municipio. Con ello, obligaron al gobierno a reconocer las formas tradicionales de organización social plebiscitaria y de producción comunitaria, desfasadas y negadas por el proyecto económico posrevolucionario basado en el modelo de sustitución e importaciones,⁵⁴ el cual marginó el desarrollo regional y la inversión de la industria básica.

Si bien el papel de las ideologías es proporcionar explicaciones que permitan analizar la realidad, a fin de guiar la acción. Pregunto, si el movimiento social zapatista, debido a las pasiones entre ideales e intereses que desata la política, no caerá en el error de mostrar con fuerza y pertinencia las insuficiencias de los partidos políticos, cuando en el renglón de las ideas ha podido conducir a gran parte de las comunidades indígenas hacia una democracia.⁵⁵ *Tema de identidad nacional ausente en la enseñanza escolar oficial de la historia.*

Porque tengo el ardiente convencimiento de que la sociedad mexicana se ha liberado del letargo político, al manifestar su despertar tanto en el ámbito rural como el urbano, exigiendo al sistema político participar en los problemas nacionales que le son propios y exponiendo sus reclamos de inconformidad respecto del *proceder de gobernar de los políticos* contratados por el voto ciudadano.

⁵⁴ Voces Unidas del Sur, "Rebelión, dignidad, autonomía y democracia", en Revista Chiapas, núm. 16, México, DGAPA-UNAM, 2004, p.107.

⁵⁵ "Comparación entre la iniciativa de ley enarbolada por la Cocopa y las reformas aprobadas por el Congreso de la Unión", en Revista Chiapas, núm. 11, México, DGAPA-UNAM, 2001, p. 117.

Más me sería interesante explicar si el PRD y el zapatismo con doce años de presencia, dadas las circunstancias experimentadas de madurez civil del pueblo mexicano en su determinación fundamental y unánime al votar por la alternancia del poder. En virtud de que la próxima elección presidencial del 2 de julio, desenvolverá en adelante una evolución social del pueblo mexicano, por tener en su interior el sello del ejercicio verdadero de la democracia respaldada por el poder local de la ciudad y luego rural; hitos portentosos de la autogestión social, principio y base del federalismo. Porque la historia mexicana, estará determinada por las acciones que ellos hagan respecto a la permisión de imposición de un gobernante más, en las siguientes elecciones federales.

Porque de no ser así, ¡qué ironía ver los talentos de la raza mexicana –despierta y razonable, pero envasada en dogmatismos de intereses que tienen más de medio siglo de antigüedad– paralizados por el catecismo de las ideas selectivas recibidas!. Y, qué lástima daría comprobar, al mirar la gran corriente social de la época, que los mangoneos –fracasos– electorales que jalonean nuestra vida política se agoten con tanta frecuencia centrados en elecciones superadas por el voto ciudadano, que decidió la alternancia del poder a favor del Partido Acción Nacional, (PAN).

Asimismo, soy persuadido que si la “propuesta zapatista” es claramente expuesta al pueblo mexicano, es decir, exactamente explicada, sin falsos pretextos y sin ambigüedades, una amplia mayoría elegirá una sociedad de libertad y progreso. Porque la sociedad es la única que puede constituir un referendo para el cambio, por el hecho de que sitúa al individuo al comienzo y al final de la organización social, y constituye el fundamento de la democracia política en su forma más acabada.

Es por esto que la miopía social de los dirigentes políticos posrevolucionarios originó que la identidad nacional se fragmentara, pues se mostraron incapaces de reconocerse como parte de una nación abigarrada, compuesta de múltiples etnias y castas sociales de origen, que participaron en la conformación del naciente “Estado moderno” regido por instituciones. Sustentadas además por las demandas de educación, salud y trabajo, propias de los movimientos insurgentes obrero-campesinos que llevaron a cabo la Revolución mexicana.

En consecuencia, la problemática social se ha instalado en el debate nacional al iniciar el cambio de siglo el primer día de enero de 2000, como uno de los temas de mayor relevancia políticamente hablando. Dos facturas de adeudo social e inconformidad, con trascendencia internacional, han sido manifiestas: 1) en el nivel regional, la insurrección social del estado de Chiapas, y 2) en el nivel urbano, dos marchas de protesta contra la

inseguridad y la impunidad en la ciudad de México, en donde la dirección política del Partido de la Revolución Democrática (PRD) ha permitido a la sociedad espacios activos de participación. Por lo que en el contexto nacional el futuro inmediato de México estará determinado por la correlación de fuerzas sociales entre las organizaciones prevaecientes del monopolio político y la emergencia de nuevos actores civiles, cuya participación social es inducida por el PRD en el nivel local, y por la organización zapatista en el nivel regional. De ello, la historia dará cuenta, en particular respecto de la configuración de una nueva sociedad que legitime el ascenso ciudadano al poder, desconociendo y reformando las instituciones que sustentan al Estado.

En tal contexto, el partido político que presida la nación deberá mostrar un renovado interés por los asuntos de la redistribución del poder federal y administrativo en los niveles estatal y municipal, con el fin de afrontar la nueva realidad del Estado mexicano. Toda vez que como lectura derivada de las marchas de adeudo social, se deberá prestar atención a los reclamos ciudadanos de libertad, autonomía y democracia, los cuales dan lugar a un nuevo federalismo. Sin perder la continuidad de políticas públicas tales como la integración nacional de los grupos indígenas; inseguridad; desempleo; contribución al fortalecimiento del ingreso familiar por medio de becas para la educación; ayuda a discapacitados y minusválidos, adultos mayores; promoción del crédito a microempresas; vivienda y, en paralelo a estos indicadores de necesidades sociales, la conformación de comités de vigilancia y de participación ciudadana encargados de la autogestión social, como resultado de una democracia madura auspiciada por un poder federal que imprima mayor libertad de asociación ciudadana.

Esta nueva configuración de las fuerzas sociales en manos del partido político triunfador, tendrá como tendencia democrática el respeto a la libertad de decisión individual y colectiva, que será resultado de la deliberación entre iguales. La finalidad es garantizar la estabilidad social de la empresa mediante la eficacia de la autogestión local, liberalizando la centralización administrativa y ejerciendo el pacto federal con instituciones que gocen de credibilidad en la aplicación de la ley para todos, y en donde una alta cuota de solvencia moral haga volcar la confianza que las legitime; asimismo, dichas instituciones estarán vigiladas por los intereses locales y los ideales de participación ciudadana aglutinados en organizaciones civiles, mismas que serán resultado de las deliberaciones públicas entre diferentes comités y asambleas propias de la localidad en la que se trate de resolver cualquier problemática social. Esta última debe dar lugar a la competencia productiva y alejar la controversia prescrita en las leyes orgánicas de la municipalidad.

Si me es permitido, quiero atraer el caso del primer ejercicio democrático presidencialista en México, se trata de la discusión política ocurrida entre un gobierno federal y uno local, *el primero en la persona de Vicente Fox Quezada*, representando al Poder Ejecutivo, y *el segundo en la persona de Andrés Manuel López Obrador*, representando al gobierno del Distrito Federal. El despropósito de la discusión política permitió ver a la ciudadanía los enconos del poder otorgado a sus representantes. Vicente Fox, trastocando la ley, encomienda a la Procuraduría General de la República una simulación política que le permita eliminar a Andrés Manuel López Obrador de la contienda electoral a la presidencia para el año 2006-2012.⁵⁶

Esta perversión del poder político que se sustenta en el ámbito legal, evidenció la estructura no operativa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que la aplicación de la ley en México durante el siglo XX funcionó como política nacional bajo “leyes no escritas” en las que los derechos ciudadanos no existían en el marco de aplicación de la ley, y mucho menos les asistía el derecho de contravenir a un gobernante. Es decir, para el presidencialismo priísta había ciudadanos de segunda a los que se podía conculcar sus garantías, defraudar y engañar cuantas veces se quisiera mediante el discurso político pos-revolucionario, lo cual hizo que el Partido Revolucionario Institucional pasara a ser objeto de ludibrio ante la sociedad que lo sustentó.

Esta pérdida de privilegios respecto del uso del poder de los representantes parlamentarios del ciudadano común, obligó al funcionario público en general a acatar la proporcionalidad de la justicia y a deslindarse de manera abierta a proseguir al servicio de compromisos con determinados grupos de empresarios, frente a quienes anteponía las decisiones nacionales en las que todos los bienes cuentan menos las decisiones del pueblo. Por lo que con apego a los principios de legalidad, la manera de repensar del pueblo mexicano y su forma de participar en las decisiones de la política nacional, dieron un certero (inicio) destierro a la impunidad y a la forma de mal gobernar y socavar la justicia, al no permitir más la degradación de las instituciones encargadas de la procuración de justicia, fortaleciendo la participación del estado de derecho.⁵⁷

⁵⁶ Sesión Jurado de Procedencia, 7 de abril de 2005, Congreso de la Unión, Cámara de Diputados. “Juicio de desafuero de Andrés Manuel López Obrador”. Votos a favor 360, votos en contra 127, votos en abstención 02. En términos políticos, se transita de un modelo de presidencialismo extremo, sustentado en un partido hegemónico que impedía el desarrollo del principio de competencia, hacia otro modelo de presidencialismo democrático que no acaba de consolidarse en una auténtica división republicana de poderes.

⁵⁷ Todos a la “Marcha del Silencio”, 24 de abril de 2005, Museo de Antropología al Zócalo capitalino.

Priístas y panistas, con el uso de estrategias beligerantes para mantener el poder, dejaban entrever en el contexto internacional como lectura social de la política nacional un revés a la democracia al poner de manifiesto “el despotismo democrático” para eliminar de la contienda electoral al candidato del PRD antes de la “Marcha del Silencio”; o, como bien lo apunta la célebre idea de Tocqueville (*la alianza de*), “la tiranía de las mayorías” pretendía que la libertad individual y de grupo sucumbiera.⁵⁸

Precisamente ese estímulo de la participación ciudadana y de la reflexión de los individuos respecto del atroz gobernar del prismo, testificaron la fuerza (*lección ciudadana*) más valiosa de las libertades civiles. Es aquí, en la ciudad de México, donde la voluntad política local puso de manifiesto ante el mundo que la centralización administrativa del poder trabaja a favor del despotismo y destruye la virtud cívica. Por lo que la iniciativa local del PRD, incitando el interés del ciudadano por los asuntos públicos, alentó el nacimiento de toda clase de organizaciones y asociaciones civiles privadas, que aminoraron la cuota de poder que se mantenía arraigada en la política nacional; muy de desear en las transiciones democráticas en las que el Estado laico de derecho se pone de manifiesto.

Esta controversia puso en claro que los gobiernos de izquierda, considerados como irrespetuosos y enemigos de la ley en el contexto internacional del siglo pasado. En el actual sistema político mexicano se trascendió la política cuando la ciudadanía se manifestó en contra del despotismo y a favor de la aplicación de la ley, al inclinar y concentrar toda la fuerza social en manos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como cuerpo autónomo que legisla el poder, del que emana directamente la voluntad del pueblo, y a la que ninguna legislatura local podrá resistirse, porque ella representa a la mayoría ciudadana, considerada como el único orden de la razón. No tiene pues otros límites en su acción que la propia voluntad manifiesta de los ciudadanos electores.⁵⁹

Esta aventura peligrosa del panismo y del prismo en la que se vio envuelta la política nacional, *alejándose del estado de derecho*, al negar la competencia legal del PRD en la contienda electoral del año 2006 e impedir la puesta en marcha de su proyecto de nación, ha sido bien librada por el ejecutivo en su discurso racional de cara a la nación. Al

⁵⁸ Drafs. Yale, CVb, p.1. Cfr. Democracy (Mayer: 189-195); La democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1978, pp. 206-212.

⁵⁹ Aunque hay políticos que sin cita expresa, con declaraciones tendenciosas en defensa de su partido, afirman que “La democracia debe de ir adelante, pero con respeto al régimen de derecho y ley, o se convertirá en un régimen de caudillos”; y señalan además que en la región latinoamericana los gobiernos de izquierda debilitan la democracia. Carlos Salinas de Gortari, Novena Conferencia Latinoamericana del Instituto Tecnológico de Massachussets, Cambridge, Massachussets, MIT, 11 de marzo 2006. Entre esta lógica de pensamiento de derecha e izquierda, la razón humana se perdió por medio siglo.

retractarse y optar por el estado de derecho al plantear su convicción de que en una democracia es el legislador quien verdaderamente representa al pueblo y el que, por tanto, esgrime el poder y habla con la autoridad moral del pueblo, lo cual es palpable en la “Marcha del Silencio”.

Es por ello que cuando la verdad asiste a la razón no hacen falta gritos y sombrerazos para legitimar el proyecto de nación que ha dado ya sus primeros frutos en el nivel local de la ciudad de México. Comunidad en donde la gente participa por *motu proprio*, desterrando con su forma de pensar, como sujetos de la política, las patrañas del acarreo y la torta, y propiciando el cambio que los considere como ciudadanos con iguales garantías entre sí respecto de la aplicación de la ley federalista.

Con esta fe en sus instituciones y la confianza depositada en sus representantes parlamentarios a través del voto electoral, la ciudadanía del interior de la República, al sumarse a la comunidad local de la ciudad de México, obligó al actual partido en el poder –el PAN– a replegarse a la decisión manifiesta del pueblo. Con ello refrendó el proyecto alternativo de nación que abandera el PRD, que demuestra que la política económica cuando es bien encauzada siempre va de la mano de la política social, dado que el pueblo es quien la legitima. Porque justicia selectiva es todo menos justicia. Es decir, “cuando los justos dominan, el pueblo se alegra [*en la pervivencia de dirigentes políticos probos*], mas cuando domina el impío, el pueblo gime.”⁶⁰ “... en la opresión y la miseria, porque el fruto de su trabajo, su tiempo y su servicio personal, todo está consagrado a satisfacer la insaciable codicia de sus llamados pastores [*gobernantes inclinados al soborno y cohecho*]”.⁶¹

Mientras tanto, ¿cómo procesar las consecuencias de la injusticia y del agravio cometido en contra de Andrés Manuel López Obrador?, candidato del PRD 1) pudiera ser que se aplicara la ley por consigna fuera del tiempo político; 2) se declare al pueblo que se transgredió la ley por encono del poder; 3) se haga justicia y aplique la ley a quienes resulten responsables a pesar de que se afecten intereses.

Cedo al impulso de decir que esta rectificación de la política nacional bien hecha por Fox Quezada, al declarar trasgresión de la ley, tuvo como resultado fuertes pronunciamientos de dirigentes del Partido Revolucionario Institucional, lo cual evidenció de primera intención su afectación, sin lugar a dudas, en las próximas elecciones del año 2006. Su argumento es que no se puede abdicar dicha resolución del Poder Ejecutivo si no es por medio del pronunciamiento de un juez, toda vez que solicitaron al ejecutivo no intervenir en las elecciones.

⁶⁰ Prov. 29,2. Santa Biblia, Sociedades Bíblicas Unidas, USA, 1989.

⁶¹ Benito Juárez García, Apuntes para mis hijos, México, Fomento Editorial, UNAM, 2003, p. 30.

Tales declaraciones pristinas no hicieron más que embanastar y poner en peligro al país por encono del poder mismo. Estaban lejos de querer darse cuenta que habían perdido al no considerar al pueblo y sus costumbres⁶² durante más de medio siglo de encumbramiento en el poder, tiempo en el que olvidaron –en palabras de Kant– que “Un Estado no es un patrimonio [*patrimonium*], como el suelo en que tiene su sede. Es una sociedad de hombres (y mujeres) sobre la que nadie más que ella misma tiene que mandar y disponer” (Kant, 2000: 44, 55). El prismo pretendía continuar una política de sometimiento de la sociedad mexicana, bajo el “principio de la ejecución arbitraria, por el Estado, de leyes que él mismo se ha dado, con lo que la voluntad pública es manejada por el gobernante como su voluntad particular”, en el ejercicio del uso del poder político.⁶³

Claro está que si con esta controversia política los parlamentarios no ejecutan las reformas del Estado para vigorizar la democracia, se desagradaría al “Dios” mismo. Porque lejos de procurar y fortalecer el “espíritu” de las libertades individuales y colectivas, la sociedad mexicana se volcaría en odio a todos los gobiernos debido a que dejó de ser solapadora [agachada & pendeja] y cobarde. Al respecto, un suceso sin comparación que puede citarse es el de la “rebelión de los indígenas chiapanecos”, la “insurgencia zapatista” de enero de 1994 que da inicio a la apertura política democrática en México con libertad de expresión. Las “comunidades indígenas” renuncian al solapamiento y sumisión social de relego político de que habían venido siendo objeto por la elite política, y restablecen por la fuerza de las armas los derechos que les asisten ante el “Estado-nación”, los cuales no están representados en la Constitución política, con todos sus usos y costumbres.⁶⁴

⁶² “Sin embargo, a pesar de haber concebido a la democracia como la forma de gobierno perfecta, Antonio Caso aseguró que México desembocó en ella prematuramente. Antes debería haber resuelto los problemas étnicos, económicos y culturales”. Rosa Krauze de K., *La filosofía de Antonio Caso*, México, Textos Universitarios, 1990, p. 276.

⁶³ En México, hoy en día, el abuso del poder al servicio personal de los políticos ha sido personificado recientemente por el “gober precioso” Mario Marín Torres –gobernador del estado de Puebla–, quien en aplicación ad libitum del poder, en contubernio con el empresario textil Kamel Nacif, ordenó extraterritorialmente el arresto de la periodista Lydia Cacho Ribeiro en febrero 2006 y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin sofisma de valdes dio un veto a las garantías ciudadanas institucionalmente al privilegiar intereses políticos y exonerarle de violación a los derechos humanos, 29/XI/2007, México D.F. Como bien lo apunta Rius “Cumplidas las demandas de los funcionarios, se pasará después a cumplir las del pueblo” *Revista No. 46 los supermachos*, México 1965. Samuel Schmidt, “Nueve consideraciones en el caso Marín-Nacif”, *Revista Siempre*, núm. 2,751, México, 5 de marzo de 2006.

⁶⁴ Cabe señalar que a once años del movimiento social “zapatista”, las armas bélicas que permitieron su presencia y permanencia en la sociedad mexicana transitan por la virtud de las palabras, cuya eficacia en cuanto “espíritu de la razón” permite una lectura en el contexto nacional e internacional respecto de la libertad de las formas de autogestión de las comunidades indígenas para gobernarse a sí mismas, como responsables de sus ideales y actos sociales. Es pertinente observar, además, que a once años de apariencia inactiva, las y los comandantes “zapatistas” han sentado las bases de la “democracia” al gobernar con el ejemplo de la práctica la rotación del poder político entre los dirigentes de las comunidades indígenas chiapanecas. Fenómeno que no sucede entre los partidos políticos. Como movimiento social, la comunidad indígena “zapatista” ha convocado la movilización y “alianza” de otros sectores de la sociedad civil, a saber: asociaciones de obreros y

Evocando a Antonio Caso:

“La sociedad es la relación interpersonal que permite la plena realización de la persona, y el Estado debe velar para que esta realización no quede trunca. El Estado existe para la persona, y no la persona para el Estado”,⁶⁵ “Caso observó que el único Estado capaz de garantizar la realización de la persona es el democrático”, como medio de autogestión; porque el fin de la persona es tener plenitud de libertad para autodeterminarse, como expresión manifiesta de sus anhelos ante la soberanía del Estado.

Quiero afirmar que si la política en la forma del lenguaje constituye una inteligencia colectiva de la que participan individualmente los miembros de la sociedad que legitima, representada por el disertar de la palabra en su más amplio contexto, la ciencia política expresa hoy en el México abigarrado el sentimiento de libertad que se encuentra y especula sobre sí mismo, sin menoscabo de su origen étnico, cultura y tradición, en la búsqueda de consolidar su democracia.

Es por ello que las fulguraciones en política⁶⁶ que ha experimentado la sociedad mexicana desde su conformación como “Estado moderno”, con instituciones y partidos políticos, no han tenido como objeto de estudio a la ciencia política ni como sujeto de aplicación de sus leyes a la sociedad en la que se encumbra el sistema político mexicano. Por lo que cuando se aplican las leyes en cualquiera de los tres niveles de gobierno originan controversias constitucionales. Aunque hay que observar que con todo y el encono de los políticos en el poder, la política nacional ha prevalecido dentro del cauce de las instituciones, como expresión del nuevo federalismo democrático. Durante esta larga sucesión de avances y retrocesos, de traiciones y consolidaciones, la sociedad civil mexicana ha sido la que ha avanzado mucho más que la sociedad política.

campesinos, profesionales y maestros, sindicatos, entre otros, para que sumados por el verdadero cambio social sienten las bases de la naciente izquierda y la democracia política nacional. ¡Pero!, ¿come consensus e legitti'mare un candidato independiente que dirija el municipio, cualquier estado o la nación, si éste no lo reconocen las instituciones? ¿Perché non eliminare de la vida pública a partidos políticos e instituciones que actúan selectivamente y defraudan a los ciudadanos? ¿Perché non ideare un México de leyes para todos? ¿Por qué autogestión social y libertad son negadas? ¿Perché non evocare libertad como analogía escolástica de la política?

⁶⁵ Rosa Krauze de K., La filosofía de Antonio Caso..., op. cit., p. 275.

⁶⁶ Las fulguraciones en política están caracterizadas por el punto y aparte de los gobiernos priístas, dado que las “políticas públicas” nunca tuvieron continuidad desde que el Partido Revolucionario Institucional se posesionó del poder. En estos gobiernos era muy recurrente condicionar el voto ciudadano mediante la ayuda social comunitaria, desvirtuando la asignación de recursos materiales contemplados en los programas de gastos de los gobiernos estatal y federal para infraestructura de los municipios; por ejemplo, escuelas, caminos, hospitales, etcétera. Por lo que en lo sucesivo, el político que incurra en incumplimiento social o fraude al erario debe ser proscrito de la vida pública, sin tregua alguna de volver a participar jamás en la política nacional.

Los ejes políticos que evidencian las votaciones razonadas del electorado para el 2006 son: 1) en el caso de resultar triunfador López Obrador, se leerá como una maduración de los ciudadanos electores; 2) en el caso de Calderón Hinojosa, se entenderá como una continuación del encono del poder, traducido como el desvío de la sociedad por las pasiones de grupo político; y 3) en el caso de Madrazo, como un desistimiento del ciudadano para con el partido del cambio, pero con movimientos sociales de los afectados. Por lo que en la contienda pos-electoral, es deseable que prevalezcan medidas por la vía institucional, ante el inminente desbordamiento de la paz social en estados y municipios.

En virtud de que el espíritu proclive del político mexicano fue absorbido por el poder absoluto, aplicando la ley, sólo como medio de enriquecimiento y ego personal partidario, olvidando al sujeto de la política, al no promover y servir a la sociedad con políticas públicas de apego a la continuidad ni con la apertura cívica de las libertades que impulsarán el desarrollo regional mediante proyectos municipales de agroindustria.

Desentendiendo que las pequeñas y medianas empresas son las que generan mayor empleo. Razón por la cual debieran estar incluidas en el presupuesto de gasto federal para otorgarles créditos financieros sociales en banca de fomento a fin de igualar oportunidades sociales. Al no ser así, se evidenció un fallo hacendario del Estado mexicano porque dejó de incorporar al “padrón tributario fiscal” a estas empresas, dando lugar a la proliferación del comercio ambulante y la emigración en diversos estados de la República mexicana; sin incremento alguno en la recaudación al no estimular el empleo local, exponiendo a los connacionales a las denigrantes políticas anti-emigrantes aplicadas por el vecino país del norte. Por lo contrario, con apoyo del Estado, estas empresas por su historia social de crédito público, tendrían acceso a la gestión de créditos comerciales y bancarios sin rezago alguno del mercado global al configurarse el cambio de “tienda-changarro” a empresa. Porque la persistencia de “políticas públicas del Estado” con parámetros de independencia del partido político que gobierne, se sustentarían las bases financieras endógenas del desarrollo de éstas, al recuperarse los créditos sociales con que iniciaron.

Los reclamos que la sociedad mexicana espera hacer a la alternancia del poder en 2007, en manos de los partidos políticos y líderes independientes, son: dirección de país, con un estado de derecho que garantice el bienestar del pueblo por consenso ciudadano, empresarial y político; abandonar la cultura de la ilegalidad, rendición de cuentas, separar la política social de la propaganda política (*reforma electoral*), correspondencia entre el discurso político con la necesidad social, o descalificar y negar el voto ciudadano al no evidenciarse el trabajo del servidor público elegido; validar al ciudadano y organizaciones

independientes en las decisiones de la vida pública del país, simplificación de políticas públicas que liberen créditos para inversión de las pequeñas empresas. Así como una reforma fiscal integral que promueva estímulos a la inversión y generación de empleos e impulso al nuevo federalismo, mediante la desconcentración de recursos y la descentralización del poder y su funcionalidad entre las tres instancias federales.

Al mismo tiempo, otras demandas son: promover una reforma educativa y de investigación científica; energéticos alternos; promoción de la producción en el campo con maquinaria y técnicas agrícolas, a efecto de ser competitivo y dejar de importar más frijol y maíz, alimentos básicos del sustento de la nación mexicana. Porque, para gobernar bien hay que saber cuáles son los ideales, necesidades y anhelos de la sociedad en general en sus tres niveles de gobierno; ya que es menester para consolidar la democracia la participación creciente y continua de todos los sectores sociales. Sumados en múltiples movimientos de organizaciones civiles, tanto rurales como urbanas, que denuncien y demanden mayor participación en la vida política nacional de este abigarrado territorio compuesto de 63 etnias dispersas en 199 391 localidades; diferentes en su cultura, usos, costumbres y formas de organización, mismas que no están contempladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶⁷ Razón por la cual propongo:

El presidencialismo en México, en cuanto al desarrollo regional, debe explorar la relación entre democracia y sociedad de mercado, a fin de *solicitar propuestas concretas* a los políticos en campaña. Porque es observable que en el discurso de los candidatos sólo prevalecen la descalificación o la apropiación de alguna de las ideas ya expuestas. Sin procurar, pese al excesivo gasto publicitario de campaña, incentivar la participación de la ciudadanía en la vida política nacional a través de la resolución de los problemas locales. Porque hasta hoy en día, su ocupación como políticos sólo estriba en zalamerías labiosas para con los ciudadanos electores, a efecto de ser favorecido con su voto mediante dádivas de despensa o playeras, esgrimiendo la necesidad social. De forma exógena suscito:

Para impulsar sistemas políticos sobre bases regionales, el Instituto Federal Electoral (IFE), como institución pública de resonancia ciudadana nacional, deberá exigir al *candidato registrado e independiente*; para extender la constancia de *acreditado y triunfo electoral* ante la sociedad, propuestas de contenido de sus plataformas electorales,

⁶⁷ Al respecto Miguel Carbonell Sánchez consideró importante "que los movimientos sociales tradujeran sus demandas sociales en demandas judiciales... y aseguró que si estos casos no llegan a los jueces es poco probable que se resuelvan o que ayuden a establecer criterios que protejan los derechos de quienes se encuentran en situaciones similares". Congreso Internacional y VI Congreso Nacional de Derecho Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, febrero, 2006.

considerando la geopolítica nacional con base en la matriz de insumo-producto. Estableciendo modelos normativos para la oratoria a la ciudadanía, al requisitar propuestas de políticas públicas concretas para el desarrollo regional, promoviendo el principio de competencia, detallando el sector o la rama que se pretende impulsar, propias del estado que visite el candidato. Innovando contra formas clásicas de personalización del poder, nuevas reglas que sometan a criterios democráticos el poder normativo- jurídico, como desafío descriptivo; al encarar la filosofía política en su bifurcación, democracia y sociedad de mercado. Porque resulta evidente que el desarrollo político de una sociedad radica en la mayor participación ciudadana, que es determinada por los cambios del medio ambiente.

En esta recomposición del orden político, económico y social, no importa cuán intensa sea la campaña, se traicionaría al campesino si las reformas no se realizan en el nivel de la localidad municipal (*rural*), debido a que éste es el sector de electores que decide elegirlos. Porque hay que decirlo, México ha alcanzado transitar en los lineamientos institucionales sólo en la primera fase del sistema de gobierno democrático: la democracia electoral. Sin embargo, este avance será desaprovechado si no se da una nueva forma de organización y funcionamiento de los órganos del poder político por consenso y se define una relación diferente entre la sociedad y el poder constitucional como el garante de libertad e igualdad, bajo la aplicación de la ley para todos. Porque de no hacerlo así, sólo se tendrá una democracia provisional en riesgo de colapsarse.

Visible es para los electores en esta campaña a la presidencia de la República mexicana, que las fuerzas sociales se centran en la pertinencia de posesionarse del poder político, más allá de la preocupación por encontrar y exponer los males que han generado un atrofiado desarrollo de la economía del país: al no percibir la política como vocación y respuesta. Esta virulencia social entre los partidos políticos por el poder mismo, es plasmada en exposiciones múltiples de insultos y descalificaciones de unos contra el otro por escarnio fatuo; que a riesgo del equívoco político mostrado, se extienda en el tiempo consolidar la otra fase del sistema de gobierno democrático consistente en la aplicación por igual de ley y la rendición de cuentas.⁶⁸

⁶⁸ La lección sobre democracia con observación internacional que México protagonizará el 2 de julio de 2006, será determinada por la aplicación de la ley en la controvertida elección entre los candidatos de los partidos PAN y PRD; en tanto que no resulte votación mayoritaria del candidato no registrado. Con legalidad y al amparo de la Constitución General (artículos 34 y 35), le asiste el derecho a todo ciudadano mexicano de votar y ser votado. Al respecto, la controversia que daría la nota periodística se acota en los artículos 205, 2, h, j; y 218, 1; del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. El 205, punto 2, inciso h, refiere que las boletas para elección presidencial deben contener un solo espacio para cada candidato registrado, y uno para candidatos no registrados (inciso j). A su vez, el 218,1, dispone: "Una vez comprobado que el elector

Esto evidencia que el sistema político en México no tiene un diseño de acercamiento abierto al ciudadano y sí presenta signos de regresión al percibir el gobierno como un botín de partidos, dado que la arrogancia de los candidatos sólo muestra indiferencia respecto de lo que piensan sus representados al tomar decisiones corporativamente. Olvidando que la fortaleza de la democracia liberal formal en sí misma, no es otra cosa que un ciudadano bien informado, que reclama individual y colectivamente su participación en la vida política y en los problemas nacionales, a fin de que sean resueltos de la mejor forma por quien decide los represente ante el Congreso; eliminando barreras y distancias entre las instituciones para con los ciudadanos.

Las descalificaciones y ataques en política que los representantes de los partidos políticos vociferan, más allá de ganar la simpatía del electorado, consiguen desalentar y promover el ausentismo en las votaciones; al confundir con *propaganda inmoral* que aleja y desencanta la concurrencia del voto; en la teoría equivocada seguida por los candidatos que creen o apuestan mediante el uso de esta estrategia de voto del temor derribar a su oponente en lugar de concientizar en la campaña al ciudadano mediante debates cortos.

El desacreditarse entre los candidatos se sustenta las más de las veces en el complot y la mentira, y conlleva un reduccionismo de la política nacional debido a que los criterios de decisión de los electores no tienen como fundamento una formación política como tal, sino que un alto porcentaje de la población toma sus decisiones, en general, con base en los contenidos de spots televisivos contratados con dinero público que debieran restringirse. Porque reconozcamos, en nuestro México no se tiene una cultura por la lectura y el ciudadano común *está más preocupado por la sobrevivencia* diaria y el empleo.

Aunque claro está, al no intervenir el IFE, da muestras de no tener la voluntad de frenar la política del miedo con dos lecturas: la primera, por carecer de iniciativas políticas [como las sugeridas para impulsar el crecimiento regional conforme a la matriz insumo-producto] que regulen dichas campañas con contenidos para desarrollar ciertas ramas locales, u otras, encaminadas a la investigación de fuentes alternas de energía o políticas de concientización y cuidado medio ambiente y uso del agua; no utilizadas hasta hoy en las agendas políticas.

La segunda lectura es no utilizar su autoridad moral que le compete como institución

aparece en las listas nominales y que haya exhibido su credencial para votar con fotografía, el presidente le entregará las boletas de las elecciones para que libremente y en secreto marque sus boletas en el círculo o cuadro correspondiente al partido político que sufragará, o anote el nombre del candidato por el que desea emitir su voto". Además de los artículos 227,2; 230,1,a; 229,1, romanos I y II; y 230,1,c. La nulidad del sufragio es válida si se marcan dos o más cuadros a la boleta, según los artículos 227,2 y 230,1,b. Habrá nulidad de votos favorables a candidatos no registrados si no tienen mayoría ni cumplen requisito constitucional. Pero si se escrutan, al respecto artículos 227,1,b; 230,1, c y 232,1,a.

de los ciudadanos, para poner un alto a las descalificaciones que diluyen la propuesta política de los candidatos, que puede interpretarse por los electores como una sumisión o confabulación de este Instituto para con los dos partidos aliados entre sí, con el fin de perpetuarse nuevamente en el poder por otro medio siglo.⁶⁹ Amén de mi equívoco al respecto, los ciudadanos no aprobarán la conformación de un monopolio político más, porque cuando el grado de madurez social rebasa a lo estipulado en las leyes se debe entender que las constituciones, códigos y demás reglamentaciones se erigieron como referentes jurisdiccionales de comportamientos sociales, más que como normas políticas para subyugar a los ciudadanos.

Es así que los líderes políticos en el uso del poder trastocan la normatividad que rige las instituciones, por lo que en el ajuste del nuevo referente de la democracia deben mostrarse más sensible a las demandas de los electores, a fin de evitar que los gobernantes hagan suyas decisiones que competen a las instituciones que dan forma al Estado. *Verbi gratia: si hay desconfianza en las instituciones y de sus jurados de mayoría por alianzas, revestidos con el derecho de pronunciar sentencias*, la democracia se convierte en tiranía por el despotismo opresor mayoritario.⁷⁰ Al margen de toda forma de organización social comunitaria ideologías e intereses el poder social es la palabra; acotada en normas y leyes la que rige las escenas sociopolíticas de la humanidad, porque vivimos en un mundo que opera y funciona por las palabras, en donde su evolución depende de los valores sociales, entendidos como creencias de fe regional, por cultura y subcultura.

Entendido esto, la palabra personalizada en el concepto poder en el sistema político mexicano, está al servicio de los intereses de la clase política y del Estado al mantener viva la impunidad, el cohecho y el soborno, como evidencias recientes pueden citarse, la absolución que la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace a Mario Marín Torres

⁶⁹ Nuestro país atraviesa por una crisis política en la que prevalecen dudas y convicciones acerca del resultado electoral del 2 de julio de 2006, que desencadenó una profunda polaridad social. El proceso electoral confrontó dos tesis: 1) la de que nuestro país vivía una transición hacia la democracia y 2) que no había otro camino en la conducción del país que el neoliberalismo. La actuación del IFE dio marcha atrás a la acreditación de autonomía alcanzada como órgano electoral, y el dictamen al computo final del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no sólo hizo a un lado la oportunidad de esclarecer y legitimar la autonomía del IFE, sino que, al reconocer que se violaron normas del orden público, de equidad y legalidad; al declarar validez a la elección del 2006 desmoronó la credibilidad institucional ante los ciudadanos .5/sep/2006.

⁷⁰ Oportuno e ilustrativo para la sociedad resulta el hacer la lectura que de la reforma fiscal 2008 se ha impuesto a la Nación mexicana, al poder mirar la opresión reflejada en los costos de vida mediante la confabulación entre los líderes políticos del PAN & PRI, quienes olvidando sus diferencias, de facto obyectan sin sorna alianzas al margen ciudadano, para aprobar la reforma hacendaria en la Cámara de Diputados. México, 13/septiembre/2007. Aprobadas sin modificación ni objeción alguna al siguiente día por los senadores.

[°] Periódicos *Regeneración* e *Independiente de combate*, 7 de agosto, 1900 y 5 de febrero, 1901, San Luis Potosí, México

governador del estado de Puebla, de la no violación de los derechos humanos de la periodista Lidya Cacho Ribeiro y la violación a la libertad de expresión al pueblo mexicano. Quedando los ciudadanos al desamparo de la ley y muy lejos de alcanzar el ideal su aplicación por igual, de la transparencia y de la rendición de cuentas que los servidores públicos deben hacer a la sociedad mexicana.

Renglones en los que la sociedad civil más que rendir pleitesía a las instituciones del sistema político, debe ser la encargada de mostrar la corrupción de las autoridades a cualquier nivel de gobierno, porque tal como denunciaron los Flores Magón y de La Hoz.

“Desde el Presidente de la República hasta el más humilde polizante, todos hacen negocio. Por eso no es raro que la deuda pública de México sea de mil quinientos millones de pesos.... No será posible referir en detalle los medios de que se valen los funcionarios de México para hacerse ricos.... De mil maneras explotan los funcionarios su posición ventajosa y se hacen ricos metiendo la mano en los fondos públicos, haciéndose pagar favores, despojando brutalmente a los (governados) gobernadores”

Por eso me pregunto, ¿cómo convencer al pueblo de que participe para reparar las injusticias que la clase política hace contra él? Solo hay una contestación posible: siendo correligionarios al tomar el poder y posicionarse de la aplicación de la ley, exigiendo la transparencia y rendición de cuentas, señalando directamente con el dedo condenador, al que maneja la administración nacional. No desistiendo del seguimiento a la denuncia pública de corrupción, cohecho, soborno e impunidad en que incurran los funcionarios, ante jueces y magistrados, para hacer valer la fuerza ciudadana institucionalmente, en un sistema de partidos políticos con gobierno presidencialista federal y democrático, porque son los ciudadanos los que dan forma a las instituciones y legitiman el sistema. Tal como lo expusiera Antonio Gramsci: es necesario una “revolución moral e intelectual” como emergencia del nuevo “bloque histórico” en donde los intelectuales sean los “organizadores y mediadores del consenso” de un movimiento continuo de circulación social para mostrar a la sociedad política su incapacidad de articular y crear conciencia en la sociedad civil de participar en la política nacional y auditar al estado.

Quiero subrayar que la importancia del concepto “*guerra de posiciones*” da lugar a la posibilidad de pensar teórica y políticamente una estrategia de no insurrección social de confrontación a la inversión y desarrollo del capital, ni de conquista de puestos públicos,⁷¹

⁷¹ Recordemos que la democracia tiene dos componentes: el poder del electorado y la aplicación por igual de la ley. Es posible alcanzar la segunda fase de la democracia de continuar siendo impulsada la sociedad civil por organizaciones que recogen las contradicciones del sistema y, solo podrán romperse las estructuras de hegemonía del poder político, al posesionarse los ciudadanos de la denuncia y su seguimiento de todo acto de corrupción en que incurran los administradores de la Nación mexicana ante ministerios públicos. Pero téngase presente que la sociedad civil no podrá sustituir ni desempeñar el papel del Estado, porque es a éste a quién le corresponde dar garantías de seguridad a los ciudadanos “iluminemos México” marcha por

sino que la estrategia consiste en concebir a la política en el hecho político entre gobernantes y gobernados, dando por resultado una reformulación de la lucha política desde la sociedad civil de renovación democrática del sistema político mexicano, al posicionarse los ciudadanos del seguimiento a la denuncia ante ministerios públicos de actos de corrupción, abuso de poder, enriquecimiento inexplicable, soborno, cohecho y malversación del erario en que incurran los administradores públicos.

Porque no es casualidad que en México se viva un proceso de absoluto desarrollo de la teoría política, y que esta no provenga de pensadores individuales y teóricos de la filosofía, sino de expresiones orgánicas de movimientos sociales colectivos organizados, que denuncian como sociedad civil la ineficiencia de las instituciones y la corruptela que existe entre los administradores del estado. Por lo que la sociedad civil, se conjunta para entrar en un proceso en el que se destruya el abuso del poder que la clase política ha ejercitado por más de un siglo, renovando el sistema político al exigir la aplicación de la ley al posicionarse del seguimiento a la denuncia ante el ministerio público para dar lugar a la transparencia y a la rendición de cuentas de periodos de gestión de los administradores del estado, en cualquier nivel del gobierno federal.⁷² Esta es la vía civil de renovación del sistema político e instaurar la democracia en México.

la "seguridad y la justicia", del Ángel de independencia al Zócalo de la Ciudad de México, 30 de agosto, 2008

⁷² Otros ejemplos de manifestaciones colectivas que presionan a los sistemas políticos para corregir abusos de poder, están dados por los movimientos sociales de hispano migrantes visibles en las próximas elecciones del gobierno federal americano, de Estados Unidos, quienes piden reconocimiento a sus derechos ciudadanos en los programas de gobierno.

BIBLIOGRAFÍA.

- Aristóteles (2000), *Política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Arteaga Nava, Elisur (1999), *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford University, 4 vols., 1999.
- Braje Camazano, Joaquín (1998), *La acción de inconstitucionalidad*, México, UNAM.
- Carpizo, Jorge (1999), *Estudios constitucionales*, México, Porrúa / UNAM, 7ª. edición.
- Castro, Juventino V. (2000), *El artículo 115 constitucional*, México, Porrúa, 3ª. edición.
- (1994), Exposición de motivos de la iniciativa de reforma de diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 5 de diciembre.
- Beuchot, Mauricio (1985), *Ensayos marginales sobre Aristóteles*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Bobbio, Norberto (1996), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bujarin, Nicolai y Luigi Fabbri (1977), “Anarquismo y comunismo científico”, en Rudolf Rocker, *Anarquismo y soviétismo. Marx y el anarquismo*, Barcelona, Editorial Síntesis.
- Carbonell Sánchez, Miguel (2005), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa.
- Caso, Antonio (1993), *Antología filosófica*, México, Textos Universitarios, Biblioteca del Estudiante Universitario, UNAM.
- Cassigoli, Armando (1993), *Antología del fascismo italiano*, México, Facultad de Ciencias Políticas.
- Croiset, A. (1944), *Las democracias antiguas*, Buenos Aires, Editorial Siglo Veinte.
- Dahl, Robert A. (1989), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.
- De la Garza, F. Sergio (1974), *El municipio*, México, Editorial Jus.
- De la Madrid, H. Miguel (1988), *Estudios Municipales*, núm. 22, México, Centro de Estudios del Municipio, Secretaría de Gobernación.
- Deutsch, Karl W. (1989), *Los nervios del gobierno. Modelos de comunicación y control político*, México, Editorial Paidós.
- Doménech I Massons y Joseph Ma. (1977), *Bioestadística. Métodos estadísticos para investigadores*, Barcelona, Editorial Herder.
- Duverger, Maurice (AÑO?), *Métodos de las ciencias sociales*, Barcelona, Caracas, Ariel.
- Centro Nacional de Estudios Municipales (1985), *Hacienda y finanzas*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.

- (1985), *Administración y servicios públicos*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- (1985), *Política y gobierno I*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- (1985), *Política y gobierno II*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- (1985), *El municipio promotor del desarrollo*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- (1985), *Reforma municipal y reglamentación*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1985.
- Fraga, Gabino (1971), *Derecho administrativo*, México, Porrúa Hnos.
- Favoreu, Louis (1994), *Los tribunales constitucionales* [Traductor: Vicente Villacampa], Barcelona, Ariel.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador) (2003), *Derecho procesal constitucional*, México, Porrúa / Colegio de Secretarios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, A.C., 4a. edición, tres tomos.
- Fix-Zamudio, Héctor & Salvador Valencia Carmona (2001), *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa / UNAM, 2ª. edición.
- Fix-Zamudio, Héctor (1998), *Introducción al estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica, núm. 12, UNAM / Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 2ª. edición.
- González Casanova, Pablo (1972), *La democracia en México*, México, Era.
- González Oropeza, Manuel (1993), *La intervención federal en la desaparición de poderes*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- (1993), *Las controversias entre Constitución política*, México, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM.
- Gudiño Pelayo, José de Jesús (2000), *Controversia sobre controversia. Discusión en torno al alcance de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en controversias constitucionales*, México, Porrúa.
- Hale, Charles A. (1987), *El liberalismo mexicano*, México, Siglo XXI editores.
- Held, David (1992), *Modelos de democracia*, Alianza.

- Hernández Chong Cuy (1998), María Amparo, *La defensa jurisdiccional del municipio y la controversia constitucional*, México, Universidad Panamericana, sede Guadalajara.
- (2001), *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa / UNAM, 4 tomos.
- Juárez García, Benito (2003), *Apuntes para mis hijos*, México, UNAM.
- Kant, Immanuel (2000), *Sobre la paz perpetua*, Madrid, Editorial Alianza.
- (2002), *Crítica de la razón pura*, Madrid, Alfaguara.
- Krauze de Kolteniuk, Rosa (1990), *La filosofía de Antonio Caso*, México, UNAM.
- Lara Ponte, Rodolfo (1997), *Los derechos humanos en el constitucionalismo mexicano*, México, Porrúa/UNAM.
- (1995), *Ley reglamentaria de las fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Diario Oficial de la Federación, 11 de mayo.
- Marino Huerta, Mauricio (1992), *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana.
- Mayer, J.P. (1996), *La democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (AÑO?), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, México, Paidós.
- Ortiz Mayagoitia, Guillermo (1999), *La justicia constitucional en México, Portugal y España*, Guatemala, 22 al 26 de noviembre de 1999, México.
- Poder Judicial de la Federación (2004), *¿Qué son las controversias constitucionales?*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Poder Judicial de la Federación (2003), *La facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los casos León y Aguas Blancas*, México, 2a. edición.
- Rendón, Huerta B. (1985), Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa Hnos.
- Rodríguez Lozano, Amador (1996), *Lo claroscuro de la representación política*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- (1991), *Partidos y elecciones, episodios de política contemporánea*, México, El Nacional.
- Sánchez Barajas, Genaro (2002), *Evaluación del federalismo fiscal mexicano*, México, Centro de Estudios para el Desarrollo Nacional, S.C.
- Schleifer, James T. (1987), *Cómo nació la democracia en América de Tocqueville*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Santa Biblia*, Sociedades Bíblicas Unidas, USA, 1989.

- Selltiz, C., M. Jahoda, M. Deutsch y S. W. Cook (AÑO?), *Métodos de investigación en las relaciones sociales*, Madrid, Rialp, 8a. edición.
- Serra Rojas, Andrés (1972), *Derecho administrativo*, México, Porrúa Hnos.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000), *Autoridades intermedias prohibidas por el Artículo 115 constitucional*, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2002), *Intervención del ayuntamiento en actos de autoridad que vulneren su integración*, México, 1a. edición.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1997), *Precedentes relevantes*, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (1985), *La Suprema Corte de Justicia, sus leyes y sus hombres*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- (2003), *Los tribunales constitucionales y la Suprema Corte de Justicia de la Nación*.
- Tena Ramírez, Felipe (1995), *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa Hnos.
- “Tesis P.L. XXII/98”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. VIII, diciembre de 1998, p. 789. CD-ROM IUS: 195,025.
- “Tesis P./J. 92/99”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 710. CD-ROM IUS: 193,266.
- “Tesis P./J. 98/99”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 703. CD-ROM IUS: 193,259
- “Tesis P./J. 38/99”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. IX, mayo de 1999, p. 917. CD-ROM IUS: 194,015.
- “Tesis P./J. 101/99”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, septiembre de 1999, p. 708, CD-ROM IUS: 193,257.
- “Tesis P./J. 71/2000”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XII, agosto de 2000, p. 965. CD-ROM IUS: 191,381.
- “Tesis P./J. 128/2001”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XIV, octubre de 2001, p. 803. CD-ROM IUS: 188,643.
- Tesis P./J. 139/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XV, enero de 2002, p. 1,043. CD-ROM IUS: 187M 928. Véase también “Tesis P./J. 103/1999”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. X, noviembre de 1999, p. 874. CD-ROM IUS: 192,857.
- “Tesis P./J. 40/2002”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVI, septiembre de 2002, p. 997. CD-ROM IUS: 186,044.

Tesis P./J. 81/2003, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVIII, diciembre de 2003, p. 531. CD-ROM IUS: 182,741. Véanse también "Tesis P./J. 33/2003", "Tesis P./J. 56/2003", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XVIII, agosto y septiembre de 2003, respectivamente, pp. 1,252 y 1,058. CD-ROM IUS: 183,582 y 183,318.

Tocqueville, Alexis de (1987), *Como nació la democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica.

Viqueira, P. Juan & Mario Ruz H. (2004), *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social / UNAM.

Zippelius, Reinhold (1998), *Teoría general del Estado. Ciencia de la política* [Traductor: Héctor Fix Fierro], México, Porrúa / UNAM, 3a. edición.

Leyes y códigos de México / Normatividad jurídica.*

- 1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2005), Revisada y actualizada por Miguel Carbonell. México, Porrúa / 149ª. edición.
- 2 Constituciones locales de los estados de la República mexicana. Gacetas Oficiales de los Estados. Actualizaciones de 1989 al año 2005.
- 3 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. CD-ROM Compila XIV, Legislación Federal y del Distrito Federal. Poder Judicial de la Federación. SCJN. México, 2007
- 4 Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CD- ROM Compila XIV, Idem.
- 5 Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. CD- ROM Idem.
- 6 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. CD-ROM, Idem.
- 7 Código Federal de Procedimientos Civiles. CD-ROM, Idem.
- 8 Ley de Coordinación Fiscal. CD -ROM, Idem.
- 9 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. CD-ROM, Idem.
- 10 Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. CD-ROM, Idem.
- 11 * CD-ROM IUS 2006, Junio 1917- Diciembre 2006. Jurisprudencia y Tesis Aisladas, SCJN.

12 Leyes orgánicas municipales de los estados la República mexicana

Estado	Nombre de la ley	Fecha de publicación
Aguascalientes	Ley Orgánica Municipal	11 de diciembre de 1977 (incluye reformas hasta 1990)
Baja California Norte	Ley Orgánica Municipal	27 de octubre de 1999
Baja California Sur	Ley Orgánica Municipal Reglamentaria del Título Octavo de la Constitución Política del estado de Baja California Sur	31 de diciembre de 1976 (incluye reformas de 1987)
Campeche	Ley Orgánica de los Municipios del estado de Campeche	29 de diciembre de 1981
Coahuila	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del estado de Coahuila Zaragoza	27 de agosto de 1981
Colima	Ley Orgánica del Municipio Libre	06 de diciembre de 1984
Chiapas	Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas	23 de diciembre de 1988
Chihuahua	Código Municipal para el estado de Chihuahua	29 de abril de 2005
Durango	Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Durango	15 de julio de 2000
Guanajuato	Ley Orgánica Municipal para el estado de Guanajuato	1o. de septiembre de 1998
Guerrero	Ley Orgánica del Municipio Libre del estado de Guerrero	05 de enero de 1990
Hidalgo	Ley Orgánica Municipal	03 de diciembre de 1983
Jalisco	Ley Orgánica Municipal	16 de abril de 1984
México	Ley Orgánica Municipal	18 de julio de 1973 (incluye reformas de 1990)
Michoacán	Ley Orgánica Municipal	05 de agosto de 1982 (incluye reformas de marzo de 1984)
Morelos	Bases normativas de municipios del estado de Morelos	29 de diciembre de 1983
Nayarit	Ley Orgánica para la Administración Pública Municipal del estado de Nayarit	30 de abril de 1990
Nuevo León	Ley Orgánica de la Administración Pública del estado de Nuevo León	25 de enero de 1991
Oaxaca	Ley Orgánica Municipal	02 de febrero de 1984
Puebla	Ley Orgánica Municipal	02 de febrero de 1984
Querétaro	Ley Orgánica Municipal del estado de Querétaro	29 de abril de 2005
Quintana Roo	Ley Orgánica Municipal	06 de junio de 1986
San Luis Potosí	Ley Orgánica del Municipio Libre	1o. de noviembre de 2005
Sinaloa	Ley Orgánica Municipal	25 de mayo de 1984
Sonora	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal	02 de Febrero de 1984
Tabasco	Ley del Orgánica Municipal del estado de Tabasco	29 de Abril de 2005
Tamaulipas	Ley Orgánica Municipal para el Estado de Tamaulipas	24 de Octubre de 1984
Tlaxcala	Ley Orgánica Municipal	09 de Febrero de 1984
Veracruz	Ley Orgánica del Municipio Libre	15 de Mayo de 2003
Yucatán	Ley Orgánica de los Municipios del estado de Yucatán	24 de diciembre de 1997
Zacatecas	Ley Orgánica del Municipio de Zacatecas	31 de Agosto de 2001

Suprema Corte de Justicia de la Nación

Acuerdos sobre controversias constitucionales

ACUERDO 4/1996, RELATIVO A LOS EFECTOS DE LOS CONSIDERANDOS DE LAS RESOLUCIONES (APROBADAS POR CUANDO MENOS OCHO VOTOS) DE LOS RECURSOS DE RECLAMACIÓN Y DE QUEJA INTERPUESTOS EN LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD, 29 DE AGOSTO DE 1996. ACUERDO GENERAL NÚMERO 2/1998, DEL TRIBUNAL PLENO, DEL DÍA DIEZ DE MARZO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO, PARA LLEGAR AL AÑO 2000 SIN REZAGO.

ACUERDO NÚMERO 1/2001, DEL DOCE DE FEBRERO DE DOS MIL UNO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE ESTABLECE REGLAS PARA ACELERAR EL TRÁMITE Y LA RESOLUCIÓN DE LAS CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD.

ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001, DEL VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.

ACUERDO NÚMERO 6/2003 DEL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL TRES, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, RELATIVO AL ENVÍO DE ASUNTOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS

ACUERDO NÚMERO 7/2003 DEL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL TRES, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE ADICIONA EL ACUERDO 1/1998 QUE REGULA EL TURNO DE EXPEDIENTES.

ACUERDO NÚMERO 8/2003 DEL TREINTA Y UNO DE MARZO DE DOS MIL TRES, DEL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, QUE DEROGA LA FRACCIÓN III DEL PUNTO TERCERO DEL ACUERDO GENERAL NÚMERO 5/2001, DEL VEINTIUNO DE JUNIO DE DOS MIL UNO, RELATIVO A LA DETERMINACIÓN DE LOS ASUNTOS QUE CONSERVARÁ PARA SU RESOLUCIÓN Y EL ENVÍO DE LOS DE SU COMPETENCIA ORIGINARIA A LAS SALAS Y A LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.