



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA REMUNICIPALIZACIÓN: CREACIÓN DE MUNICIPIOS RURALES

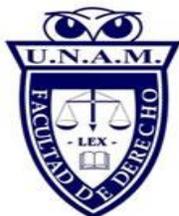
EN EL ESTADO DE PUEBLA

T E S I S
PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:

FRANCISCO JAVIER GALINDO ROQUE

ASESOR: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, MÉXICO, D.F., MAYO DE 2011.





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.

Dedico esta Tesis:

A mi madre Rufina Roque Graciano (q.d.e.p.).

*En especial a toda mi familia,
que me inculcaron al estudio.*

A mi esposa Celia, por su comprensión y apoyo.

*A Mi hijo Francisco Javier, mi motivación
Presente Y futuro.*

Agradecimientos:

*Al Lic. Felipe Rosas Martínez,
Por su guía, tiempo y confianza.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México
Que me dio una educación de excelencia.*

*A todas aquellas personas que me
compartieron sus conocimientos.*

*Al Municipio de Naupan, Puebla,
Lugar donde yo nací.*

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1 Municipio en Roma.....	6
1.2 Derecho Municipal.....	8
1.2.1 Municipio.....	8
1.3 El Primer Municipio en México.....	9
1.4 Etapa Colonial.....	16
1.5 México Independiente.....	17
1.6 La Constitución de Cádiz de 1812.....	21
1.7 La Constitución Federal de 1824.....	23
1.8 Leyes Constitucionales de 1836.....	26
1.9 Las Bases Orgánicas de 1843.....	29
1.10 La Constitución de 1857.....	31
1.11 El Municipio en el Porfiriato.....	40
1.12 El Congreso Constituyente de 1917.....	44
1.13 Primera reforma en 1983.....	53
1.13.1 Segunda reforma en 1999.....	68
1.13.2 Tercera reforma en 2001.....	84

CAPÍTULO SEGUNDO

RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1 Oaxaca: Los Municipios a elección por Usos y Costumbres.....	92
2.2 Acuerdos de san Andrés.....	97
2.3 Conflicto armado, Chiapas 1994.....	100

2.4 Convenio 107.....	107
2.5 Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas.....	112
2.6 Tlaxcala: el reconocimiento de un cuarto nivel de gobierno: el de la Comunidad.....	121

CAPÍTULO TERCERO

TIPOLOGÍA MUNICIPAL Y MARCO JURÍDICO VIGENTE

3.1 Clasificación Municipal.....	131
3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	151
3.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.....	163
3.3.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.....	183
3.3.2 Bandos de Policía y Buen Gobierno.....	191
3.3.3 Reglamentos Municipales.....	193

CAPÍTULO CUARTO

LA REMUNICIPALIZACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA

4.1 Reformar el Marco Jurídico Municipal.....	199
4.2 La creación Ley Marco que regule la creación de Municipios Rurales.....	210
4.3 Ley para la Creación de Municipios Rurales.....	216
4.4 La Remunicipalización en el Estado de Puebla.....	223

CONCLUSIONES.....	243
-------------------	-----

PROPUESTAS.....	248
-----------------	-----

1. Reformar el artículo 115 Constitucional, la posibilidad de crear nuevos Municipios.
2. Las Juntas Auxiliares determinaran la creación de Municipios, en el Estado de Puebla.

ANEXOS..... 255

BIBLIOGRAFÍA.....279

INTRODUCCIÓN

La presente tesis titulado “LA REMUNICIPALIZACIÓN: CREACIÓN DE MUNICIPIOS RURALES EN EL ESTADO DE PUEBLA”, tiene como propósito optar título de licenciado en Derecho.

Los romanos al igual que los aztecas, conocieron, con diferentes denominaciones, formas de organización vecinal, la antigua Roma inicia su expansión política y territorial en la península itálica prácticamente desde los primeros tiempos de la República, sin seguir un procedimiento jurídico único, sino adecuando a cada caso, de acuerdo con las respectivas situaciones de hecho y con los intereses específicos a regular.

La exigencia administrativa derivada del crecimiento del territorio y la población sometidos al dominio de Roma, dio lugar al surgimiento del municipio romano como forma de organización vecinal o centro local poblacional con autonomía administrativa y un ordenamiento jurídico de aplicación local, incorporado al territorio y al Estado romano, cuyos habitantes con el paso del tiempo, se convirtieron en ciudadanos romanos que asumieron cargas contributivas a favor de Roma.

Los antecedentes del municipio en la época de los Mexicas fueron los Calpullis, el gobierno estaba integrado por el consejo de ancianos, existía una igualdad entre su miembros, pero los cargos de dirección era para determinadas personas, que hubiera línea de descendencia, ligados por parentescos o familiar, la agrupación también tenían su propio territorio. El Calpulli fue la principal forma organización política de la sociedad Azteca o Mexica.

En el estado mexicano, desde su llegada de Hernán Cortez quien instauro el primer municipio el 22 de abril de 1519, en la Villa Rica de la Veracruz. Con el paso

del tiempo la institución municipal se incrustó en el territorio mexicano con personalidad propia, acordes al sistema municipal Español en un principio.

En la colonización de la Nueva España, se le dio una justificación jurídica a través del municipio, con la fundación del primer ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz, se inició la organización a través de esta institución política y jurídica en el estado mexicano.

Después Cortés fundaría la población de Villa Segura de la Frontera hoy es el municipio de Tepeaca Puebla, se señala que es la segunda Ciudad Española, que se instaló en el territorio mexicano, y es el primer ayuntamiento oficial, de fecha 4 de septiembre de 1520.

Con la llegada de los españoles en el territorio mexicano se dio una convivencia del municipio Español con el municipio autóctono, como resultado nace el sistema municipal político mexicano.

En las ordenanzas de población de Felipe II en 1573 fueron las primeras leyes que regularon el Ayuntamiento de Cabildo. En esta misma tesitura se instauró definitivamente el municipio Español en el territorio mexicano, con las características del municipio Español.

Posteriormente la Constitución de Cádiz de 1812, este ordenamiento estableció la organización de los municipios, fortaleció la institución municipal, como instancia básica de gobierno, organización territorial y poblacional.

Aduciendo la Constitución de 1824, no reconoció propiamente al municipio, dejó a consideración de los estados de la recién formada Federación, para que en uso de sus facultades legislaran sobre la materia municipal.

En tanto las Leyes de 1836 consagraron constitucionalmente a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos, este régimen centralista incorporo el Distrito Federal al Departamento de México.

Como en las Bases Orgánicas de 1843, las facultades del presidente son todas y más de las necesarias, el poder general interviene en la vida local, la república quedan al arbitrio de la voluntad del ejecutivo.

La Constitución Liberal de 1857 se estableció la organización del país en forma de república representativa democrática, federal y popular, poca relevancia en materia municipal.

Durante el porfiriato el municipio se vio sometido por medio de estructuras políticas y administrativas establecidas entre la organización vecinal y el gobierno del estado, lo que genero una amplia demanda popular para su eliminación, inconformidad recogida por el Constituyente de Querétaro, traducida en las disposición contenida en la fracción del artículo 115 de la Constitución de 1917, conforme a la cual no habrá autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado.

Así como la Constitución Social y Política de 1917 consagro en su artículo 115, la libertad municipal, la aspiración del municipio libre queda establecida en la constitución, por la revolución mexicana y en base a este principio, cada uno de los estados que integran la federación, han expedido sus leyes Orgánicas Municipales.

La reforma del artículo 115 Constitucional de 1983, fue en reforzar al municipio, otorgándole un marco competencial propio y garantizándole un mejor ejercicio de su autonomía, en los ordenes político, hacendario y administrativo.

Como es caso del estado de Oaxaca en 1997 se estableció la elección de autoridades no de candidatos y se definió que los miembros del ayuntamiento electos por usos y costumbres ya no tenían que ser ratificados por los partidos.

Los acuerdos firmados de San Andrés, plantea la construcción de una nueva relación entre los pueblos indios y el Estado, la participación indígena en el ayuntamiento, como llevar a cabo los procesos de remunicipalización para un mejor acceso a las vías de comunicación. Son peticiones de los habitantes indígenas del estado de Chiapas.

En el Convenio 107 expresa, que las comunidades o grupos sociales que tienen su manera propia de vivir distinta a las normas de vida de la nación a la que pertenecen y que no se han incorporado a ella.

En tanto el Convenio 169 establece, que constituye un derecho humano fundamental de los pueblos para determinar libremente su futuro, condición política, desarrollo económico, social y cultural.

La tipología municipal que realiza el estado mexicano, las clasifica en rurales, semiurbanos, urbanos estos cooptados en una zona metropolitana.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917, en el Capítulo del Municipio Libre, establecía el territorio del Estado para su administración política se divide en Municipios, será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado y se renovarían cada año.

La Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1982, en el Capítulo del Municipio Libre, señalaba, el Municipio Libre es la base de la división territorial de la organización política y administrativa, cada ayuntamiento se renovaría cada tres años.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla de 1916, suprimió los llamados jefes políticos, la Ley Orgánica 1974 incluyó el término de ser libre y reconocía como la base de la organización política, administrativa y funcionamiento del municipio; en 1983 la Ley Orgánica Municipal, su objetivo fue en fortalecer el municipio libre.

El Bando de Policía y Buen Gobierno, el término *policía* tanto es de carácter preventivo como represivo, afirman el orden y la paz pública de un municipio, en el sentido de *buen gobierno* como finalidad es favorecer los intereses de los habitantes del municipio.

Señala el artículo 115 constitucional fracción II, párrafo 2, es la facultad que tienen los ayuntamientos de expedir reglamentos, cuando menos se debe expedir los siguientes: el reglamento interno de la administración, el reglamento interior de trabajo, el reglamento de control de gestión y los reglamentos de servicios públicos.

Expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 115, con el carácter de Ley Marco para que implante cambios que favorezca el desarrollo municipal, ya que en las reformas de 1983 y 1999 no fueron suficientes para su pleno desarrollo de esta institución, la Ley Marco, conforme el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes tienen mayor jerarquía que los reglamentos.

En el año de 1824 la Constitución Federal de la República le concede a Puebla el carácter de Estado y el Congreso Local reconoce 21 partidos, mediante decreto de 26 de octubre de 1962 se suprimen a cinco Municipios, quedando de un total de 217 municipios.

CAPÍTULO PRIMERO

CONCEPTOS Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MUNICIPIO

1.1 Municipio en Roma

La expansión del Imperio Romano trajo como consecuencia el sometimiento de muchas ciudades y pueblos al dominio de Roma; por este motivo quedaron clasificadas las ciudades en diversos grupos, uno de ellos fue el municipio, que gozaba de autonomía administrativa y que se gobernaba por leyes propias, cuyos vecinos, con el curso de los años, llegaron a alcanzar los mismos derechos que los ciudadanos romanos.¹

La palabra municipio la encontramos en Roma para distinguir a un centro de población de otros, por los derechos civiles y políticos que les eran concedidos a los habitantes de ese centro de población sometido a Roma.²

El autor Daniel Moreno Díaz en su obra "*Derecho Constitucional Mexicano*" señala que, en Roma es indudable, y se considera, con pruebas indubitables, que alcanzó una gran vitalidad. Los servicios municipales de la época, lo mismo la higiene que el drenaje, la limpieza que la policía, las diversiones y todo tipo de servicios, eran perfectamente atendidos por las municipalidades. Su eficacia quedo aprobada cuando se aplico el sistema a buena parte del Imperio Romano, y el sentido de amplia libertad local, que fue un factor determinante del adelanto del imperio, a cuya sombra floreció la institución. Cuando este decayó, el imperio declino hasta su absoluta caída en el despotismo.

¹ El Imperio Romano sometió a muchas ciudades y pueblos al dominio de Roma, formando distintos grupos, uno de ellos fue el municipio que gozaba de autonomía administrativa y se gobernaba por sus propias leyes, con el tiempo todos alcanzaron los mismos derechos que los ciudadanos romanos. Fernández Ruiz, Jorge, coord. Régimen Jurídico Municipal en México, México, Porrúa, 2003, pp. 1-2.

² Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2009, p. 44.

Los legionarios llevaron su sistema jurídico y político por buena parte de Europa, sobre todo en España, donde se extendió por la mayor parte de la península.³

Para el autor Doctor Reynaldo Robles Martínez en su libro *“El Municipio”* dice que, roma crea al Municipio como una forma de organización política, ya que el imperio sometía bajo su voluntad a numerosos pueblos, dándoles como concesión algunas libertades para gobernarse.⁴

“El Derecho Municipal, se fue enriqueciendo de las leyes y costumbres de los municipios que integraban el imperio y fue hasta la época de Tarquino el Soberbio, cuando Sexto Papydio las recopiló en el Código Papiriano. Esta legislación contiene disposiciones que regulan el establecimiento y organización de los cuerpos de magistrados, ediles, censores entre otros, a los cuales les señalaba sus facultades.

Con su propia legislación, El Municipio adquirió un carácter diferente al del estado a que pertenecía, es decir, que preciso sus funciones además de reconocer y acatar las leyes generales del Estado, lo que origino según Momsen el nuevo Derecho Municipal, esto es, el Derecho de la ciudad dentro del Estado.

La organización en municipios del Imperio romano no fue simultánea para todos los pueblos, e inclusive las ciudades tenían diferente estatuto, dependiendo de la carta que les rigiese.⁵

La organización en municipios se fue preparando por el senado, quien a través de embajadas formadas por senadores imponen políticas y soluciones a los pueblos, hablando directamente con la población, marginando a los reyes, pues consideraban a la monarquía como una forma política inferior, transitoria, peligrosa para la

³ El Municipio en Roma se caracterizo por contar con servicios públicos eficientes. Moreno Díaz, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1993, p. 364.

⁴ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., pp. 47-48.

⁵ Ídem.

liberación de los pueblos al Imperio romano y al mismo tiempo permitían la transformación de los reinos en municipios”.⁶

1.2 Derecho Municipal

El autor Robles Martínez establece, el Derecho Municipal es el conjunto de normas jurídicas que regulan la constitución, formación, integración, organización y funcionamiento del Municipio; las relaciones jurídicas que se producen con motivo de la actividad que realizan sus órganos, las que se dan entre los mismos órganos municipales, entre estos y otros órganos estatales o bien, con los particulares.⁷

Por otra parte el autor Eduardo López Sosa señala como, el conjunto de normas jurídicas que regulan la integración, organización, funcionamiento y actividad del municipio, así como sus relaciones con otros órganos del Estado y con los particulares.⁸

1.2.1 Municipio

Por su parte el autor David Arellano Gault menciona, el consenso aceptado, y poco discutido en lo esencial, parte de la idea de los jusnaturalistas y Tocqueville. El municipio nace incluso antes del Estado, es la comuna, surge espontáneamente, casi “de dios”.⁹

6 Señala el Doctor Robles Martínez que, el municipio se crea en Roma como una forma de organización política, por otro lado el Derecho Municipal se fue enriqueciendo con las leyes y costumbres de los municipios que integraban el imperio, en la época de Tarquino el Soberbio cuando Sexto Papydio las recopiló en el Código Papiriano, esta legislación regulaba la organización de los cuerpos de magistrados, ediles y censores; la organización de los municipios se fue preparando por el senado, estos imponían políticas y soluciones a los pueblos, separando a los reyes, consideraban que la monarquía era peligrosa para los pueblos. *Ibidem*, p. 49.

7 Robles Martínez, Reynaldo, *op. cit.*, pp. 3-4.

8 López Sosa, Eduardo, *Derecho Municipal Mexicano*, México, Porrúa, 2007, p. 5.

9 Arellano Gault, David, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 42-43-44, 1993, p. 36.

La escuela legalista francesa concibe al municipio como una unidad territorial creada solo por la ley, cuyas atribuciones son delegadas por el Estado y pueden en todo momento ser ampliadas, reducidas y hasta suprimidas por el poder estatal.¹⁰

El decreto de la asamblea Constituyente Francesa de 1789 es el precedente básico de esta idea.¹¹

Para el maestro José Gamas Torruco dice que, el Municipio es una unidad política dentro del Estado. Su base es una comunidad geográficamente localizada y que reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales; en este aspecto, el municipio dispone de una esfera particular de competencias reducidas a éstas.¹² Pero el municipio no está separado del Estado, sino integrado a su estructura.¹³

La Enciclopedia Omeba establece la siguiente definición, el Municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de Derecho público constituida, por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional.¹⁴

1.3 El Primer Municipio en México

El autor Oropeza Martínez Humberto afirma que, el municipio mexicano es una herencia del Calpulli azteca, que sigue conservando a través del tiempo nuestras tradiciones y normas sociales siempre integradas y que, al fundirse durante la

¹⁰ Ídem.

¹¹ Para Arellano Gault, dos ideas diferentes el nacimiento del municipio, la primera de un hecho social, la segunda, surge de una institución. Ídem.

¹² Gamas Torruco, José, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2001, p. 268.

¹³ El municipio es un elemento al interior del estado, la comunidad es la base principal, localizada, que reconoce su propia autoridad este gestiona los intereses del municipio, su competencia es reducida y es la base del estado. Ídem.

¹⁴ El municipio es una persona de derecho público, constituido por una comunidad de personas dentro de un territorio limitado, administra sus propios intereses, depende de una entidad pública superior local o nacional. Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XIX, Driskill, Argentina, 1991, pp. 960-961.

Colonia, dieron paso a su constitución política y administrativa, convirtiéndolo hasta nuestros días en el municipio realmente libre.¹⁵ La pertenencia del Calpulli deriva del nacimiento de las personas dentro del grupo y sus miembros decían estar ligados por parentescos o amistad.¹⁶ La agrupación poseía un territorio propio.¹⁷

Existía una relativa igualdad entre sus miembros de los Calpulli; sin embargo, los cargos principales de dirección pertenecían a determinadas líneas de descendencia. El gobierno era ejercido por un funcionario de estirpe señalada y por un cuerpo colegiado donde los cargos eran repartidos entre los ancianos del Calpulli.¹⁸

Expresa el autor Doctor Jorge Fernández Ruiz que, la gubernatura de Cuba, ocupada para 1519 por Diego Velásquez, organizaba desde años atrás diversas exploraciones a las tierras del occidente. Así, luego de diversas incursiones realizadas con tal propósito, como la de Hernández de Córdova y la de Grijalva, vino a estas tierras la encabezada por Hernán Cortes, quien se había revelado en contra del gobernador, al pretender aquel relevarlo del mando de la expedición. El audaz conquistador, quien ya había sido alcalde mayor de Santiago de Cuba, optaría por constituir una asociación de vecindad, para dejarse de investir por el municipio, de todos los poderes que le hacía falta en el propósito de convertirse, de explorador sin títulos, en conquistador legítimamente armado.¹⁹

Según el autor Doctor Moisés Ochoa Campos expone, mientras tanto, el gobernador Velásquez organizaba una cuarta expedición al mando de Pánfilo de Narváez, con instrucciones de destruir a Cortés por la fuerza. Enterado de esto don Hernando, preparo su plan, pensando seguramente que, en la lucha entre dos ambiciosos, debería vencer el más astuto.²⁰

¹⁵ Oropeza Martínez, Humberto, Administración Pública Municipal, 2ª edición, México, Editorial Trillas, 2007, p.

14.

¹⁶ Ídem.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., p. 12.

²⁰ Ochoa Campos, Moisés, La reforma Municipal, 3º edición, México, Porrúa, 1985, p. 95.

Cortés encontró un medio apropiado para legalizar sus aspiraciones, ya que al fundar una ciudad, el Ayuntamiento tenía facultades para otorgarle nueva investidura, anulando toda injerencia del gobernador de Cuba.

Fue así que mandó buscar un lugar apropiado para fundar la ciudad, encontrándolo Montejo en un paraje llamado Quiahuiztla. Mas sin embargo, cuando Cortés dio orden de marchar a ese sitio, surgió el descontento entre grupo del ejército adicto a Velásquez.

Evitar el fracaso de sus planes, fue lo que lo movió a anunciar que al día siguiente embarcarían para volver a Cuba. Pero esa misma noche, sus amigos ganaron simpatizadores y a la mañana del nuevo día -22 de abril de 1519- pudo fundarse la ciudad en el sitio que ocupaba el campamento.²¹

Después de tocar varios puntos de tierras mexicanas, Cortes decidió desembarcar en el área de lo que ahora es Veracruz, y como estaba consciente del problema legal que representaba su conducta de rebelión y desobediencia contra el gobernador Velásquez, quiso subsanar la legitimidad de su viaje de conquista aprovechándose del derecho Castellano que bien conocía, ya que había hecho estudios de leyes en Salamanca, por lo que procedió fundar, a nombre del Rey Carlos I de España y V de Alemania, el primer municipio de América continental, conocido como la Villa Rica de la Veracruz, el 22 de abril de 1519, que era viernes santo: de ahí el nombre por conmemorarse la festividad religiosa de la Vera Cruz de Cristo. Posteriormente se fundaría el ayuntamiento de Coyoacan y muchos más, con lo cual, el municipio de tipo español vino a sustituir o marginar a los Calpullis en la organización vecinal.²²

La fecha de la Carta Constitutiva de la instalación de este primer Municipio, es la de 10 de julio de 1519.²³

²¹ *Ibíd*em, pp. 95-96.

²² El municipio en la Nueva España se conoce con la fundación de la Villa Rica de la Veracruz, instalado por Hernán Cortes, el 22 de abril de 1519, a partir de esta fecha inicia la organización en municipios, en seguida se fundaría el ayuntamiento de Coyoacán que vino a sustituir a los Calpullis. Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., p. 12.

²³ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 66.

Por su parte el autor Antonio De Solís señala, comunicó su resolución a los Capitanes de su confianza: y suavizada por este medio la proposición, se convocó la gente para nombrar los ministros del gobierno: en cuya breve conferencia prevalecieron los que sabían el ánimo de Cortes y Salieron por Alcaldes Alonso Hernández Portocarrero y Francisco de Montojo; por Regidores Alonso Dávila, Pedro y Alonso de Alvarado, y Gonzalo de Sandoval: por Alguacil Mayor, y Procurador General Juan de Escalante y Francisco Álvarez Chico. Nómbrase también al Escribano de Ayuntamiento, con otros ministros inferiores. y hecho el juramento ordinario de guardar razón y justicia, según su obligación, al mayor servicio de Dios y del Rey, tomaron posesión con solemnidad que se acostumbra, y comenzaron a ejercer sus oficios, dando á la nueva población el nombre de la *Villa Rica de la Veracruz*: cuyo título conservó después en la parte donde quedo situada, llamándose Villa Rica en memoria del oro que se vio en aquella tierra, y *de la Vera Cruz* en reconocimiento de haber saltado en ella el Viernes de la Cruz.²⁴

Hecha esta diligencia, partieron los Alcaldes y Regidores, llevando tras sí la mayor parte de aquellos soldados, que ya representaban el pueblo, a la barraca de Hernán Cortés y le dixeron, ó notificaron, que la Villa Rica de la Vera Cruz, en nombre del Rey Don Carlos, y con sabiduría y aprobación de sus vecinos, en concejo abierto le había elegido y nombrado por Gobernador del Ejército de la Nueva España; y en caso necesario le requería y ordenaba que se encargase de esta ocupación, por ser así conveniente al bien público de la Villa y al mayor servicio de su Majestad.²⁵

Así resulta Cortes Capitán General de las Milicias comunales de Vera Cruz y empieza la gran empresa de organizar el ejército y celebrar alianzas para conquistar el Imperio Azteca; tal fue la importancia de aquella primera organización. Como se ve, Hernán Cortés fundo el primer Ayuntamiento por razones políticas y militares; al

²⁴ De Solís, Antonio, Historia de la Conquista de México, Tomo I, México, Editorial Del Valle de México, pp. 241-242.

²⁵ Los Alcaldes y Regidores como representantes del pueblo notificaron a Hernán Cortés que la Villa Rica de la Veracruz en nombre del Rey Don Carlos y con la aprobación de los vecinos fue nombrado gobernador del ejército de la Nueva España. En palabras De Solís Antonio. *Ibidem*, p.247.

no existir población español con anterioridad se simuló el caserío del pueblo en medio de enramadas, creándose formalmente un Municipio para satisfacer los requisitos legales de la conquista.²⁶

A las siguientes poblaciones que se fueron fundando se les dio el carácter de municipios, también por razones políticas y militares encaminadas a fortalecer las posesiones que se iban obteniendo al expandirse el dominio español.²⁷

Después de setenta y cinco días de sitio, una vez transpuesto el crucial 13 de agosto de 1521 y mientras se arrasaba la antigua gran Tenochtitlan, Cortés instaló en Coyoacán un Ayuntamiento, no sabiéndose la fecha exacta en que comenzó a funcionar, por haberse perdido los primeros libros de cabildo, que solo se conservan a partir del 8 de marzo de 1524, en que el propio Ayuntamiento fungía ya en la ciudad de México.

Fue por disposición de Cortés, que instaló el primer Ayuntamiento metropolitano en el mismo edificio que ocupaba su cuartel general en Coyoacán. Ahí sesiono de agosto de 1521 a marzo de 1524, en que fue trasladado a México, “luego que la ciudad quedó nuevamente en condiciones de ser poblada”.²⁸

Pocas ciudades han escrito una epopeya más gloriosa que la de Tenochtitlan en 1521, arrasada por la avalancha de doscientos mil indios aliados a los españoles, novecientos infantes castellanos, ochenta de caballería, diecisiete piezas de artillería, trece bergantines y seis mil canoas.

La ciudad “quedó tan desbaratada y destruida y asolada, que casi no quedo piedra sobre piedra”, se dice en el proceso de residencia que años más tarde se le

²⁶ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 67.

²⁷ Cortés siendo Capitán General de la Milicia de Veracruz, empezó organizar y establecer alianzas para derrocar al Imperio Azteca, por razones políticas y militares instaló el primer municipio como un requisito legal de la conquista. *Ibidem*, p. 69.

²⁸ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., pp. 97-98.

formó a Cortés. Tal situación fue la que obligo al Conquistador a trasladarse a Coyoacán el 17 de agosto del mismo año de 1521.²⁹

Con base en esta acta, podemos advertir que, el 8 de marzo de 1524, ya funcionaba el Ayuntamiento en la ciudad de México. Se le da en ella el nombre de Temixtitan, pero debe recordarse que en los primeros tiempos se le denominaba así o acoplando México- Temixtitlan.

En segundo lugar, se advierte que el Ayuntamiento sesionaba en esa época en las casas de Cortés, pues no fue sino hasta años después que se terminaron las del municipio. Algunos historiadores aseguran que fue en el mes de octubre de 1528 cuando el cabildo sesiono por primera vez en su nueva casa, pero el 10 de mayo de 1532, es la fecha fijada por la mayoría.³⁰

Además, dicha acta asienta que a la sesión del Ayuntamiento solo asistieron un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco regidores. Es que el Ayuntamiento metropolitano no contaba en esa época sino con un Alcalde Ordinario y cinco ediles.³¹

En la ciudad de México, el Ayuntamiento se preocupó inmediatamente por formar el plano o traza “no procediendo a la distribución de los solares, por haber usado el principio de esa facultad Hernán Cortés”. La ciudad de Puebla fue trazada en 1531 por Hernando de Saavedra, Corregidor de Tlaxcala y el aumento de los habitantes dio lugar a que seis años después se elaborara un plano de la ciudad, para evitar que se diese un mismo solar a diversas personas.

La traza consistía en señalar calles y manzanas. Estas eran generalmente rectangulares y se dividían en solares que se daban a los que se registraban como vecinos.³²

²⁹ Ídem.

³⁰ Íbidem, pp. 99-100.

³¹ Ídem.

³² Íbidem, p. 101.

Este hecho casi generalizado, alcanza una de sus más perfectas expresiones en la Ciudad de los Ángeles, notable por su perfecto trazado urbano. México tiene pues, una original tradición urbanística, que lamentablemente se ha olvidado.³³

El autor licenciado Moreno citado por Ochoa Campos Moisés, sobre la jurisdicción del Cabildo Metropolitano, dice el autor citado, que “los términos de la ciudad de México, y no nos referimos exclusivamente a su traza, sino más bien al territorio dentro del cual se ejercía la jurisdicción de sus autoridades municipales, fueron inciertos en los primeros tiempos que siguieron a su reconstrucción”.³⁴

Ante el problema y advertidos de las necesidad de delimitar el área municipal, “en diferentes épocas se hicieron apeos y deslindes para precisar, no solo la extensión de los ejidos, sino la jurisdicción de la ciudad de México, que pretendía abarcar un radio de quince leguas, atenta a su grandeza y nobleza y numero de pobladores”.

A este respecto, “el Rey de España obsequio sus pretensiones, otorgándole por Real Cédula de 24 de octubre de 1539, las quince leguas de términos que tenia pedidas, concediéndoles además la jurisdicción civil y criminal dentro de los dichos términos, exceptuando de ella los pueblos en donde había corregidores, por ser cabeceras y pueblos principales, como Texcoco, los que conservaban su jurisdicción propia dentro de sus respectivos límites”.

Por otra parte y “alegando como antecedente histórico la dependencia en varios pueblos se encontraban con relación a Tenochtitlan antes de la Conquista, el Ayuntamiento pidió al Emperador Carlos V que fueran concedidos a México, como propios, los pueblos de Churubusco, Mexicaltzingo y Mixqui”.³⁵

Y concluyendo sus observaciones sobre este tema, expresa el propio autor: “El centro de la urbe siguió siendo la Plaza Mayor, que en la gentilidad fue casi

³³ Ídem.

³⁴ Íbidem, pp. 102-103.

³⁵ Ídem.

completamente ocupada por el vasto recinto del gran Toacalli. Primero, hizo Cortés la distribución de los solares, reservándose para sí lo mejor, como era natural; después el Ayuntamiento usó de esa facultad, según consta por los Libros de Actas de cabildo”.³⁶

1.4 Etapa Colonial

La colonización de la Nueva España se realizó a través del municipio. Las primeras leyes que regularon nuestro territorio fueron emanadas de los Ayuntamientos, entre las que están las ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525.

Las leyes dictadas por España fueron las Ordenanzas de población de Felipe II, en 1573, que regularon la fundación de pueblos y ciudades e instituyeron los consejos municipales como forma de gobierno; es por ello que el primer órgano de gobierno que existió en la Nueva España, fue el Ayuntamiento o Cabildo.

En un principio el vecindario elegía libremente sus autoridades pero posteriormente los puestos edilicios fueron vendidos.

Desde un principio se fueron implementando medidas centralizadoras, que menguaban el carácter democrático del Ayuntamiento, como fue la venta de los cargos concejiles y la facultad de los virreyes para designar regidores honorarios entre los peninsulares llegados a la Colonia, en efecto, por cedula del 5 de octubre de 1522, de la Reina Juana, el cargo de regidor es vendido al mejor postor, quien podía renunciarlo a favor de una tercera persona y en caso de que no lo hiciese y falleciese en el cargo, este se revertía a la Corona, que lo podía vender nuevamente.

³⁶ Por su parte Ochoa Campos señala, *el primer ayuntamiento metropolitano de Coyoacán*, fue instalado por Hernán Cortez, aquí sesiono de agosto de 1521 a marzo de 1524, para el 8 de marzo de 1524 ya funcionaba el Ayuntamiento en la ciudad de México o Temixtitlan, le dio prioridad por elaborar el plano de la Ciudad. Como también en la Ciudad de Puebla fue trazada en 1531 por Hernando Saavedra, corregidor de Tlaxcala y por el aumento de la población seis años más tarde se elaboro un plano de la ciudad. El rey de España otorga por cedula de 24 de octubre de 1539 las quince leguas y la jurisdicción civil y criminal, excluyendo en los pueblos donde ya había corregidores por ser cabeceras y pueblos principales como Texcoco. *Ibidem*, p. 104.

Posteriormente Carlos V, en cedula del 1º de noviembre de 1521, limita el derecho del comprador de un cargo concejil para que ya no tenga derecho a perpetuidad, sino solo por una vida pudiendo venderse el cargo únicamente a personas idóneas.

La autoridad central tenía garantizada su intervención en los cabildos a través de los alcaldes mayores o corregidores, ya que estos eran precisamente nombrados por dichas autoridades. Eran también vendibles y renunciables los oficios de escribano de cabildo, de alguacil mayor, depositarios y fieles ejecutores. La venta se hace en subasta y previo pregón y solo eran admitidos a posturas los que llenaban las condiciones de idoneidad y competencia a la justicia, prefiriendo a estos aunque otros ofrecieran mayor precio.

En lo general puede decirse que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores; tenía además un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor.³⁷

1.5 México Independiente

Por su parte el autor Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario señalan que, durante estos años poca fue la atención que se prestó a los diferentes aspectos de la vida de los municipios, y resulta claro que haya sucedido así, sobre todo por los innumerables problemas que distrajeron la atención de los gobernantes e insurgentes de aquellos días.

³⁷ En un principio las ordenanzas de Cortes de 1524 y 1525 regulo la Nueva España, las Ordenanzas de población de Felipe II de 1573 instalo el Ayuntamiento de Cabildo como primer órgano de gobierno, por cedula de 5 de octubre de 1522 de la Reina Juana el cargo de regidor fue vendido, y por cedula del primero de noviembre de 1521 de Carlos V, limita el cargo por perpetuidad pero teniendo el derecho de venderlo en vida a una persona idónea. Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., pp. 71-72.

En un edicto del 3 de diciembre de 1810, Hidalgo, en una respuesta a los cargos de herejía que hacia la Inquisición, hizo su única referencia al municipio, al decir, de la forma de gobierno:

Establezcamos un gobierno que se componga de representantes de todas las ciudades, villas y lugares de este reyno, que teniendo por objeto principal mantener nuestra santa religión, dicte leyes suaves, benéficas y acomodadas a las circunstancias de cada pueblo: ellos entonces gobernarán con dulzura de los padres, nos tratarán como sus hermanos, desterrarán la pobreza, moderando la desviación del reyno y la extracción de su dinero; fomentarán las artes, se avivará la industria; haremos libre uso de las riquísimas producciones de nuestros feraces países, y a la vuelta de pocos años, disfrutaran sus habitantes de todas las delicias que el soberano autor de la naturaleza ha derramado sobre este casto continente.

Hidalgo veía en el Municipio un cimiento natural a la reforma de gobierno en que pensaba.³⁸

Dicho sistema fue implantado por Napoleón, al crear la institución de las prefecturas, en las cuales el perfecto, como delegado del Poder Ejecutivo, administraba el departamento y el subperfecto, como delegado del perfecto, administraba el distrito. En México la institución se adoptó tanto en la República Federal como en la Centralista de suerte que había un funcionario y una estructura intermedia -con diversas denominaciones- entre el municipio y el gobernador del estado o del departamento.

La Constitución Social y Política de 1917 eliminó toda estructura y toda autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipio, por considerar que tales órganos y autoridades intermedias fomentaban el caciquismo y sano desarrollo del municipio.

³⁸ Muñoz Virgilio, et. al., Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México, México, UNAM, 1979, p. 46.

Bajo la influencia francesa, el municipio mexicano durante la presidencia de don Benito Juárez estuvo sometido a la institución de la prefecturas, que ya se había aclimatado en el país a través de un proceso en el que los pasos más salientes fueron la instauración de los jefes políticos, en la Constitución de 1824, y la reglamentación de atribuciones de los prefectos y subprefectos con la ley de 1837.³⁹

Por lo tanto la organización política local, derivada de la reforma, no fue materia de modificaciones substanciales, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada Partido debía haber un Perfecto en calidad de Presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de Jefe de la policía.

Pero las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas, según la reglamentación reformista. Su simple enunciado, permite formarnos una idea del enorme poder de que disfrutaron en la esfera local, con perjuicio de la autoridad de los Ayuntamientos. En efecto era de su competencia:

1. Vigilar el funcionamiento de los ayuntamientos.
2. Publicar las Leyes y hacerlas cumplir.
3. Servir de conducto para la observancia de las órdenes de Gobierno Federal.
4. Acatar las disposiciones judiciales.
5. Cuidar del orden y la tranquilidad.
6. Informar el Gobierno Federal sobre los asuntos que le encomendase.
7. Nombrar a los Jueces de Paz.
8. Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores
9. Excitar a los Jueces a la pronta administración de la justicia
10. Formar la estadística de su respectivo Partido.
11. Fomentar la instrucción pública.
12. Perseguir la vagancia.
13. Atender a la higiene pública.

³⁹ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., p. 16.

14. Imponer sanciones gubernativamente.

15. Librar órdenes de cateo, etc.

El sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de Prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después, durante la dictadura porfirista, en una institución odiosa, conculcadora de los derechos ciudadanos.⁴⁰

El autor Daniel Moreno Díaz describe, triste fue la situación bajo la prolongada dictadura del Gral. Porfirio Díaz. Prácticamente se llegó a su desaparición, a pesar de que el rebelde Díaz, en sus planes de La Noria y Tuxtepec, abogaba por su fortalecimiento. Pedía también que se les garantizaran “los derechos y recursos propios, como elementos indispensables, para su libertad e independencia”. Se les anuló a través de los partidos, distritos y prefecturas, con un centralismo mayor, ya que el gobierno central nombraba sus propios delegados. Los prefectos políticos fueron de los personajes más odiados durante el porfiriato, porque solamente eran instrumentos negativos de los gobernadores. “El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución, la cual consagró entre sus principales postulados, la implementación del *municipio libre*.”⁴¹

El antecedente francés consagro, en la época moderna, ese régimen que intercepta las relaciones entre la vida local y la autoridad central, mediante una autoridad intermedia, colocada sobre el Ayuntamiento y bajo la dependencia directa del Gobierno”.⁴²

40 Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 254.

41 Porfirio Díaz no cumplió sus planes en fortalecer el Ayuntamiento como designarle recursos propios para su independencia, este periodo estaba por desaparecer el municipio. Moreno Díaz, Daniel, op. cit., p. 367.

42 Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 223.

1.6 La Constitución de Cádiz de 1812

El autor José Barragán Barragán señala que, la Constitución Gaditana de 1812, representa un documento de innegable trascendencia histórica con repercusiones mundiales, ya que fue una de las primeras Cartas Magnas que limitó el Poder del Rey, estableciendo lo que en doctrina se denomina Monarquía Constitucional, es decir, la forma de gobierno en que el soberano tiene que adecuar su conducta a las normas supremas sin poder ir más allá de lo que estas disponen.⁴³

Las Cortes de Cádiz, se reunieron el 24 de septiembre de 1810 juraron la Constitución el 19 de marzo de 1812 y la promulgación el 28 de marzo de 1812, a ellas acudieron diputados de todos los reinos y provincias americanas, lo que incluía a los diputados de la Nueva España.⁴⁴

El Constituyente Gaditano, lo mismo que los primeros constituyentes del México independiente se ocuparon de funciones legislativas ordinarias adicionales a su tarea de crear el texto constitucional.

El maestro Tena Ramírez citado por el autor Barragán Barragán señala que, en la Nueva España la Constitución de Cádiz fue jurada el 30 de septiembre de 1812, el citado autor nos relata que fue suspendida por el Virrey Venegas y reestablecida en algunas de sus partes por Callejas. Al recuperar la libertad Fernando VII uno de sus primeros propósitos fue restaurar el antiguo sistema absolutista español, razón por la que desconoció la Constitución de Cádiz, en mayo de 1814, sin embargo la vigencia de la Constitución de Cádiz fue reestablecida en España y México a raíz del levantamiento del General Ríos en contra del Rey, de suerte Fernando VII la juró en marzo de 1820, en la Nueva España el Virrey la juró el 31 de mayo de 1820.

No debemos olvidar que al momento de la independencia continuó vigente por mandato el plan de Iguala, y varias de sus leyes, concretamente las de materia penal

⁴³ Barragán Barragán, José, et. al., Teoría de la Constitución, 3ª edición, México, Porrúa, 2007, p. 202.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 385.

y civil, sirvieron como legislación federal mexicana hasta la creación de los primeros códigos federales mexicanos de esas materias, alrededor de la séptima década del XIX y durante los debates de la Constitución de 1917, cuando se discutía el artículo 27, se hizo patente, por parte de los Constituyentes, que las principales regulaciones agrarias a principios del siglo XX provenían de la tradición española.⁴⁵

El título VI establecía la reforma del gobierno interior de las provincias y de los pueblos, en cuanto a estos últimos se decía que serían gobernados por un ayuntamiento, que se compondría de un alcalde, regidores y el procurador síndico (Art. 309).

Para el gobierno de las provincias se establecía que el Rey nombraría un jefe superior en cada una de ellas, pero lo más relevante fue que se estableció en el artículo 325 que cada provincia, encabezada por el jefe superior y formada de siete individuos electos por juntas de partido.⁴⁶

El título VII se refería a las contribuciones, el título VIII a la fuerza militar, el título IX a la instrucción pública y el título X a la observancia de la Constitución y la manera de reformarla.⁴⁷

Por su parte la autora Teresita Rendón Huerta Barrera afirma que, esta Constitución accidentada y breve vigencia, es la que con mayor abundancia trata lo relativo al Municipio.⁴⁸

Las Jefaturas, políticas en su régimen de prefecturas, se inician desde 1813 y se suprimen hasta 1917. Esta situación de dependencia del municipio fue considerada

⁴⁵ *Ibidem*, pp. 385-386.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 388.

⁴⁷ En palabras de Barragán Barragán, la Constitución de Cádiz de 1812, es la primera Constitución con repercusión mundial al establecer límites al Poder del Rey, como en adecuar su conducta a las normas supremas, fue vigente hasta el momento de la independencia por mandato del Plan de Iguala, en materia penal y civil sirvieron como legislación federal mexicana, de igual forma implantaba un fuerte impulso a los municipios con el título "Del Gobierno Interior de las Provincias y de los pueblos. *Ídem*.

⁴⁸ Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, 4ª edición, México, Porrúa, 2007, p. 108.

para la definición de la fracción I del artículo 115 que nos dice: “Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.”

Prefecturas: En Europa fueron consignadas, en la *Constitución de Gáditana* de 1812, las jefaturas políticas, que consistían en establecer una “autoridad” entre el gobierno central y los municipios; dicha autoridad era inferior al poder central del Estado, pero superior a las autoridades municipales. Con el tiempo se convirtieron en delegaciones de los gobiernos para someter a los pueblos en la mayoría de regímenes dictatoriales o semidemocráticos. Estas pasaron a las colonias y pueblos de América por medio de la Constitución de Cádiz, en la cual prácticamente se introducen las jefaturas políticas o régimen de prefecturas.⁴⁹

1.7 La Constitución Federal de 1824

El autor De la Torre Villar Ernesto manifiesta que, la Constitución Liberal de 1824 no postula principio alguno de transformación social y económica olvidando, pese a que entonces se trataba de reivindicar a los iniciadores de la independencia, los postulados económicos–sociales de Hidalgo, Rayon y Morelos. Se puede afirmar que los diputados liberales de 1824 olvidaron el ideario de los primeros años de insurgencia. Creyeron que era más importante organizar el país, dotarlo de una forma jurídica que respondiera a los dictados más operantes en su época, más acordes con las normas jurídico–político vigentes en otros Estados modernos y a través de las cuales habían podido progresar.⁵⁰

El Constituyente de 1824 no podía tampoco, dominado por elementos eclesiásticos y de acuerdo con una fortísima tradición, dejar de postular el monopolio religioso. Si la Constitución se inicia con la invocación a “Dios todopoderoso, autor y

⁴⁹ Oropeza Martínez, Humberto, op. cit., p. 18.

⁵⁰ De la Torre Villar, Ernesto, et. al., *Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976, p. 113.

supremo legislador de la sociedad”, ella va a afirmar en su artículo tercero que la religión católica es la religión de la nación, la cual prohíbe el ejercicio de cualquier otra.⁵¹

Puede señalarse que hasta entonces la Constitución de 1824 sirvió como bandera y programa para el país. Con posterioridad, en el año de de 1917 México otorgo nueva Constitución que respeta los principios esenciales de 1824, como lo es la organización del país, pero incorporo en el nuevo código muchos otros principios que no era posible que un siglo antes considerara los constituyentes.⁵²

Para el autor Doctor Carlos F. Quintana Roldan refiere que, con base en dichas facultades, a partir de 1824 aparecieron las primeras constituciones de los nacientes Estados, así como las primeras Leyes Orgánicas Municipales. El modelo que se siguieron los Estados para organizar a las municipalidades fue, en buena medida, el de la Constitución de Cádiz.⁵³

Durante 1824-1835 se fueron gestando las bases del federalismo mexicano. En materia municipal cada entidad federativa con el afán de darle orden y unidad a las múltiples células de poder siguió la tendencia liberal de Cádiz. En la mayoría de los Estados se disminuyeron los ayuntamientos y se crearon autoridades intermedias entre el gobernador y los cabildos en calidad de Jefes Políticos o Prefectos, quienes tenían un papel “tutelar” de la administración municipal. Se empezaron a dictar lineamientos que centralizaron las funciones de los ayuntamientos y los hicieron altamente dependientes de los poderes estatales.⁵⁴

51 *Ibidem*, p. 114.

52 El Poder Constituyente estaba dominado por los representantes eclesiásticos que prohibían reformar la Constitución en beneficio del país, en el sentido que pudiera afectar los intereses de la iglesia, dicha Constitución Liberal no postulaba grandes transformaciones sociales y económicos, los diputados liberales se inclinaron más por organizar el país en una norma jurídica más acorde a la época. En comento De la Torre Villar. *Ibidem*, p. 123.

⁵³ Quintana Roldan, Carlos F., *Derecho Municipal*, 9a edición, México, Porrúa, 2005, p. 67.

⁵⁴ Por su parte el Doctor Quintana Roldan dice que, la primera Constitución Federal Mexicana promulgada por el Congreso General Constituyente de 1924, no hace referencia sobre el Municipio pero se crean las constituciones locales y las Leyes Orgánicas Municipales, por otra parte los Municipios fueron fracasando al disminuir los ayuntamientos creando autoridades intermedias entre el gobernador y los cabildos en calidad de Jefes Políticos o prefectos para que administraran el municipio, y así quedando el ayuntamiento en poder del gobernador. *Ídem*.

De acuerdo con el Art. 50, Fracción 28, de la Constitución de 1824, el Congreso disfrutó de la facultad de elegir un lugar que sirviera de residencia a los Supremos poderes de la Federación y de ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo.

A este respecto, el inquieto Fray Servando Teresa de Mier, con su fogosa oratoria, sostuvo la conveniencia de que la Ciudad de México fuese el lugar escogido por el Congreso General Constituyente para residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

Comentando este hecho, dice el licenciado Moreno que “invocó el Padre Mier consideraciones de índole geográfica, histórica, política y sociológica, y obtuvo, contra lo propuesto por la Comisión respectiva del Congreso, que la Ciudad de México, y no la de Querétaro, fuera la designada para el asiento oficial de los Poderes federales, con la categoría de “Capital de la República Mexicana”.

La actitud de Fray Servando, al sostener su iniciativa a favor de la Ciudad de México se explica por su general tendencia conservadora y tradicionalista.⁵⁵

En consecuencia, con fecha 20 de noviembre de 1824 el Congreso expidió el siguiente decreto:

Artículo 1º El lugar que servirá de residencia a los Supremos Poderes de la Federación, conforme a la facultad 28ª del Art. 50 de la Constitución, será la ciudad de México.

Artículo 2º Su Distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la Plaza Mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas.⁵⁶

Con el decreto de 20 e noviembre de 1824, en que se hizo la primera delimitación del Distrito Federal, quedaron fuera del mismo, numerosos poblados, tales como

⁵⁵ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 230.

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 231.

Coyoacán, Xochimilco dentro del Estado del mismo nombre y cuya cabecera se fija en Tlalpan.⁵⁷

Electo el primer Presidente de la República Mexicana, don Guadalupe Victoria, por el periodo de 1824 a 1829.⁵⁸

1.8 Leyes Constitucionales de 1836

A diferencia de la Constitución Liberal de 1824, la Sexta de las Siete leyes que componen la Constitución centralista de 1836, denominada “División del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos”, dedicada una atención especial a los ayuntamientos, equivalentes a los partidos en que se dividió el territorio de los departamentos.⁵⁹

Otro aspecto se destaca en la Constitución de 1836 es el relativo a la creación y reglamentación de las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y gobernadores. Los perfectos eran nombrados por el gobernador departamental y los subprefectos por los perfectos.⁶⁰

Fue la Sexta Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1836, la que “consagró como constitucionales a los ayuntamientos, disponiendo que fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4,000 habitantes y en los pueblos de más de 8,000. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijaría por

⁵⁷ Fray Servando Teresa de Mier, con tendencia conservadora y tradicionalista sostuvo contra la propuesta del congreso, en *la ciudad de México* y no a la de Querétaro fuera designada para el asiento oficial de los poderes federales, con la categoría de *Capital de la República Mexicana*, como también la *primera delimitación del Distrito Federal de 1824*, cuya cabecera se instaló en Tlalpan, en palabras de Ochoa Campos. *Ibidem*, p. 235.

⁵⁸ Oropeza Martínez, Humberto, *op. cit.*, p. 18.

⁵⁹ Muñoz Virgilio, et. al., *op. cit.*, pp. 57-58.

⁶⁰ Para el autor Muñoz Virgilio dice que, la Sexta de las Siete Leyes componen la Constitución Centralista de 1836 se denomina “división del territorio de la República y gobierno interior de los pueblos” con un contenido sobre el ayuntamiento equivalente a los partidos fue como se dividió el territorio de los departamentos, se reglamenta las prefecturas y subprefecturas como autoridades intermedias entre los municipios y gobernadores. *Ídem*.

las juntas departamentales y por los gobernadores, sin exceder respectiva mente de 6, 12 y 2.⁶¹

Textualmente, las Leyes Constitucionales de 1836, establecían en materia municipal:⁶²

Art. 22.- Habrá Ayuntamientos en las Capitales de los Departamentos, en los lugares en que los había en 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil habitantes y en los pueblos que tenga ocho mil, en los que no haya esa población habrá jueces de Paz, encargados también de la policía en el número que designen las Juntas Departamentales con los Gobernadores respectivos.

Art. 23.- Los Ayuntamientos se elegirán popularmente, en los términos que arreglará una ley -dictada el 20 de marzo de 1837-. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las Juntas Departamentales respectivas de acuerdo con el Gobernador, sin que puedan exceder los primeros de seis, los segundos de doce y los últimos de dos.⁶³

Art. 25.- Estará a cargo de los Ayuntamientos la policía de Salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, que no sean de fundación de particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen con los fondos del común, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios y promover el adelantamiento de la Agricultura, Industria y Comercio, y auxiliar a los Alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario y todo con absoluta sujeción a las leyes y reglamentos.

Art. 26.- Estará a cargo de los alcaldes, ejercer en sus pueblos el oficio de conciliador, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos las providencias urgentísimas que no den lugar a ocurrir al Juez de Primera Instancia, instruir en el caso, las diligencias de las causas criminales, practicar las que les encarguen los Tribunales o Jueces respectivos y velar sobre la tranquilidad y el

⁶¹ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 236.

⁶² *Ibidem*, p. 237.

⁶³ Doblán Manuel y Lozano José María, Legislación Mexicana, T III, Edición Oficial, México, Imprenta del Comercio, 1876, p. 256.

orden público, con sujeción en esta parte a los subprefectos, y por su medio a las autoridades superiores respectivas.⁶⁴

Art. 30 preceptúa: Los cargos de subprefecto, alcaldes, jueces de paz, encargados de la policía, regidores y síndicos son concejiles, no podrán renunciarse sin causa legal aprobada por el Gobernador o en caso de reelección.⁶⁵

El régimen centralista a través de las llamadas Leyes Constitucionales de 1836, incorporo el Distrito Federal al Departamento de México, a partir de febrero de 1837. Extinguido el Distrito Federal, el Departamento de México conservo como su capital a la misma ciudad y dividió el territorio en distritos. Tal estado de cosas son las Bases Orgánicas de 1843, a excepción de los distritos, que fueron divididos en Partidos y estos en municipalidades.

La vuelta al régimen federal trajo consigo, por Decreto de 22 de agosto de 1846, el restablecimiento del Distrito Federal y de los ayuntamientos, que volvieron a funcionar hasta el 21 de septiembre de 1853, en que Santa Anna, investido de facultades omnímodas por las Bases Provisionales, dispuso que el Distrito Federal se convirtiera en Distrito de México.⁶⁶

El Art. 2º del mencionado Decreto de 16 de febrero de 1854, dividió el Distrito Federal en ocho Prefecturas centrales o interiores, que correspondían a los ocho Cuarteles mayores que formaban la municipalidad de México. Por otra parte, señalaba tres Prefecturas exteriores, siendo la primera la que tenia por cabecera a Tlanepantla; la segunda, la de Tacubaya y la tercera la de Tlalpam. Ya señalamos como un decreto de Santa Anna de 27 de marzo de 1854 fijo los límites de estas tres prefecturas exteriores.⁶⁷

⁶⁴ *Ibidem*, pp. 256-257.

⁶⁵ *Idem*, p. 257.

⁶⁶ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, p. 339.

⁶⁷ La sexta Ley Constitucional de 1836, reconoció a los ayuntamientos como constitucionales y serán elegidos por el pueblo en todas las capitales de departamento; y *en 1854 el Distrito Federal se dividió en ocho Prefecturas centrales, ocho Cuarteles mayores que formaban la municipalidad y tres Prefecturas exteriores*: la primera cabecera fue en Tlanepantla, la segunda la de Tacubaya y la tercera la de Tlalpam, en comentario de Ochoa Campos. *Ibidem*, p. 240.

1.9 Las Bases Orgánicas de 1843

Por su parte la autora Doctora Cecilia Noriega Elío expone, dentro de este periodo destaca por su importancia el congreso constituyente de 1842, en el cual se habían cifrado grandes esperanzas para conciliar las tendencias más opuestas que habían venido dando desde los tiempos de la independencia. Esas tendencias se expresaron en proyectos de organización política del país que denotan la complicada trama de la sociedad mexicana en la primera mitad del siglo XIX. La complicación es un hecho en sí mismo y la he considerado al señalar diversos aspectos que, si en la realidad social se encuentran entretejidos, hay que deslindar en el análisis del México social y político de la revolución de 1841, el congreso de 1842, su frustración como constituyente liberal – federalista y el desenlace de las Bases Orgánicas de 1843, como alternativa liberal, también, pero antireformista en esencia.⁶⁸

Materia capital en las discusiones de congreso fue la relativa a las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Prácticamente todos los temas discutidos incidían más tarde o más temprano en esta cuestión. Si se legislaba a favor de la libertad de imprenta, por ejemplo, la situación del clero podía quedar fácilmente en entredicho, o si en materia económica se decía contratar algún empréstito, los bienes de la iglesia eran los mayormente afectados.⁶⁹

Organizados de acuerdo a la importancia que adquirieron en la vida social y la política de la época, aunque no apegados literalmente al texto jurídico, los temas fundamentales que surgieron en estas constituciones se referían sobre todo a la nación y sus habitantes; el clero y la religión; la fuerza armada; las garantías individuales; el problema de la representatividad; las atribuciones del poder ejecutivo, del legislativo y del judicial; la organización del sistema administrativo; la cuestión de

68 Noriega Elío, Cecilia, El Constituyente de 1842, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986, p. 11.

69 *Ibidem*, p. 12.

los departamentos; el federalismo o el centralismo y el control de la Constitución y de las leyes.⁷⁰

En las Bases Orgánicas, en cambio, las facultades del presidente son todas y más de las necesarias. Por medio de algunas de ellas, el poder general se inmiscuye en el local al grado de que la fuerza armada y la opulencia íntegra de la república quedan al arbitrio de la voluntad del ejecutivo. Así se plantearon en relación al ejecutivo prácticamente todos los ramos de la administración general y departamental con la consecuencia subsistente de una exagerada centralización; más exagerada, si cabe, que en las Siete Leyes de 1836. En esta Carta, el gobierno central lo es todo, y todo el gobierno central está en manos del ejecutivo.⁷¹

Las Bases Orgánicas Política de la República Mexicana, fueron sancionadas por Santa Anna, el 12 de junio de 1843 y se publicaron el día 14 de de aquel mes.

Estas nuevas Bases Centralistas reglamentaron en forma más deficiente al Municipio y no de manera extensa como las de 1836. Varios preceptos constitucionales abordaron el asunto municipal, como los siguientes:

“Artículo 4o.- El territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades...

Artículo 20.- Son obligaciones del ciudadano:

I. Adscribirse en el padrón de su municipalidad.

ART. 134.- Son facultades de las Asambleas Departamentales:

X. Hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 132.

⁷¹ Por su parte la Doctora Cecilia Noriega manifiesta que, en este periodo es para conciliar las tendencias opuestas que se venía dando desde la independencia que encaminaron la organización política del país, las Bases Orgánicas del 1843 fue liberal pero antireformista ya que había una fuerte imposición por parte de la iglesia el temor que pudiera afectar sus bienes, como también una centralización exagerada en la administración pública federal quedando en manos de una sola persona que es el poder ejecutivo. *Ibidem*, p. 155.

XIII.- Aprobar los planes de tributo municipales y los presupuestos anuales de los gastos de los municipalidades.”

En éste periodo centralista (1835-1846) adquirieron un papel de primer orden los jueces de paz en los lugares que quedaron sin ayuntamiento. Se disminuyeron las elecciones municipales, cuestión que no perjudicó la constante participación ciudadana en la vida municipal.

En cada departamento, la Junta Departamental legisló sus *ordenanzas Municipales*, que precisaban las funciones y obligaciones de los ayuntamientos, entre las que destacan las disposiciones referentes a la hacienda pública. Normatividad que quedo vigente hasta la época de Porfirio Díaz.⁷²

1.10 La Constitución de 1857

Tal como lo señalo el texto del Plan de Ayutla, el 16 de octubre de 1855, se expidió la convocatoria del Congreso Constituyente y el 17 de febrero de 1856 se inauguraron solemnemente sus sesiones. La Convocatoria original para la creación de este, expedida por Juan Álvarez, señalaba que el Congreso “que se reuniera en Dolores Hidalgo en febrero de 1856, dispondría de un año para su cometido y no podría ocuparse sino en la Constitución y sus leyes orgánicas...” y que la sede seria la misma ciudad de Dolores Hidalgo. Sin embargo, Ignacio Comonfort modifico el punto relativo a la sede del Congreso, iniciando sus debates en la ciudad de México.

Según observaciones hechas por Don Emilio Rabasa, la actividad del Constituyente de 1856-1857, “comprendía dos tareas bien determinadas aunque algunas veces se confundieron en un objeto común: la una de destrucción y demolición, consistía en aniquilar al bando conservador y acabar con la influencia del clero, y en los asuntos políticos hacer la reforma social, como tantas veces lo dijeron

⁷² En este periodo gobernaron los Jueces de paz, en lugares que disminuyeron los ayuntamientos, así como cada Junta Departamental legislo sus propias normas para las autoridades municipales. Quintana Roldan, Carlos F., op. cit., pp. 68-69.

en sus discursos los progresistas; la otra de reconstrucción y organización, constituía en establecer el gobierno nacional con el mecanismo mas adecuado para un funcionamiento armonioso...”⁷³

Al Congreso concurrieron representantes de diversas facciones, del liberalismo y, naturalmente, del conservadurismo. Los primeros pueden ser divididos en puros y moderados, siendo estos últimos mayoritarios.

Entre los liberales, con sus diversos matices, se hallaban algunos de los más brillantes pensadores del siglo pasado. Los miembros del ala liberal fueron conocidos como “la generación de la reforma” y entre ellos destacaron: Ponciano Arriaga, José María del Castillo Velazco, Santos degollado, Manuel Doblado, Valentín Gómez Farías, Guillermo Prieto, León Guzmán, Ignacio Ramírez, Francisco Zarco e Ignacio Luis Vallarta. Todos ellos eran herederos del pensamiento revolucionario que llevo a la independencia, e hizo posible la constitución de un país sustentado en bases más igualitarias.⁷⁴

Los principios más importantes de este ideario eran: el sufragio universal; la desaparición de los fueros y privilegios militar y eclesiástico; la igualdad y libertad humanas; la separación de la iglesia y el Estado; la libertad de conciencia, cultos, enseñanza, pensamiento e imprenta; la libertad de trabajo, industria y comercio; la desamortización de los bienes del clero; la propiedad privada frente a la propiedad corporativa y comunal; el sistema federal; de división de poderes y el instrumento para garantizar el estado de derecho: el juicio de amparo.

Los conservadores, por su parte se oponían a la separación de la iglesia y el Estado y buscaban mantener los fueros y privilegios del clero, rechazaban la modificación de la estructura social y pretendían introducir cambios paulatinos que no alteraran su propia situación económica, ni la de los grupos que representaban. Sin

⁷³ Nuestra Constitución, Instituto Nacional de los Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México, 1990, p. 35.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 36.

embargo el punto irreconciliable con el ideario liberal se refería a la situación de la Iglesia en el nuevo Estado.⁷⁵

Entre las posiciones extremas, de uno y de otro bando, se hallaban los moderados, tanto liberales como conservadores. Este grupo, que a la larga resulto mayoritario, buscaba la transformación paulatina de las instituciones, aduciendo que el país no se hallaba preparado para los cambios tan bruscos que proponía los liberales puros.

Las discusiones del constituyente fueron arduas y espinosas, solo la tenacidad y el empuje de los puros hicieron que fuera posible sacar adelantes algunos de los principios fundamentales del liberalismo. Así, aunque la libertad de cultos no fue aceptada, por lo menos no se consagro la intolerancia religiosa presente en las constituciones pasadas.⁷⁶

El 4 de julio siguiente comenzó la discusión del proyecto en lo general y, pocos días después, se inicio la discusión de los artículos en lo particular. En las discusiones del Proyecto se planteo la disyuntiva sobre si debería restablecerse la Constitución de 1824 o de expedirse una nueva.

Los moderados, con el apoyo del gobierno, pugnaron por la primera posición. En defensa de la misma sobresalió la participación del diputado Marcelino Castañeda, quien presento por segunda ocasión, el 7 de julio, su proyecto de ley proponiendo que se restableciera la Constitución Federal del 24 adicionada con el Acta Constitutiva que la presidio y con la de reforma de 47.⁷⁷

Al momento de la apertura de la discusión del proyecto, el enfrentamiento entre liberales puros y el gobierno auspicio una mayor fuerza a favor de los moderados, en

⁷⁵ Ídem.

⁷⁶ Íbidem, pp. 36-38.

⁷⁷ Ídem.

tanto varios representantes, que anteriormente se había manifestado por la expedición de una nueva Constitución, votaron a favor.

Bajo este tenor, el diputado Arizcorreta presento, el 17 de julio, un proyecto para reformar la Carta de 1824 en algunos de sus puntos, por ejemplo: incorporar la prohibición de adquirir propiedades por las corporaciones eclesiásticas de los puestos públicos, la abolición de los fueros eclesiásticos y militar, no solo en lo civil, sino también en lo criminal del furo común, y la declaración de que la religión católica era del país, pero dejando abierta la puerta a la Reforma, al borrar la intolerancia señalada por la Constitución de 1824.

Por otra parte, la fracción avanzada del partido liberal, con ánimo de rescatar la integridad del país se inclino por la elaboración de un proyecto constitutivo que respondiera a las nuevas necesidades adquiridas a partir de la expedición de la Ley Suprema de 1824.

El proyecto de Arizcorreta que planteó la restructuración de la Carta de 1824, con algunas reformas, nunca llego a ser discutido por la Comisión de Constitución del Congreso. Este aprobó, en cambio, los artículos presentados por la Comisión, en los cuales se estableció cierto criterio progresista. La propia comisión tuvo intentos más radicales que no pudo llevar a la práctica. Aun así, lo logrado fue suficiente para provocar la censura de la Santa Sede.

Los artículos 2, 12, 14, 15 y 18 del proyecto, aprobados por la comisión de Constitución y referentes a la materia religiosa, contenían los siguientes preceptos innovadores de los correspondientes de la Constitución Federal de 1824.⁷⁸

Artículo 2º. Correspondiente al 13. Prohibió los juicios religiosos por tribunales especiales, los fueros y los emolumentos que fueran compensación de un servicio público ni estuvieran fijados por la Ley. La disposición tenía antecedentes tanto en la Ley Juárez, que abolía el fuero eclesiástico en lo civil y autorizaba su renuncia en lo

⁷⁸ *Ibidem*, p. 39.

criminal, como en la Ley Iglesias, que limitaba el pago de derechos parroquiales por concepto de matrimonios y entierros.

Artículo 12, correspondiente al 5°. Estableció la supresión de la coacción civil para el cumplimiento de los votos monásticos. De ninguna forma prohibió dichos votos, sino que solo los excluyó de la intervención de la autoridad civil.

Artículo 14, correspondiente al 7°. Consigno la libertad de imprenta sin mencionar ninguna restricción que favoreciera al dogma católico.

Artículo 18, correspondiente al 3°. Estableció la libertad de enseñanza, sin haber provocado su aprobación, discusión alguna respecto a la limitación impuesta al culto católico.

Posteriormente, el artículo 23 del proyecto, correspondiente al 27 de la Constitución fue adicionado y reformado por la Comisión para prohibir a las corporaciones eclesiásticas, adquirir o administrar bienes raíces, excepto aquellos directamente relacionados con el servicio de la institución.

El artículo 15 del proyecto elaborado por la Comisión, que instituía la tolerancia de cultos, en su segunda parte disponía algunas medidas protectoras de la religión católica, siempre y cuando ésta no lo lesionara los intereses del pueblo y de la soberanía nacional.⁷⁹

Arriaga presento una adición a tal artículo, en la que proponía dotar de facultades a la potestad civil, para intervenir en las materias de culto religioso, limitar los abusos del clero y conquistar la supremacía de la potestad civil. La reacción ocasionada por la discusión del artículo 15, y esta adición, llevaron a que solamente se estableciera el artículo 123, el cual señalaba, que correspondía a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa, la intervención que designaran las leyes.⁸⁰

⁷⁹ *Ibidem*, pp. 39-40.

⁸⁰ *Idem*.

El propio Juárez proclamó frecuentemente que “Dios era el caudillo de las conquistas de la civilización.”⁸¹

En otro orden de ideas, la Constitución de 1857 resolvió la lucha entre federalismo y centralismo, ya que el sistema federal fue reconocido durante el congreso como la forma de gobierno más idónea a las necesidades y tradiciones del país. Es decir, se restableció el principio de soberanía estatal.⁸²

Al igual que en la Constitución Federal de 1824, los constituyentes de 1857 se manifestaron por una división de poderes establecidos, al mismo tiempo, un sistema de gobierno diferente. El artículo 52 del proyecto, correspondiente al 50 de la Constitución de 1824, dividió el supremo poder de la Federación, para su ejercicio, en:

Poder Legislativo. Depositado en una sola asamblea llamada Congreso de la Unión y compuesta con representantes elegidos cada dos años por los ciudadanos. Suprimió la cámara de senadores, misma que después fue reinstalada mediante el reglamento constitucional dado en 1874 por Sebastián Lerdo de Tejada.

Poder Ejecutivo. Correspondió a una sola persona llamada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Poder Judicial. Se encargó a una suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Distrito y de Circuito; la corte se conformaría de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general elegidos cada seis años.

La carta de 1857 creó un sistema de gobierno diferente al establecido en la de 1824, ya que definió que su Congreso fuera unicameral y trabajaría dos periodos de sesiones al año. Por otro lado, en tanto que la Constitución de 1824 proclamó un sistema presidencial de gobierno sin tintes parlamentarios, la Ley Suprema de 1857 fijó el centro de poder en el cuerpo legislativo.

⁸¹ *Ibidem*, p. 41.

⁸² *Idem*.

Por su parte, la comisión redactora del proyecto considero, en sus deliberaciones, la relación entre el poder y la libertad, que fue resuelta mediante la declaración de los *derechos del hombre* y la introducción del *juicio de garantías*.

Los conceptos sobresalientes, considerados en este rubro, expresaron la necesidad de respetar los derechos de la persona humana y la libertad civil contra todo ataque de la autoridad arbitraria.⁸³

Primera. El establecimiento de las garantías individuales que beneficio principalmente a los sectores marginados de la sociedad. Aunque el manifiesto del Constituyente predomino un sello individualista, los conceptos consagrados en la Constitución tuvieron consecuencias prácticas de gran importancia. Como por ejemplo, se puede citar la prohibición de 1859, en que se ordena la suspensión de tráfico de esclavos en Yucatán. Asimismo, en 1861 Juárez decreta la pena de muerte a los que trasladaran indígenas al extranjero.

Segundo. Se refiere al establecimiento del juicio de amparo, recurso legal que sirve para proteger las garantías individuales manifestadas en la Constitución, cuando estas son violadas por la autoridad. A este respecto, el contenido del artículo 101 de la Constitución de 1857 faculto a los tribunales de la Federación para solucionar toda polémica provocada por: leyes o actos de cualquier autoridad que violaran las garantías individuales, leyes o actos de autoridad federal que vulneraran la soberanía de los Estados, y leyes o actos de las autoridades estatales que invadieran la esfera federal. Las características del procedimiento quedaron consignadas en el artículo 102, en el cual se incorporo la llamada formula Otero, que señala que solo la persona que solicite el amparo se ve beneficiada por la sentencia.

Los logros más significativos del Congreso de 1856 y que fueron señalados en la Carta Constitucional, son los que hacen referencia expresa a la reforma religiosa, a la resolución de la pugna entre centralismo y federalismo, a la forma de gobierno y a la defensa de los derechos del hombre.

⁸³ *Ibíd.* pp. 41-42.

Sin embargo, al abordar los rubros social y económico, la Asamblea del 56 se vio un tanto vacilante, ya que la posición asumida por los liberales moderados no permitió una verdadera transformación que desterrara prácticas de corte tradicional, al votar conjuntamente con el bloque del partido conservador. Es decir, los moderados pretendieron lograr el equilibrio entre el programa liberal, en el cual creían efectivamente, y el mantenimiento del orden social, económico y político heredado de la Colonia, aunque se inclinaba por erradicar los privilegios sustentados por las clases altas.⁸⁴

Aunque las iniciativas de los moderados y los conservadores opusieron fuertes obstáculos al avance del programa liberal, el Constituyente logro la abolición de los títulos de nobleza, las prerrogativas y honores hereditarios y toda clase de fueros especiales; se examinaron, en el ámbito castrense, los delitos contra la disciplina militar. Asimismo, se obtuvo el reconocimiento de las libertades de enseñanza, trabajo, manifestación de las ideas, asociación y residencia.

El 31 de enero de 1857, se aprobó la minuta de la Constitución y el 5 de febrero siguiente fue jurada la Ley Suprema, primero por el Congreso, integrado en esos momentos por más de 90 representantes, y posteriormente por el presidente Comonfort.

El 17 de ese mismo mes se clausuraron las sesiones del Constituyente y el 11 de marzo se promulgo la Constitución.⁸⁵

La Constitución de 1857 causo discrepancias entre los progresistas y los conservadores porque se limitaron sus proyectos de reforma, y entre los moderados y conservadores porque las diversas medidas adoptadas iban en contra, según su parecer, la de la tradición y de las necesidades políticas del país.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 42-43.

⁸⁵ *Ibidem*, p. 44.

La obra del Constituyente de 1956 Marco un avance fundamental en la vida institucional del país y a la vez, finco los cimientos indispensables en los que más tarde se apoyaría el gobierno de Juárez para llevar a cabo la transformación radical de los añejos patrones económicos y sociales heredados de la Colonia.⁸⁶

Ni el título Quinto de la Constitución de 1857, denominado “De los Estados de la Federación”, ni algún otro, hacen referencia a la forma de organización del municipio, no obstante que el tema no fue ajeno en el seno del Constituyente.⁸⁷

Ante esta situación, resulta clara la circunstancia de que al no haber sido contemplado el municipio por la Constitución Federal, su regulación quedaba desplazada a las constituciones de los Estados.⁸⁸

Había de ser la Constitución de 1857, la que normalizaría la situación de la Metrópoli.⁸⁹ El Distrito Federal estuvo a punto de trasladarse a Querétaro, como pudo haber acontecido en 1824 de no haber presentado su iniciativa Fray Servando a favor de la ciudad de México. Finalmente, después de una nueva proposición que escogía la ciudad de Aguascalientes, se optó por la ciudad de México; se dispuso que cuando los Supremos Poderes Federales se trasladaran a otro lugar, con el territorio del Distrito debían formarse una nueva entidad denominada Estado del Valle de México (artículo 46).⁹⁰

El territorio del Distrito Federal, por decreto de 6 de mayo de 1861, quedó dividido en las siguientes Secciones:

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe Hidalgo.

⁸⁶ La reforma de 1857 no se incorporó la organización municipal, pero fue un avance fundamental en la vida institucional del país, finco cimientos indispensables en lo que más tarde se apoyaría el gobierno de Benito Juárez para llevar a cabo la transformación radical, económica y social del país. Ídem.

⁸⁷ Muñoz Virgilio, et. al., op. cit., p. 66.

⁸⁸ No se contempló la organización municipal en la Constitución Federal, pero se reguló en las constituciones estatales. Ídem, p. 67.

⁸⁹ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 255.

⁹⁰ Ídem.

3. Partido de Xochimilco.
4. Partido de Tlalpan.
5. Partido de Tacubaya.

En cada uno de estos Partidos, había Prefectos. El Gobernador del Distrito, con amplísimas atribuciones, demarcaba las poblaciones, villas y barrios correspondientes a cada Partido, les formaba sus presupuestos, nombraba y removía a los Prefectos y en la Municipalidad de México desempeñaba las funciones de Autoridad Local.

Usando precisamente de las facultades otorgadas al efecto por el mencionado decreto de 6 de mayo de 1861, en su artículo 4º, el Gobernador del Distrito Federal, Anastasio Parrodi, con fecha 5 de marzo de 1862, señaló la siguiente división municipal a cada uno de los Partidos del Distrito Federal.

1. Municipalidad de México.
2. Partido de Guadalupe Hidalgo; Guadalupe Hidalgo., Cabecera y Atzacapozalco.
3. Partido de Xochimilco: Xochimilco, Cabecera y Tulyehualco, Tláhuac, San Pedro Actopan, Milpa Alta y Hastahuacán.
4. Partido de Tlalpan: San Ángel, Cabecera y Tlalpan, Coyoacán, Ixtapalapa e Ixtacalco.
5. Partido de Tacubaya: Tacubaya, Cabecera y Tacuba, Santa Fe y Mixcoac.

En cada Partido, como decíamos, había un Perfecto, que era presidente nato de su respectivo Ayuntamiento y Jefe de Policía.⁹¹

1.11 El Municipio en el Porfiriato

Una de las banderas de lucha de Porfirio Díaz, en el movimiento de Tuxtepec de 1876, que lo habría de llevar al triunfo, fue la *autonomía municipal*. Díaz no cumplió en prácticamente nada con esa propuesta, concretándose a fomentar las obras

⁹¹ Según Ochoa Campos señala que, *el Distrito Federal*, en 1861 se dividió en cinco Secciones: la Municipalidad de México, Partido de Guadalupe Hidalgo, Partido de Xochimilco, Partido de Tlalpan y Partido de Tacubaya. *Ibíd.*, p. 256.

públicas en los municipios, argumentando que ellas eran más provechosas y útiles para la sociedad. En la medida que se fue consolidando la dictadura que habría de durar treinta y cuatro años, Díaz sometió férreamente al país, propiciando una cerrada jerarquización de autoridades que obedecían solamente a sus dictados. Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovechó Díaz para imponerse a los municipios.

Estas jefaturas dependían del gobernador del Estado, el que, a su vez, no era sino enviado del dictador. Los jefes políticos actuaban como agentes regionales con enorme poder, frecuentemente además eran los caciques de aquellas tierras.⁹²

a) *Porfiriato*

Esta etapa se caracteriza por el sometimiento hermético del país, donde existió una jerarquización de autoridades que obedecían solamente al dictado de Porfirio Díaz, quien duro en el poder treinta y cuatro años.

Las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, fueron los instrumentos que aprovecho Díaz para imponerse a los municipios. Estas jefaturas dependían del gobernador del estado, el que, a su vez, era designado por el presidente.

Los jefes políticos tenían enorme poder, además eran los caciques, todo poderoso donde gobernaban. Por lo tanto el municipio sufrió un retroceso y debilitamiento como nunca lo tuvo. No tenían autonomía, sometidos, a la voluntad del dictador, por conducto de gobernadores, prefectos, subprefectos y jefes políticos.⁹³

⁹² Quintana Roldan, Carlos F. op. cit., p. 72.

⁹³ Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., p. 33.

b) Programa del Partido Liberal Mexicano

En 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Mogón organizaron los primeros movimientos de insurrección popular en Acayucan, levantamientos que se dieron casi al unísono en otros rumbos de la geografía del país. De inmediato, la dictadora desató una amplia persecución militar en contra de los revolucionarios, quienes debieron abandonar el país.

El primero de julio de 1906, desde la ciudad San Luís Missouri, la Junta Organizadora proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano que contenía, entre otras, las siguientes disposiciones:

La suspensión de los Jefes Políticos, que tan funestos han sido para la República, como útiles al sistema de opresión reinante, es una medida democrática, como lo es también la multiplicación de los municipios y su robustecimiento.

Y en consonancia, en sus puntos de programa, establecía:

45. Supresión de los jefes Políticos.

46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

c) Plan de San Luís Potosí

Se expidió el cinco de octubre de mil novecientos diez, en la capital del estado de San Luís Potosí. Señala en lo conducente al municipio: “Tanto el Poder Legislativo como el Judicial, están completamente supeditados al Ejecutivo; la división de los poderes la soberanía de los estados, la libertad de los Ayuntamientos, y los derechos de los ciudadanos, solo existe en nuestra Carta Magna; pero el hecho, en México, casi puede decirse que constantemente reina la Ley Marcial; la Justicia, en vez de impartir su protección al débil, solo sirve para legalizar los despojos que comete el fuerte; los jueces, en vez de ser los representantes de la justicia, son agentes del Ejecutivo, cuyos intereses sirven fielmente; las Cámaras de la Unión, no tienen otra voluntad que la del Dictador. Los gobernadores de los estados son designados por

él, y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera las autoridades municipales”.

Y en relación al municipio señalaba:

4º.- Además de la Constitución y leyes vigentes, se declara ley suprema de la Republica el principio de no reelección del Presidente y Vicepresidente de la República, Gobernadores de los estados y Presidentes Municipales mientras se hagan las reformas constitucionales respectivas.⁹⁴

El territorio del Distrito Federal, recibió nueva división, por decreto de 16 de diciembre de 1899, aprobado por el Congreso General. Tal división, para su régimen interior, comprendía:

1. Municipalidad de México.
2. Prefectura de Guadalupe Hidalgo, con las Municipalidades de Guadalupe Hgo. e Ixtacalco.
3. Prefectura de Atzacotalco de Porfirio Díaz, con las municipalidades del mismo nombre y de Tacuba.
4. Prefectura de Tacubaya, con las municipalidades de su nombre, Mixcoac, Santa Fe y Cuaximalpa.
5. Prefectura de Coyoacán, con Coyoacán y San Ángel.
6. Prefectura de Tlalpan, con Tlalpan e Ixtapalapa.
7. Prefectura de Xochimilco, con las Municipalidades de Xochimilco, Hastahuacán, Atenco, Tulyehualco, Mixquic, Tláhuac, Milpa Alta, Actopan y Octotepec.

Derogado el decreto de mayo de 1961, los límites de las municipalidades quedaron fijados por el de 28 de julio de 1899.

⁹⁴ Las jefaturas políticas originadas en la Constitución de Cádiz, reforzó Díaz para que las autoridades obedecieran únicamente a sus dictados, estas jefaturas dependían del gobernador pero a su vez no era sino del dictador, los jefes políticos a la vez gobernaban el municipio, tal es el caso que treinta y cuatro años quedo el municipio en el olvido. Fernández Ruiz, Jorge, op. cit., pp. 33-34.

Estas disposiciones fueron emanadas más tarde, al expedir en 26 de marzo de 1903 el general Porfirio Díaz, en uso de las facultades extraordinarias, la Ley de Organización Política y Municipal del Distrito Federal.

Por esa ley, se establecía que, los límites del Territorio del Distrito Federal, eran los fijados por los decretos de 15 y 17 de diciembre de 1898. Este territorio quedaba dividido, para su administración, en trece Municipalidades, que eran las de México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa.⁹⁵

1.12. El Congreso Constituyente de 1917

Opinión también muy respetada la que presenta el autor Doctor Jorge Carpizo al decir que, la Constitución Mexicana de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vio el mundo en el siglo XX. Las necesidades y aspiraciones de los mexicanos estaban detenidas por la barrera de la reglamentación jurídica; el movimiento rompió con el pasado y llevo al pueblo a darse una constitución que estuviera de acuerdo con su manera de ser, vivir y pensar.

Para poder entender nuestra actual Norma Fundamental, es necesario poner de relieve las causas que la originaron; es decir, los motivos que tuvo un pueblo para levantarse en armas y tratar de borrar todo el sistema socio político que había imperado durante varias décadas.⁹⁶

Podemos concretar y decir que las causas de nuestro movimiento social fueron:

1. El régimen de gobierno en el cual se vivió al margen de la Constitución.

⁹⁵ *El Distrito Federal*, en 1898 se dividió en trece Municipalidades: México, Guadalupe Hidalgo, Atzacapotzalco, Tacuba, Tacubaya, Mixcoac, Cuaximalpa, San Ángel, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Milpa Alta e Ixtapalapa. Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 272.

⁹⁶ Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 15ª edición, México, Porrúa, 2004, p. 9.

2. El rompimiento de ligas del poder con el pueblo que dio por resultado la deplorable situación del campesino y del obrero.

3. La ocupación de los mejores trabajos por extranjeros.

4. El gobierno central donde la única voluntad fue la del presidente.

5. La inseguridad jurídica en que vivió, donde el poderoso todo lo pudo y al menesteroso la ley le negó su protección.

6. El uso de la fuerza, tanto para reprimir huelgas, como para aniquilar a un pueblo, o a un individuo.

7. Haberse permitido una especie de esclavitud, donde las deudas pasaban de padres a hijos, de generación a generación.

8. Intransigencia política, que se presentó en la negociación rotunda a cambiar al vicepresidente para el periodo de 1910–1916.⁹⁷

La junta inaugural del Congreso Constituyente se efectúa el Primero de diciembre de 1916. Luis Manuel Rojas, presidente del Congreso, hizo la declaratoria de apertura de periodo de sesiones.

Don Venustiano Carranza Leyó un discurso, y entregó el proyecto de constitución reformada. En el mencionado discurso, el primer Jefe explicó la situación socio – política del país. Reconoció a nuestra constitución de 1857 como una norma de ideales, pero sin vigencia efectiva. Señaló como los principios e instituciones que la Carta Magna recogía no se cumplían y enumeró: el Juicio de Amparo convertido en arma política, el principio de la soberanía del pueblo sin realidad, los tres poderes tradicionales de todo Estado ejercidos por una sola persona, y el sistema federal ahogado por el poder central.⁹⁸

Sin lugar a dudas, la comisión más importante era la comisión de Constitución. La mesa propuso para integrarla a los diputados José N. Macías, Gerzayn Ugarte, Guillermo Ordurica, Enrique Colunga y Enrique Roció. Los tres primeros eran personas, que estaban señaladas como de pensamiento conservador o de “derecha”,

⁹⁷ *Ibidem*, p. 17.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 62.

lo cual hizo esta proposición de la mesa fuera recibida desfavorablemente en el seno de la asamblea. Hilario medina tomó la palabra y opinó que las tres primeras personas señaladas para la comisión de Constitución estaban íntimamente relacionadas con el régimen de Carranza y a su proyecto de Constitución, por ello, el parecer de la comisión iba a coincidir con el mencionado proyecto, lo cual traería como consecuencia que se suprimiera el contraste de ideas. A Medina le asistió toda razón en su argumentación.⁹⁹

Tomando en consideración el clima hostil para su proposición de comisión de Constitución, la mesa decidió declinar su facultad de proponer dichas candidaturas, dejando de responsabilidad a la Asamblea.

Los diputados se reunieron en grupos para deliberar sobre las personas que debían formar la discutida comisión. Se empezó a oír nombres y se procedió a la votación. El resultado les fue favorable a Enrique Colunga con 144 votos, a Francisco J. Mújica con 135, a Luis G. Monzón con 132, a Enrique Roció con 106, y a Alberto Román con 87.¹⁰⁰

Una vez nombrada la comisión de Constitución, Fernando Lizardi leyó el proyecto de Constitución que proponía don Venustiano Carranza.¹⁰¹

Dicho proyecto había sido redactado por José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas. Félix F. Palavicini y Alfonso Cravioto habían colaborado con los dos anteriores.

Comparando el proyecto de Constitución que presentó Carranza al Congreso Constituyente con la Carta Magna que regía en aquellos días, es decir, la Constitución de 1857 con sus sucesivas reformas, resulta que el proyecto era poco novedoso. En muchas ocasiones se limitó solo a cambiar la redacción de los artículos, haciéndolos más explícitos, pero sin tocar el contenido de los mismos.¹⁰²

⁹⁹ *Ibidem*, p. 63.

¹⁰⁰ *Ídem*.

¹⁰¹ *Ídem*.

¹⁰² *Ibidem*, pp. 63-64.

Podemos afirmar que el proyecto del primer jefe estaba basado y seguía en líneas generales a la Constitución de 1857. Las reformas originales no eran abundantes, pero las más características fueron:

1). Predominio del Poder Ejecutivo sobre los otros poderes. 2). La fracción X del artículo 73, y 3). La idea del Municipio Libre como base de la estructura política, elevándose este principio a la categoría de norma constitucional.

Principales Debates

En 1917, el capítulo de los derechos del hombre suscitó lo más apasionados debates: la enseñanza, el trabajo y la tierra; de estos dos últimos debates brotaron los derechos sociales del hombre.¹⁰³

Se planteó el problema de si México se debía llamar “República Mexicana”, o “Estados Unidos Mexicanos”; la opinión de los diputados, decididamente, se inclinó por la segunda denominación, ya que ella es la propia del sistema federal, y México solo puede ser una república federal. Este punto tampoco fue discutido.

En 1857, uno de los largos trascendentes fue el régimen del principio de la separación del Estado y la Iglesia. En 1917, este principio fue superado por el de la supremacía del Estado y las iglesias en todo relativo a la vida pública. El debate sobre el artículo 130 es una de las cimas del Constituyente de 1917.

Ante la imposibilidad de que todos los ciudadanos se reúnan, discutan y resuelvan los asuntos concernientes a la cosa pública, los ciudadanos nombrarán a sus representantes. La idea del principio de la representación quedó incólume en México en la segunda década del siglo actual. El principio del Municipio, como división política fundamental, motivó interesantes debates.¹⁰⁴

¹⁰³ *Ibidem*, p. 71.

¹⁰⁴ *Ídem*.

Los debates sobresalientes, los de mayor importancia en el constituyente mexicano de 1916-1917, fueron los relativos a la enseñanza, el trabajo, la cuestión religiosa y la tierra. Nos ocupamos de estos debates para poder comprender la labor de aquellos hombres que llamamos diputados constituyentes, quienes nos legaron un nuevo estilo de vida: más justo y más humano que el establecido en 1856-1857.¹⁰⁵

La Constitución llevo por título: *Constitución Política de los Estados unidos mexicanos que reforma la del 5 de febrero de 1857.*¹⁰⁶

El 19 de febrero de 1917 en el periódico el *Universal*, Luis Manuel Rojas reconoció que la nueva Constitución no era una obra perfecta; a continuación señaló los logros y aciertos que se habían alcanzado: el municipio libre, la expedita administración de justicia, la mayor eficacia del Juicio de Amparo, la precisión y aumento de las garantías individuales, la descentralización del poder, el equilibrio de los poderes públicos y la tendencia a moralizar la administración pública.¹⁰⁷

La importancia revestida por el problema municipal se debió al conocimiento real y palpable que tuvieron los revolucionarios de la situación vivida por el país durante la permanencia en el poder del General Díaz.¹⁰⁸

Para los constituyentes:

La expresión del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: del derecho el ciudadano a elegir a sus autoridades en el Municipio y a no sufrir invasiones de la autoridad central en asuntos correspondientes a la exclusiva esfera local. En pocas palabras, la

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 72.

¹⁰⁶ *Ibíd.*, p. 110.

¹⁰⁷ Por su parte el Doctor Jorge Carpizo dice que, la Constitución de 1917, es la primera que surge del movimiento social apegado a las costumbres del pueblo con su manera de vivir y pensar, se considero el municipio libre como la división política del país y cimiento principal de la democracia del pueblo. *Ibíd.*, p. 113.

¹⁰⁸ Muñoz Virgilio, et. al., op. cit., p.74.

revolución comenzó postulando la libertad municipal y la abolición de las Jefaturas Políticas como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular.¹⁰⁹

La discusión en Querétaro

El problema sobre el que gravitaron enconadas discusiones fue el Régimen de la Hacienda Municipal, por considerar que ataba la libertad del municipio.¹¹⁰

De hecho la parte medular del citado proyecto, la constituía la Fracción II, dado que en general el contenido de los demás párrafos del precepto, no suscitaron mayor debate, siendo aprobado por 148 votos a favor y 26 en contra. Pero la fracción citada si presentó interesantes deliberaciones, toda vez que en forma visionaria los legisladores consideraron que la libertad política del municipio se veía peligrosamente reprimida ya que se supeditaba económicamente a la decisión de las legislaturas locales. Es decir, el proyecto original, y así lo vieron los constituyentes, dejaba la libertad municipal en manos de los congresos locales, cosa que en la práctica ataría al municipio a la voluntad estatal.¹¹¹

Después de que diversos legisladores intervinieron en una nueva discusión acerca de las propuestas enunciadas en párrafos anteriores, los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, sin llegar a resultado alguno, el diputado Ugarte tomó la palabra para presentar una tercera propuesta en los siguientes términos:

...aunque no sea reglamentario presentarlo yo, que la fracción II del artículo 115 quede, no como lo propone la Comisión, ni como lo propone el voto particular, ambos dictámenes, ya desechados, sino en los siguientes términos:

109 *Ibidem*, pp. 74-75.

110 *Ídem*.

111 *Ibidem*, p. 76.

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

Por disposición de las Asamblea se acepto votar la propuesta del diputado Ugarte, misma que fue aprobada por 88 votos a favor y 62 en contra, siendo el texto aprobado por el Congreso de Querétaro el siguiente:

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

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 administraran libremente su hacienda, la cual se formara de las contribuciones que señalen las Legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y

III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.

El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente...¹¹²

La mencionada Ley de Organización del Distrito y Territorios Federales, de fecha 13 de abril de 1917, asentaba que el Municipio libre era la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Distrito Federal. En esto, se ponía a tono con el artículo 115 de la Constitución de 5 de febrero de ese año.¹¹³

¹¹² Ibídem, p. 80.

¹¹³ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 348.

El ayuntamiento de la ciudad de México se formó de veinticinco Concejales y los de las demás municipalidades del Distrito Federal, de quince cada uno.¹¹⁴

Por once años prevaleció esta situación, hasta que el 28 de agosto de 1928, a iniciativa del Presidente Álvaro Obregón, se reformó el artículo 73 de la Carta Constitucional en su fracción VI. Tal reforma dio nuevas bases a la organización política y administrativa del Distrito Federal, suprimiendo el Municipio y encargando del gobierno de la Entidad al Presidente de la República, quien lo ejercería “por conducto del Órgano que determine la Ley respectiva”.

Dicha ley respectiva fue la Orgánica que expidió el Congreso de la Unión en 31 de diciembre de 1928. Reconocía como Jefe nato de la Administración Pública local del Distrito Federal, al propio Presidente de la República y creaba el órgano de gobierno estipulado en la base 1ª, fracción VI, del artículo 73 constitucional, con el nombre de Departamento del Distrito Federal, a través del cual se ejercían las funciones gubernativas.¹¹⁵

Así fue como quedó extinguido, desde 1928, el régimen municipal en el Distrito Federal.¹¹⁶

La nueva Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 27 de diciembre de 1978, que es la que actualmente está en vigor, mantiene en su artículo 14, las 16 delegaciones del D. F., que son las de Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tlahuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.”

El artículo 15 de esa Ley Orgánica asienta que “Las delegaciones del Departamento del Distrito Federal, son órganos desconcentrados, estarán a cargo de

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 349.

¹¹⁵ *Idem*.

¹¹⁶ *Ibidem*, p. 350.

un Delegado, el cual será nombrado y removido por el jefe del Departamento, previo acuerdo con el Presidente de la República.¹¹⁷

El artículo 45 señala que, “En cada una de las Delegaciones del Depto. del D.F., se integrarán los Comités de Manzana, las Asociaciones de Residentes y una Junta de Vecinos y para el Distrito Federal, un Consejo Consultivo”.

En cada manzana habrá un Comité de ciudadanos que designaran al Jefe de Manzana. En cada colonia, pueblo, barrio o unidad habitacional, habrá una Asociación de Residentes en cada Delegación, habrá una Junta de Vecinos. Y en el Distrito Federal, funcionara un Consejo Consultivo, integrado por los presidentes de las Juntas de vecinos.¹¹⁸

La ciudad de México representa para el país un centro cultural, económico, político y social de primer orden.¹¹⁹ En cuanto a su régimen político, se aducen razones prácticas para el no restablecimiento de sus instituciones municipales. Caso parecido se plateo en el senado de la república, con la iniciativa que desecho en 17 de noviembre de 1952, y que formulara el Congreso de Veracruz sobre reformas a la fracción III, del artículo 115 Constitucional. Dichas reformas pretendían suprimir a los municipios en las capitales de los Estados y estaban formuladas en los siguientes términos:

“El gobierno de los municipios donde estén radicados los poderes de un Estado, quedara a cargo del gobernador del mismo, que lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine una ley expedida por el Poder Legislativo de la entidad de que se trate.”¹²⁰

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 373

¹¹⁸ *Ídem*.

¹¹⁹ *Ibidem*, p.519.

¹²⁰ En 1917 el ayuntamiento en la Ciudad de México se dividió en 25 Concejales, y el resto de 15 Concejales cada uno, designados por elección popular directa; en 1928 se suprimen los Municipio en el Distrito Federal y se le encarga el Presidente de la República, este mismo año se le da el nombre de Departamento del Distrito Federal; en 1978 el Distrito Federal se divide en 16 delegaciones, estarán a cargo de un delegado, nombrado y removido por el Jefe del Departamento, con previo acuerdo del Presidente de la República. *Ibidem*, p. 520.

1.13 Primera Reforma en 1983

Como el autor Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona señalan, de todas las reformas constitucionales, la de 1983 la que produjo progresos más notables para el municipio. Mediante esta reforma se establecieron garantías para la suspensión de ayuntamientos, que en muchos estados del país se hacían sin mayor trámite; se dejó clara la autonomía jurídica de los ayuntamientos, que antes levantaba innecesario debate, se enumeraron los servicios públicos que atañen de manera exclusiva a los ayuntamientos, dejando abierta la posibilidad para que el gobierno del estado colaborará cuando fuera menester; se consagró, en fin, la llamada “ esfera económica mínima” de los municipios, enumerando con claridad las contribuciones e ingresos que deberían percibir.¹²¹

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983, reestructuro totalmente el artículo 115, convirtiendo sus cinco fracciones en diez.¹²²

Salvador Rocha Díaz citado por el autor Doctor Reynaldo Robles Martínez refiere:

La democracia actual en sentido integral no puede darse sin el pleno respeto al municipio y el respeto al municipio se inicia por el acatamiento a las decisiones políticas de los habitantes de cada una de las células del ser nacional, para el respeto de Municipio; es condición dotarlos de los medios económicos necesarios para el cumplimiento de sus responsabilidades.¹²³

Miguel De la Madrid citado por Robles Martínez dice, para elaborar el plan de campaña del candidato por parte del PRI a la Presidencia de la República, se hizo un diagnóstico del país de donde resultaron 8 puntos esenciales del programa político, que debió elaborar en esa época el candidato citado anterior; entre ellos se encontraban la democratización integral y la descentralización de la vida nacional,

¹²¹ Esta reforma fue la más benéfica para el municipio. En palabras de Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*, 6ª edición, México, Porrúa, 2009, p.1126.

¹²² Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 126.

¹²³ *Ibidem*, p. 127.

resultando ser el Municipio instancia fundamental para realizar y alcanzar esos fines, ya que constituye el núcleo esencial de la sociedad.

El mismo De la Madrid señala:

Hoy, “la excesiva centralización es un fenómeno negativo, que es preciso atacar con energía... la centralización y sus efectos negativos se reproducen en todos los aspectos de la vida política, económica y social incluyendo las formas del pensamiento y de la cultura”.¹²⁴

De la Madrid reconocía:

Hay que confesar que si alguna de las instituciones revolucionarias se nos ha quedado rezagada en nuestra organización política es la institución municipal... nuestro Municipio es todavía un ideal incumplido de la Revolución Mexicana.

Efectivamente el nivel municipal se había quedado reducido a simples funciones de policía y de buen gobierno, con incapacidad de afrontar las demandas de la comunidad, tanto por la falta de recursos económicos, como por falta de una adecuada estructura administrativa.¹²⁵

Así, cinco días después de su toma de posesión el día 6 de diciembre de 1982, una de sus primeras propuestas fue la de reformar el artículo 115 constitucional y en su exposición de motivos manifiesta la pretensión de revitalizar las ideas que afloraron en el Constituyente de 1917 con Heriberto Jara e Hilario Medina, para robustecer y lograr en realidad política mexicana el Municipio libre.¹²⁶

Estas reformas afinan y precisan las atribuciones municipales y regulan relaciones de las autoridades del Estado y las del Municipio. Las materias que regularon fueron las siguientes:

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 127-128.

¹²⁵ *Idem*.

¹²⁶ *Ibidem*, p. 129.

*Servicios públicos*¹²⁷

El maestro Serra Rojas citado por el autor Robles Martínez Reynaldo calificaba de: Tarea difícil es la determinar cuales son los servicios públicos que tienen el carácter de municipal.

Existían dos criterios más o menos validos para determinar el campo de actividad del Municipio; el primero enunciaba que el campo de actividad del Municipio estaba integrado por las necesidades locales y su función era de satisfacerlas, el problema consistió en determinar con precisión que necesidades son locales. El segundo criterio se daba por exclusión, señalando que todo aquello que no tenía a su cargo el gobierno federal o el gobierno de la entidad, sea de competencia municipal. Este criterio era peligroso, pues dejaba a las autoridades federales y locales determinar cuál es su esfera de competencia, quienes regularmente la ampliaban en detrimento del Municipio.¹²⁸

Las reformas del 3 de febrero de 1983 al artículo 115 constitucional, consagran en su fracción III la competencia mínima a cargo de los municipios, pero tomando en cuenta la realidad de nuestro país, en donde existe gran variedad de municipios, con peculiares condiciones territoriales y socioeconómicas, así como con diferente capacidad administrativa y financiera; por ello, se deja a criterio de los legisladores locales determinar de acuerdo al tipo de Municipio los servicios que deberán prestar directamente y cuales con el concurso de los Estados.¹²⁹ *Se describió los servicios públicos a cargo del municipio.*

¹²⁷ Ídem.

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 129-130.

¹²⁹ Ídem.

Seguridad jurídica a los integrantes de los ayuntamientos

Una de las relaciones que no estaba bien definida es la facultad de las entidades federativas, para intervenir en los casos en que no existiera ayuntamiento en algún Municipio, o se declarasen desaparecidos, suspendidos o revocar los poderes.

Los gobiernos estatales intervenían en diversas formas algunos se excedían y utilizaban esta facultad que era amplísima para controlar políticamente el ayuntamiento, haciendo nugatoria la libertad política del Municipio.¹³⁰

Para resolver esta cuestión, fueron adicionados con las reformas de 1983 tres párrafos a la parte final de la fracción I del artículo 115, en donde se establecen los principios por los cuales se podrá suspender un Ayuntamiento o declarar que ha desaparecido o ha sido suspendido o revocado el mandato de alguno de sus miembros.¹³¹ *Son reglas para la independencia del ayuntamiento de no intervenir los gobiernos de los Estados, respetar la voluntad popular expresada en las urnas electorales.*

Representación proporcional

El maestro Tena Ramírez citado por Robles Martínez, califica al municipio como la “Escuela de primaria de la democracia”, por la participación directa de sus vecinos en las decisiones fundamentales.

Siempre fue aspiración popular la participación de todos los vecinos en el proceso electoral, para que los integrantes del Ayuntamiento representen la voluntad popular, tanto de las mayorías como de las minorías; fue necesario implementar un sistema electoral mixto en que las minorías tuvieran una representación proporcional, un sistema para vigorizar la participación plural y democratizar la gestión de los ayuntamientos.

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 130-131.

¹³¹ *Ídem*.

Para lograr esto se dispuso que todos los ayuntamientos se integrarían con representantes de mayoría proporcional. Así se reformo el último párrafo de la fracción VIII del artículo 115 constitucional...”.¹³² *La democracia municipal es la participación directa de los vecinos en las urnas.*

Hacienda Municipal

Una de las limitaciones más graves que tenía el artículo 115 constitucional, era la de no haber podido superar la vieja fórmula que aprobó el Constituyente para salir del paso, dejó facultades amplísimas a la Legislatura de los estados para que le fijara al Municipio sus recursos económicos, quedando como buenos deseos las aspiraciones del Constituyente, de asegurar la libertad económica y que la consignación de ambas quedarían como bello capítulo en nuestra Constitución, tal como sucedió en detrimento del desarrollo de nuestra organización básica.¹³³ *Las fuentes fundamentales son las participaciones federales, los montos y plazos determina anualmente las legislaturas locales, por un lado se manifiesta la decisión de dar libertad y fortalecer al Municipio y por otro lado, se haga mal uso de esa libertad, ya que dichas participaciones está sujeta a criterio de las legislaturas de los estados.*

Orden jurídico

Massieu menciona que algunos bandos y reglamentos municipales eran expedidos por los gobernadores o bien por los Presidentes Municipales y por los ayuntamientos.

Para superar esas limitaciones se precisa en las reformas de 1983 la facultad de los ayuntamientos para reglamentar las bases normativas que señale la Legislatura.¹³⁴

¹³² *Ibíd.*, p. 133.

¹³³ *Ídem.*

¹³⁴ *Ibíd.*, pp. 135-136.

La democracia integral implica la facultad para autodeterminarse respecto a las decisiones políticas de los vecinos del Municipio, estas decisiones deben quedar plasmadas en la ley para que se respeten y ejecuten, por ello era necesario que el ayuntamiento sea dotado de facultades reglamentarias y así se establece en la fracción II del artículo 115 constitucional, que fue reformado para consagrar esta facultad...”.¹³⁵ *Para fortalecer el municipio como un verdadero nivel de gobierno debe expedir leyes y no reglamentos, al no hacerlo retrocede el desarrollo legislativo de los municipios, esperar que los legisladores establezcan las bases, el municipio no será libre si no tiene posibilidades de regularse de sí mismo.*

Desarrollo Urbano

El crecimiento urbano desordenado es uno de los problemas más graves que afectan a nuestro país, por ello fue necesario dotar a los municipios de atribuciones jurídicas adecuadas que les permita actuar oportunamente en este campo con medidas que puedan prevenir, regular y en su caso corregir los aspectos del desarrollo urbano.

Fue necesario que el Ayuntamiento pudiera prever los límites y condiciones del crecimiento urbano, determinar la vocación del suelo, señalarse uso y destinos y que además de tener facultades para planear, pudiera contar con los instrumentos necesarios para hacer cumplir esta planeación.

Por ello desde 1976, se le dieron tales facultades al Municipio y ahora con las reformas de 1983 se afinan, se precisan en la fracción V del artículo 115 constitucional...”.¹³⁶ *Se expedirá leyes reglamentarias del artículo 27 constitucional, que son los reglamentos, ya que el municipio es meramente administrativo.*

¹³⁵ Ídem.

¹³⁶ Ibídem, pp. 138-139.

Relaciones Laborales

Originalmente, el artículo 123 constitucional facultaba a la legislaturas federal y a las estatales, dentro de sus respectivos límites territoriales para expedir leyes laborales. Al legislarse en esta materia se motivaron diversidad de tratamientos jurídicos a una misma situación, tratándose en forma desigual a los trabajadores por el simple hecho de vivir en un Estado diferente; para superar este problema el 1º de septiembre de 1929, se reformo el articulo 123 y la fracción X del artículo 73 constitucional, haciendo federal la facultad de legislar en materia laboral.¹³⁷

Las luchas de los trabajadores por sus derechos, lograron que el Presidente López Mateos reconociera en 1960, sus derechos laborales habiéndose agregado el Apartado “B” en el artículo 123 constitucional.

Sin embargo, los servidores de los estados y municipios quedaron al margen porque el Apartado “B” sólo habla de los trabajadores al servicio de la Federación.

La fracción X del artículo 73 faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia laboral, por lo que los estados estaban impedidos para regular las relaciones con sus trabajadores.

Esta limitación fue superada por las reformas de 1983.

La fracción IX del artículo 115 constitucional se integro en los términos siguientes:

IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.¹³⁸ *La fracción IX debería estar en el artículo 123 constitucional y no en el 115, se debió haber reformado la fracción X del artículo 73*

¹³⁷ Ídem.

¹³⁸ Ibídem, p. 140.

constitucional que faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes del Trabajo reglamentaria del artículo 123 y así facultar a los estados para expedir leyes que regule las relaciones de trabajo de los servidores del estado y municipios, este tipo de leyes son reglamentarias del artículo 123 constitucional, la fracción IX del artículo 115 así lo dispone.

TEXTO (6 diciembre de 1977)	TEXTO (3 febrero de 1983)
<p>Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el gobierno del estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.</p> <p>Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p>	<p>Artículo 115.-</p> <p>I.-</p> <p><i>Se adicionaron al final de la primera fracción los siguientes párrafos:</i></p> <p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos alegatos que a su juicio convengan.</p> <p>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 entren en funciones</p>

<p>II.- Los Municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.</p> <p>III.- Los Municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p> <p>El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p> <p>La elección de los Gobernadores de los Estados y las Legislaturas Locales, será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección de popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo, podrá volver a ocupar ese cargo ni aun con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados de despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:</p>	<p>los suplentes ni que celebren nuevas lecciones, las Legislaturas designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.</p> <p><i>El texto de la fracción segunda se substituyó por el siguiente:</i></p> <p>II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p><i>El texto de la fracción tercera se substituyo por el siguiente;</i></p> <p>III.- Los municipios, con el concursos de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a).- Agua potable y alcantarillado; b).- Alumbrado público; c).- Limpia; d).- Mercados y centrales de abasto; e).- Panteones; f).- Rastro; g).- Calles, parques y jardines; h).- Seguridad pública y tránsito, e i).- Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. <p><i>Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz presentación de los servicios públicos que les corresponda.</i></p>
---	---

a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional aun cuando tenga distinta denominación.

b) El Gobernador interino, provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del Gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Solo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección,

El número de representantes en las Legislaturas de los Estados, será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados, cuya población no llegue a los cuatrocientos mil habitantes; de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes y de once, en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.

Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes, podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las Entidades federativas, se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las Legislaturas Locales y el principio de representación proporcional en la

elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de trescientos mil habitantes.

IV.- Los estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del Artículo 27 de esta Constitución en los que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la Ley Federal de la Materia.

El texto de la fracción cuarta fue sustituido por el siguiente:

IV.- Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formaran de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que la legislatura establezca a su favor, y en todo caso:

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

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

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

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

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

Las Legislatura de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

El texto de la fracción quinta fue sustituido por el siguiente:

V.- Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o

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

<p>tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.¹³⁹</p>	<p>desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p> <p><i>Se le adicionaron las fracciones siguientes:</i></p> <p>VI.- cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.</p> <p>VII.- El Ejecutivo Federal y los Gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.</p> <p>VIII.- Los Gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p> <p>La elección de los Gobernadores de los Estados y de las Legislaturas Locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los Gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.</p> <p>a).- El Gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.</p>
---	--

¹³⁹ Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

	<p>b).- El Gobernador interino, el provisional o el ciudadano que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del periodo.</p> <p>Solo podrá ser Gobernador Constitucional de un Estado, un ciudadano Mexicano por nacimiento y nativo de él, o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.</p> <p>El número de representantes en las Legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a cuatrocientos mil habitantes, de nueve, en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a ochocientos mil habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las Legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Los diputados suplentes podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubieren estado en ejercicio, pero los diputados propietarios no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes.</p> <p>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.</p> <p>IX.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observaran estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.</p> <p>X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el</p>
--	---

	<p>desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que estos asuman la prestación de servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.¹⁴⁰</p>
--	---

¹⁴⁰ Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983.

1.13.1 Segunda Reforma en 1999

El más importante avance de la reforma que nos ocupa, fue el señalar *que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento*, dejando atrás la expresión de *administrar*, con lo cual se reconoce al Municipio como un verdadero orden de gobierno y no como una mera instancia de administración, como estaba previsto en el texto anterior.¹⁴¹

Según el autor Enrique Krauze en, Letras Libres ofrece los puntos de acuerdo de las diferentes iniciativas de reforma constitucional en materia indígena, y con base en ellos formulan una propuesta: que sean los Congresos locales de los estados quienes, por mandato constitucional, legislen sobre la cuestión indígena.¹⁴²

Los tratados internacionales suscritos por México, los Acuerdos de San Andrés la iniciativa de la Cocopa, la del PAN, la del presidente Zedillo y la del gobernador de Oaxaca tienen coincidencias fundamentales, empezando por la más elemental: el reconocimiento de que las culturas indígenas requieren legislación aparte.¹⁴³

El consenso, sin embargo, es posible, como se aprecia en los puntos de acuerdo, similitudes y coincidencias de las iniciativas de reforma constitucional en materia indígena presentadas por la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa), por el Ejecutivo Federal y por el Partido Acción Nacional. Transcribimos únicamente los apartados en los que hay coincidencias.¹⁴⁴

Los municipios en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes y programas de desarrollo *municipal rural* y urbano; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus

141 Esta reforma fortaleció al mencionar que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento, como un verdadero orden de gobierno. Rendón Huerta Barrera, Teresita, op. cit., p. 241.

142 Krauze, Enrique, Letras Libres, Numero I, México, "enero de 1999", p. 50.

143 Ídem.

144 Ídem.

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

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos *los federales los de origen federal* que se destinen al desarrollo social.

Las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, asentadas las comunidades indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas. Al aprobar la creación de nuevos municipios tomarán en cuenta la distribución geográfica de las comunidades indígenas previa opinión de las poblaciones involucradas.¹⁴⁵

Propuestas más importantes de los partidos:

PT. Que las dependencias del Gobierno Estatal y Federal, centralizadas y paraestatales paguen impuesto predial; que los municipios tengan a su cargo el servicio de protección civil.

PAN. Que los municipios tengan el mando de la fuerza pública municipal, solo en casos especiales en los que la estabilidad social este en juego, podrán estar a las

¹⁴⁵ Señala Enrique Krauze que, las iniciativas de la Comisión de Concordia y Pacificación, la del PAN, la del presidente Zedillo y la del gobernador de Oaxaca, hay cierta coincidencia en que las culturas indígenas tengan su propia legislación, así como también es procedente la remunicipalización en los pueblos indígenas con previa consulta a la población interesada en la aprobación, tomando en cuenta la distribución geográfica. *Ibidem.* p. 51.

órdenes del Presidente de la República o del Gobernador de la entidad. Que en el artículo este la palabra “autónomo”. Ampliar y precisar la facultad reglamentaria de los municipios respecto a los servicios públicos. Cuando se afecte el patrimonio inmobiliario municipal o establezca compromisos que superen los 3 años de gobierno, la autorización deberá ser por mayoría calificada del cabildo. La exclusividad de los servicios municipales sin la participación de los estados. Que se incluya como servicio municipal el catastro. Que los municipios soliciten un convenio con los estados para ceder los servicios que no puedan prestar. Que se expida una ley de hacienda municipal. Que los municipios propongan las tasas, tarifas y valores catastrales.

PRD. Que el municipio forme parte del pacto federal. Que se considere al Ayuntamiento como órgano de gobierno y no solo administrativo. Separar el ejecutivo (Presidente Municipal) del órgano legislativo (Cabildo). Elección simultánea del presidente y del cabildo a partir de boletas separadas. Que las legislaturas estatales mediante votación calificada y siempre mediante referéndum puedan suspender a los ayuntamientos. Cuando se creen los Consejos Municipales sea con vecinos del municipio. Que exista una contraloría social en los municipios. Que los municipios administren los recursos naturales propiedad de la Nación. Que en todos los casos los presidentes municipales puedan disponer de la fuerza pública municipal. Que los municipios funden y concesionen los medios de comunicación masiva de acuerdo a la disponibilidad de las frecuencias. Que los municipios tengan facultades para elaborar programas de ordenamiento ecológico. Que los municipios protejan la biodiversidad.

PRI. Facultar a los municipios para intervenir directamente en el desarrollo integral de los núcleos agrarios. La participación de la sociedad civil y la concertación como instrumentos del desarrollo integran. Mediante un Consejo Municipal de Concertación.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., pp. 156-157.

Dictamen de reforma al artículo 115 constitucional, presentado en el pleno de la Cámara de Diputados el Jueves 17 de julio de 1999, por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

En dicho dictamen en el capítulo de antecedentes, se señala que se tomaron en cuenta las propuestas presentadas por los partidos políticos y hace la relación de ellas y señala que coincide con los autores de las iniciativas en la necesidad de reformar el mencionado artículo...”.¹⁴⁷

Reformas al artículo 115

Fracción I, fortalecimiento del Ayuntamiento como Órgano Político.

Se reforman los párrafos: primero, cuarto y octavo de la fracción I del artículo 115.

Se reconoce expresamente la naturaleza del Municipio como un ámbito de Gobierno, se sustituye en el párrafo primero de la fracción I la palabra “administrado” por la de “gobernado”, así antes de la reforma decía: “I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa” y ahora dice “I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa”, este cambio de terminología, fortalece el municipio ya que no es lo mismo tener un órgano de administración a tener un órgano de gobierno, el termino administrar es una función relativa al poder ejecutivo, en cambio el concepto de gobernar implica las tres funciones la legislativa, la ejecutiva y la jurisdiccional.

Se expresa que el único y exclusivo órgano de gobierno del municipio lo es el Ayuntamiento, excluyéndose a autoridades intermedias entre este y el gobierno del estado, así mismo se prohíbe cualquier otro ente, organismo, dependencia o institución paralela al Ayuntamiento que pueda substituir o competir con la legítima

¹⁴⁷ Ídem.

autoridad del municipio, como lo es, la del Ayuntamiento por ser esta la única y exclusiva instancia de gobierno municipal.

Se establece el imperativo de que el Ayuntamiento se integre por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que señale la Ley, con esto se garantiza la integración de un órgano colegiado de gobierno y así mismo para fortalecer este principio de colegiación y de respeto al número de integrantes, se señala que cuando por alguna circunstancia se deba de designar consejo municipal que sustituya al Ayuntamiento, este deberá de ser colegiado y con el mismo número de integrantes señalado para el Ayuntamiento sustituido.

Se precisa la obligación de sustituir a un miembro de Ayuntamiento que deje de desempeñar su cargo, precisamente por su suplente o en su caso se procederá según lo disponga la Ley.¹⁴⁸ *Se fortalece el municipio al eliminar las prácticas políticas de que el ejecutivo o el legislativo sustituyesen discrecionalmente a los miembros del Ayuntamiento o al integrar el consejo municipal, nombren dos o tres vecinos formando una pequeña comisión y no un órgano colegiado de gobierno.*

Fracción II, fortalecimiento del Ayuntamiento en su función administrativa.

Para homologar la terminología en aras de una mejor técnica que redunde en una mejor comprensión, se sustituye el uso del término “local” por la expresión “estatal” para referirse al ámbito espacial de competencia de la entidad federativa.

A esta fracción II, se le adicionó un texto que establece la finalidad de la normatividad y que dice lo siguiente: “que organice la administración pública municipal, regule las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” y en el otro párrafo, se establece el objeto de las leyes estatales que deberán de expedirse, delimitando en cinco incisos los alcances de las Leyes estatales, precisando que deben ser bases generales, con esto se amplía y se aclaran los aspectos que deben ser regulados de

¹⁴⁸ Ibidem, pp. 157-158.

las normas municipales, es importante comentar que en el inciso a) se establecer que las bases generales deberán de regular el procedimiento administrativo, así como los medios de impugnación y los órganos para decidir controversia, esto es congruente con lo que dispone el artículo 102 constitucional en el sentido de establecer tribunales de lo contencioso administrativo.

En el inciso b) se ilimita la intervención de las entidades federativas, ya que en algunos estados se establecía como requisito de validez de los actos, en que se afectase el patrimonio inmobiliario o de aquellos que trascendiesen el periodo del Ayuntamiento, deberían de ser aprobados por las legislaturas y ahora en la nueva reforma se reducen los requisitos, estableciendo que basta con el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos.

En los incisos c) y d) se establecen que se deberán regular los requisitos para celebrar convenios con otros entes públicos y en el inciso e) se establece que se deberán establecer normas supletorias para los casos en que los municipios no tengan reglamentos.¹⁴⁹ *Para que el ayuntamiento pueda expedir bandos, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, es de acuerdo a las leyes en materia municipal expedidas por las legislaturas de los estados, es limitada la libertad municipal, por otro lado cambia el término local por estatal.*

Fracción III, de los Servicios Públicos a cargo del Municipio.

Se establecen los servicios que son de competencia exclusiva de los municipios y no concurrentes con el Estado, salvo cuando el Ayuntamiento quiera dejar en manos del Estado algún servicio pero con absoluta libertad para decidir por parte de los miembros del cabildo, es importante comentar y destacar que no solo se trata de prestar el servicio público, sino de ejercer la función de autoridad reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etc. y concretamente se detalla más el servicio público, por ejemplo en el inciso a) se habla de drenaje y del

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 159.

tratamiento y disposición de sus aguas residuales, en el inciso c), en materia de limpia se precisa la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, con esta precisión se fortalece el criterio de exclusión privilegiando la competencia del municipio y eliminando de ella a cualquier otra autoridad.

En el inciso g) se establece que además de los servicios de calles, parques y jardines, también será el relativo a su equipamiento, en materia de seguridad pública se modifico para precisar que esta será en los términos del artículo 22 constitucional, el cual establece un concepto más amplio y complejo que el de mera policía preventiva municipal, que se le daba con anterioridad.

También se establece que la prestación de servicios municipales, se hará observando lo dispuesto por las leyes federales, estatales, asimismo que los Ayuntamientos podrán celebrar convenio de coordinación para la prestación de los servicios públicos, que en caso que los municipios sean de diferente entidad, se deberá contar previamente con la aprobación de las legislaturas respectivas.¹⁵⁰ *Se establece la competencia del municipio en los servicios públicos, en la prestación de dichos servicios es con la aprobación de las legislaturas de los estados.*

Fracción IV, en Materia Hacendaria.

Se reformo este articulo en el inciso c) párrafo segundo, para precisar de manera inequívoca que solo estarán exentos del pago de impuestos de agua y predial los bienes de dominio público, de la Federación, estado o municipio y siempre y cuando no sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público, por lo tanto aquí debemos de entender que tanto las empresas paraestatales, los fideicomisos y los particulares, son causantes del impuesto predial, aun cuando utilicen bienes del dominio público para fines propios.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 159-160.

También se adiciono el inciso c) para establecer que todo municipio, propondrá a las legislaturas estatales, sus cuotas y tarifas aplicables a los impuestos, derechos contribuciones de mejoras y asimismo las tablas de valores de suelo, de construcciones que sirvan de base para el cobro de contribuciones sobre propiedad inmobiliaria.¹⁵¹ *Se fortalece la libertad de los ayuntamientos, para ejercer la totalidad sus recursos que integra su hacienda.*

Fracción V, Facultades en Materia de Desarrollo Urbano.

En esta área se realizo una reforma de carácter de estructura de orden, ya que la fracción anterior contenía una serie de atribuciones en un párrafo compacto y ahora con la reforma se desglosan con mejor orden y sistema dividiéndose en nueve incisos, clarificando y precisando cada una de las materias, las que por su naturaleza son coincidentes de los tres niveles de gobierno, para dar certidumbre y precisión jurídica se precisa que el municipio concurre en la planeación regional; en los programas ecológicos y de protección al ambiente y en la materia de transporte público, en el ámbito espacial de su competencia.¹⁵² *Se ordenan de un párrafo a nueve incisos, se señala cada una de las materias y es competencia del municipio.*

Fracción VI, relativa al mando de la policía preventiva municipal.

La Reforma precisa con claridad, la atribución del presidente municipal para mandar a la policía preventiva municipal, se precisa que el Gobernador del Estado puede transmitir ordenes a la policía como es de verse se acota, se limita la posibilidad del Gobernador para mandar a la policía y solo puede trasmitirle ordenes en los casos excepcionales señalados, sin embargo por lo que respecta al ejecutivo federal, no se ilimito su facultad como se hizo con el ejecutivo estatal, y se establece que el ejecutivo federal tendrá el mando en los municipios donde resida habitual o transitoriamente, es recomendable que se acote esta disposición en el mismo sentido

¹⁵¹ *Ibidem*, pp. 158-161.

¹⁵² *Ídem*.

que se hizo con la del ejecutivo.¹⁵³ *Es facultad del presidente municipal al mando de la policía preventiva municipal, el gobernador puede emitir órdenes a la policía y el ejecutivo federal tendrá el mando en los municipios donde resida habitual o transitoriamente, este último no debe tener el mando por no ser de su competencia.*

¹⁵³ Ídem.

<p>TEXTO (17 de marzo de 1987)</p> <p>Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.</p> <p>Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Las Legislaturas Locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus</p>	<p>TEXTO (23 de diciembre de 1999)</p> <p>Artículo 115.-</p> <p><i>El contenido del primer párrafo de la primera fracción fue modificado para quedar de la siguiente forma:</i></p> <p>I.- Cada Municipio será gobernada por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>...</p>
--	---

miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convenga.

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

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

II. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno; y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Entre el párrafo tercero y el cuarto se adicionó el siguiente texto:

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

A la parte final del párrafo cuarto se le adiciono un texto para quedar como sigue:

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; **estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por los regidores.**

Este texto reacomodado pasando a ser el penúltimo de la primera fracción:

II. ...

El segundo párrafo de esta fracción fue modificado para quedar como sigue:

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

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

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento

<p>III. Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <p>a) Agua potable y alcantarillado;</p> <p>b) Alumbrado público;</p> <p>c) Limpia</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto;</p>	<p>administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;</p> <p><i>La fracción tercera fue modificada para quedar como sigue:</i></p> <p>III. Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de sus aguas residuales;</p> <p>b) ...</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) ...</p>
---	---

<p>e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines; h) Seguridad pública y tránsito, e i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de servicios públicos que les corresponda.</p> <p>IV.- Los Municipios administraran 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 la Legislatura establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que</p>	<p>e) ... f) ... g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública y en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; y i) Los demás que las Legislaturas Estatales locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p><i>Se adiciono el siguiente texto como párrafo cuarto;</i> Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales. <i>El último párrafo de la fracción tercera fue modificado para quedar como sigue;</i> Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas Estatales respectivas. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.</p> <p>IV... ...</p>
--	--

<p>establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; y</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones a favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p>	<p>...</p> <p>...</p> <p><i>El segundo párrafo de este inciso, fue modificado para quedar de la siguiente forma:</i></p> <p>Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes Estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.</p> <p>Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.</p>
--	--

<p>Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo, en sus jurisdicciones territoriales; Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones; y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para el efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>	<p><i>El tercer párrafo de este inciso, fue modificado para quedar de la siguiente forma:</i></p> <p>Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p><i>Se adiciono el inciso con el siguiente párrafo:</i></p> <p>Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley.</p> <p><i>Se modifíco la fracción quinta quedando de la siguiente forma:</i></p> <p>V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la metería. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta metería; h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e i) Celebran convenios para la administración y custodia de las zonas federales. <p>En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del</p>
--	---

<p>VI. cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.</p> <p>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.</p> <p>VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.¹⁵⁴</p>	<p>Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p> <p>VI. ...</p> <p><i>Se modifico la fracción séptima para quedar de la siguiente forma:</i></p> <p>VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.</p> <p>El Ejecutivo Federal, tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde resida habitual o transitoriamente; y¹⁵⁵</p> <p>VIII. ...</p>
--	---

¹⁵⁴ Diario Oficial de la federación del 17 de Marzo de 1987.

¹⁵⁵ Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

1.13.2 Tercera Reforma en 2001

Esta reforma fue consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larraínzar, del 16 de febrero de 1996 y forma parte de los llamados “derecho y cultura indígenas”, que pretendían establecer un marco constitucional de autonomía para los pueblos indígenas, se establecía que debía reconocerse el derecho de libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con culturas diferentes y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del estado nacional, debiéndose promover las adecuaciones y modificaciones a la Constitución General de la República, acuerdo que no pudo ser cumplimentado por el gobierno federal, porque consideró que se ponían en riesgo tres aspectos fundamentales: la unidad nacional; la integridad del territorio y; los derechos de todos los mexicanos.

La Comisión de Concordia y Pacificación propuso una iniciativa de reforma el 29 de noviembre de 1996, el ejecutivo federal también propuso una iniciativa el 17 de marzo de 1998, para que finalmente fuera el Senado el que estableciera las directrices de esta reforma...”.¹⁵⁶

Finalmente sólo se le agrego un párrafo a la parte final de la fracción III, en donde se reduce a señalar: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.¹⁵⁷

¹⁵⁶ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., pp. 171-172.

¹⁵⁷ La reforma del 2001 fue a consecuencia de los acuerdos de San Andrés Larraínzar, forma parte de los llamados “derecho y cultura indígenas”, acuerdo que no pudo ser cumplido por el gobierno federal, consideró que se ponían en riesgo tres aspectos fundamentales: la unidad nacional; la integridad del territorio y; los derechos de todos los mexicanos, en esencia de la reforma menciona, las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal podrán coordinarse y asociarse conforme a la ley, en comentario de Robles Martínez. *Ibidem*, p. 173.

TEXTO (23 de diciembre de 1999)	TEXTO (14 de diciembre de 2001)
<p>Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I.- Cada Municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Las competencias que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato.</p> <p>Todos los funcionarios antes mencionados cuando tenga el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declara que estos han desaparecidos y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley</p>	

local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entren en funciones los suplentes ni que celebren nuevas lecciones, las Legislaturas de los Estados designaran entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos por los regidores.

II. Los Ayuntamientos poseerán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir 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, que organicen la administración pública municipal, regulen la materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

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

<p>b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar las resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;</p> <p>c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refiere tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del Artículo 116 de esta Constitución;</p> <p>d) El procedimiento y condiciones para el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesario solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p> <p>III. Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) Agua potable drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposiciones de sus aguas residuales;</p> <p>b) Alumbrado público;</p> <p>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;</p> <p>d) Mercados y centrales de abasto;</p> <p>e) Panteones;</p> <p>f) Rastro;</p> <p>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;</p> <p>h) Seguridad pública y en los términos del Artículo 21 de esta Constitución,</p>	<p>III.</p>
--	-------------

<p>policía preventiva municipal y tránsito; e</p> <p>i) Los demás que las Legislaturas Estatales locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.</p> <p>Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas Estatales respectivas. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.</p> <p>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 la legislatura establezca a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria de su</p>	<p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley¹⁵⁹</p>
---	---

¹⁵⁹ Diario Oficial de la Federación del 14 de diciembre de 2001.

fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio del valor de los inmuebles.

Los Municipios podan celebrar convenios con el Estado para que este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de estas contribuciones.

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

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

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes Estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Las Legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus

cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal será ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

a) formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;

b) participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia en sus jurisdicciones territoriales;

e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; e

i) Celebran convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En lo conducente y de conformidad a

los fines señalados en el párrafo Tercero del Artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

VI. cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más Entidades Federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearan y regularan de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Diario Oficial de la Federación del 23 de diciembre de 1999.

CAÍTULO SEGUNDO

RECONOCIMIENTO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

2.1 Oaxaca: Los Municipios a elección por Usos y Costumbres

Para la autora Lourdes De León Pasquel expone que, el 21 de marzo de 1994 el Gobernador de Oaxaca, Diodoro Carrasco Altamirano presento en Guelatao de Juárez, la propuesta del Nuevo Acuerdo con los Pueblos Indígenas. Este nuevo acuerdo sería el marco de una serie de reformas en favor de los pueblos indígenas, dentro de las cuales destacan las reformas al código electoral local (Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca - CIPPEO) en reconocimiento a los usos y costumbres electorales de los municipios indígenas y la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Ambas reformas, de tipo reglamentario, fueron procedidas por modificaciones en el propio texto de la Constitución local.¹⁶⁰

A través del nuevo acuerdo, el gobierno del Estado pretende “reconocer y respetar a plenitud la dignidad de los pueblos indios atesorar” convirtiendo esta vocación en “tesis central de gobierno para conferirle [según las palabras del gobernador] la mayor prioridad política, para elevarla a rango de compromiso profundo entre sociedad y gobierno” (Carrasco 1994).¹⁶¹

La aparición del EZLN y la orientación de sus demandas hacia la “cuestión indígenas” reactivan en Oaxaca, como el resto de la república, espacios y dinámicas de movilización alrededor de la reivindicación de los derechos indígenas.¹⁶²

Esta historia contemporánea de movilizaciones indígenas está enmarcada en una historia mucho más larga de presencia política que se concretiza en la realidad sociológica e institucional Oaxaqueña actual. Oaxaca concentra en su territorio casi

¹⁶⁰ De León Pasquel, Lourdes, Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas, México, Porrúa, 2001, p. 91.

¹⁶¹ *Ibidem*, p. 92.

¹⁶² *Ídem*.

la cuarta parte de los municipios mexicanos con 570 de los 2,400 municipios de la Federación. En términos poblacionales 55.5 por ciento de los oaxaqueños habitan en localidades menores de 2,500 habitantes. Solo el 22.5 por ciento de la población habita en localidades de 15,000 habitantes o más.

La realidad municipal tienen estos datos su primera originalidad: más de 80 por ciento de los municipios no llega a los 15,000 habitantes requeridos por la constitución local para tener la categoría de municipio. Contrariamente a Chiapas, los indígenas han podido afianzar el control de sus tierras comunales a través de la institución municipal. De los 570 municipios 300 tienen una población indígena dominante. Ello le da una configuración particular al poder regional. En pocas palabras, en la gran mayoría de los municipios de Oaxaca, los indígenas gobiernan.¹⁶³

La determinación de los municipios que serían considerados como de usos y costumbres se hizo a través de un proceso de negociación entre los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Instituto Estatal Electoral IEE. No se consultó directamente a los municipios.¹⁶⁴

De manera general esta reforma tiene la particularidad de no reglamentar los usos y costumbres de los municipios sino de reglamentar el papel del Instituto Estatal Electoral. Se optó por ser una “Ley Paraguas” que norme las actuaciones de las instituciones del estado y no las de las comunidades. La variedad de los usos y costumbres y su carácter esencialmente flexible y evolutivo fueron además del principio de respeto a la autonomía de las comunidades. La variedad de los usos y costumbres y su carácter esencialmente flexible y evolutivo fueron además del principio de respeto a la autonomía de las comunidades, los argumentos que llevaron

¹⁶³ *Ibidem*, p. 93.

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 96.

a quienes elaboraron la reforma, a no reglamentar directamente los usos y costumbres.¹⁶⁵

En tanto el autor Alejandro Anaya Muñoz dice que, la Ley Orgánica del Estado de Oaxaca de 1824 -el primer marco jurídico del estado- reconoció la existencia de los pueblos que antecedían a la creación del Estado. Similarmente en 1848, el gobernador (liberal) del estado, Benito Juárez, celebró el hecho de que tras el restablecimiento de la federación “los pueblos no solo han recobrado sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres”.¹⁶⁶

Como he señalado previamente, las reformas de 1995 consistieron de una modificación al artículo 25 de la Constitución local, y de la adición de un nuevo “libro” al Código Electoral del estado. Pero este nuevo libro tenía poca sustancia: constaba únicamente de cinco artículos, la mayoría de ellos de una naturaleza declarativa. Se ha dicho ya que también que este reconocimiento inicial era muy limitado por varias razones. Para empezar, se refería a la elección de candidatos, no de autoridades: aquellos electos por usos y costumbres tendrían que ser ratificados mediante los mecanismos del sistema de partidos.¹⁶⁷

La novedad, no obstante, era que los candidatos podrían ser registrados tanto a través de un partido político como bajo el membrete de “planilla comunitaria”, lo cual no era poca cosa pues, en 1995, como ya se ha subrayado, 86 municipios registraron a sus candidatos bajo esta fórmula. De esta manera, la primera ola de reformas abrió un camino formal alternativo para las autoridades y organizaciones indígenas que buscaban nombrar sus gobiernos municipales de manera autónoma:

¹⁶⁵ Expresa Lourdes De León Pasquel que, la determinación de los municipios de usos y costumbres se hizo a través de una negociación con los representantes de los partidos políticos y los consejeros del Instituto Estatal Electoral, no se consultó directamente a los municipios, como también no se reglamentó los usos y costumbres por su carácter flexible y evolutivo sino se reglamentó el papel del Instituto Estatal Electoral; se optó por ser una “Ley Paraguas” que norme las actuaciones de las instituciones del estado y las de las comunidades. *Ibidem*, pp. 97-98.

¹⁶⁶ Anaya Muñoz, Alejandro, *Autonomía Indígena, Gobernabilidad y Legitimidad en México*, México, Editorial Plaza y Valdez, 2006, p.150.

¹⁶⁷ *Ibidem*. p. 151.

siguiendo las prácticas propias de cada lugar y sin la intervención directa de los partidos políticos, particularmente el PRI. En otras palabras, proporcionaron un espacio más amplio para el desarrollo del proyecto de autonomía propuesto por los indígenas organizados del estado.

De cualquier manera, el hecho de que las reformas del 1995 reconocían únicamente la elección de candidatos y no propiamente de autoridades significaba que el marco legal para las elecciones por usos y costumbres continuaba siendo incompleto y sumamente limitado desde la perspectiva del desarrollo del proyecto autonómico. Esta carencia fue atendida mediante la segunda ola de reformas al Código Electoral, a finales de 1997. El libro cuarto fue ampliado a 16 artículos, solucionando algunas de sus incoherencias y limitaciones. Se estableció la elección de autoridades, no de candidatos, y se definió que los miembros del ayuntamiento electos por usos y costumbres ya no tenían que ser ratificados siguiendo los mecanismos del sistema de partidos. El nuevo código eliminó las ambigüedades relativas a la participación de los partidos políticos, señalando claramente que “los ayuntamientos electos bajo normas de derecho consuetudinario no tendrán filiación partidista”. Esta disposición, finalmente, consagraba una de las principales características del sistema electoral costumbrista: la elección de autoridades de adscripción comunal, no partidista. Se fortaleció así un importante espacio para la autonomía indígena: la elección de autoridades locales mediante mecanismos propios de los municipios y, en principio, sin la participación directa de agentes externos.

Finalmente, la nueva versión del libro cuarto del Código Electoral introdujo una importante diferencia respecto a lo planteado en la reforma de 1995 en cuanto a la definición de los municipios de usos y costumbres.¹⁶⁸

Las reformas de 1997 fueron mucho más claras en este sentido estipulando que por municipios de usos y costumbres se entendía aquellos que “han desarrollado formas de instituciones políticas propias, referenciadas e inveteradas”, “aquellos cuyo

¹⁶⁸ *Ibidem*, p. 152.

régimen de gobierno reconoce como principal órgano de consulta y designación de cargos para integrar el ayuntamiento a la asamblea general comunitaria de la población que conforma el municipio y otras formas de consulta a la comunidad”; o “aquellos por decisión propia, por mayoría de asamblea comunitaria, opten por el régimen de usos y costumbres”. Es clara la relevancia de que se mencionara explícitamente el papel central de la asamblea municipal y de otras formas de consulta” (presumiblemente los consejos de ancianos) en la elección de los ayuntamientos. Ciertamente el reconocimiento de 1997 es más claro y va más allá que el de 1995. Lo que parece tener una importancia central es el hecho de que al definir los municipios de usos y costumbres, el Código Electoral de 1997 va más allá de considerar la historia y el derecho consuetudinario de los municipios indígenas e incluye el elemento de la autodeterminación municipal. Los usos y costumbres se conciben no tanto como una serie de prácticas ancestrales – vigentes desde “tiempos inmemoriales” – si como producto del ejercicio de la libre determinación municipal. De esta manera, el Código Electoral entiende a los municipios indígenas no como colectividades con identidades fijas e inmutables en el tiempo, sino como sociedades en permanente transformación, abriendo así las posibilidades para la reconstrucción de las entidades perdidas o severamente dañadas por las agresivas campañas de imposición y asimilación cultural.¹⁶⁹

Al formalizar las bases jurídicas, la legalización ha abierto aun más el espacio político para aquellos sectores indígenas que han buscado construir su vida política interna de manera autónoma. La legalización ha provisto a estos actores bases institucionales formales más sólidas desde las cuales pueden continuar construyendo su proyecto autonómico.¹⁷⁰ La legalización de los usos y costumbres electorales ha significado un importante paso hacia adelante en el diseño y la puesta en práctica de un marco institucional más amplio y complejo para el ejercicio de la autonomía indígena en Oaxaca. Ciertamente el marco constitucional y de legislación secundaria conformado durante los periodos de Heladio Ramírez y Diódoro Carrasco

¹⁶⁹ *Ibidem*, p. 153.

¹⁷⁰ *Ibidem*. pp. 153-154.

proporciona los cimientos necesarios para continuar en la (progresiva) construcción de un modelo efectivo de autonomía indígena.¹⁷¹

El tema de los indígenas es de cuño inmemorial, tanto como la misma existencia del hombre. En México su vigencia data desde el contraste social que se fraguó con la Colonia y, a partir del movimiento indígena de enero de 1994, así como las sucesivas reformas constitucionales publicadas el 28 de enero de 1992 y el 14 de agosto de 2001, en el *diario oficial de la federación*, se hizo más acusado su presencia en la agenda nacional. Sin embargo, el carácter tuitivo que posee el régimen jurídico nacional en la materia indígena, no inicio en la Federación con una reforma constitucional, sino en los Estados, como se demuestra con el caso de Oaxaca. es precisamente en este Estado donde se origina la practica más recurrente de los usos y costumbres indígenas para las elecciones de las autoridades municipales (en 2001, de los 570 municipios existentes en dicha entidad federativa, 418 optaron por un régimen consuetudinario para tal efecto), y donde tiene su origen el primer conflicto que llegó al conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sobre el cual se da cuenta con la presente publicación.¹⁷²

2.2 Acuerdos de San Andrés

Los acuerdos firmados en San Andrés plantean la construcción de una nueva relación entre los pueblos indios y el Estado; donde en los ámbitos municipales y de autonomía señalan el propósito de reformar el artículo 115 para fortalecer el pacto federal y garantizar la participación de las comunidades indígenas en la integración

¹⁷¹ Refiere Alejandro Anaya Muñoz que, la reforma de 1995 se modifico el artículo 25 de la Constitución local y de la adición de un “libro” al Código Electoral del Estado se refería a la elección de candidatos no de autoridades, los que son electos por usos y costumbres tendrían que ser ratificados por el sistema de partidos, los candidatos podrían ser registrados tanto a través de un partido político como bajo el membrete de “planilla comunitaria”. En la reforma del Código Electoral de 1997 el libro cuarto fue ampliado a 16 artículos, se estableció la elección de autoridades no de candidatos y se definió que los miembros del ayuntamiento electos por usos y costumbres ya no tenían que ser ratificados por los partidos. Ídem.

¹⁷² Tribunal Electoral, Elecciones de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres, México, 2001, p. XII.

de los ayuntamientos y de los municipios mayoritariamente indígenas en los asuntos públicos. De igual forma se plantea.

Realizar la transferencia de facultades, funciones y recursos, así como ejecutar procesos de remunicipalización, previa consulta a las poblaciones involucradas mismas que se establecerán por las legislaturas locales, a partir de la reforma constitucional de los artículos 4º., 115 y otros que de este se derivan.

En el caso de los compromisos para Chiapas se da un paso muy importante a las características específicas del municipio con población mayoritariamente indígena, al proceso de remunicipalización y la conformación de una Comisión para la Reforma Municipal y de redistribución en el estado, cuya implementación tendrá que darse en correspondencia con las reformas de la Constitución Federal.¹⁷³

En Chiapas el gobernador interino, Roberto Albores Guillén, el 12 de junio de 1998, creó el consejo y Comisión Estatal para la remunicipalización de Chiapas, ante el llamado del presidente Zedillo en una visita realizada al estado el 19 de mayo del mismo año.

Así, aunque desde el discurso la “propuesta de remunicipalización” debería estar sometida al consenso de la población, en realidad las instancias ejecutoras ya lo han puesto en marcha. En el caso de Ocosingo hasta ahora la propuesta de Albores no se ha detenido a considerar el sentir de todos los habitantes del municipio más grande de Chiapas. Ante esto, considero que la participación popular es requisito fundamental previo a cualquier propuesta de remunicipalización y este debe elaborarse a partir de un diagnóstico real, participativo, es decir donde el factor humano sea tomado en cuenta. Este reclamo es pertinente ya que, hasta ahora, la justificación para la remunicipalización se ha disfrazado en un discurso técnico en donde aparentemente los estudios estadísticos que elaboran las diferentes instancias gubernamentales, pretenden .ser la ansiada legitimidad de las decisiones

¹⁷³ De León Pasquel, Lourdes, op. cit., p. 164.

gubernamentales y son los números y las cifras, que pretenden determinar las nuevas demarcaciones municipales.

Como se sabe, en Ocosingo existen nueve municipios autónomos zapatistas que se rigen bajo sus propias leyes; mientras que en la propuesta del gobernador pretende incrementarlo hasta 13 nuevos municipios. Solo dos cabeceras municipales coinciden en ambas propuestas (Moisés Gandhi y Sibacá), en las restantes, la propuesta de Albores Guillen pretende instaurarlas en comunidades con fuerte presencia de organizaciones oficiales y militares (San Quintín, Patihuitz, Pico de Oro, Nueva Morelia y Valle de Carranza; también se sabe la existencia de grupos civiles armados que se encuentran en dichas comunidades). Coincidencias o no, la remunicipalización pretende usarse como un instrumento para la geopolítica gubernamental en donde la opinión de los afectados tiene poca o nula relevancia.

Así las cosas, pienso que es necesario fortalecer la unidad a partir de las necesidades de las comunidades, enfrentar la marginación, mejorar las deficientes vías de comunicación, fortalecer el territorio y sobre todo respetar la cultura, la costumbre y la tradición de los pueblos indígenas. Es a partir de la convergencia de necesidades, intereses y posiciones como se podrá decidir o no el camino de la remunicipalización. Por supuesto es necesario antes como un requisito indispensable que se dé paso a la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena respetando la iniciativa de la ley elaborada por la comisión de concordia y pacificación (Cocopa).

Finalmente, un asunto clave sería como organizar la comunicación con toda la población del municipio para dar la información, hacer la consulta y tomar las decisiones sobre este proceso. Sobre este medular asunto es necesario informar ampliamente a la población y realizar una consulta entre las comunidades sobre las

propuestas existentes para la creación de los nuevos municipios, su ubicación y colindancias, su cabecera y sus, potencialidades.¹⁷⁴

El miércoles 28 de julio de 1999 se publicó en el Periódico Oficial No. 041, el decreto mediante el cual se crea siete nuevos municipios, con los cuales, a partir de esta fecha, el Estado de Chiapas está Conformado por 118 Municipios. Los de nueva creación son: Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenajapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago El Pinar. Su creación contribuye a armonizar las posiciones políticas de las comunidades de la Región.¹⁷⁵

2.3 Conflicto armado, Chiapas 1994

Expresa el autor Emilio Gidi Villareal que, después de varios años de intensas negociaciones entre los representantes de los gobiernos del Canadá, Estados Unidos y México, contando con la colaboración de expertos de los tres países en materia de comercio internacional, proceso este que supuso de alrededor de 20 000 puntos diversos, el 17 de diciembre de 1992 se firmó simultáneamente en las ciudades de Ottawa, Washington y México el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Culminaba así para nuestro país una fase más del proceso de liberación económica que se considero iniciada en la primera mitad de la década de los años ochenta y fuertemente reforzada desde el inicio del régimen de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En 1988. El tratado en cuestión fue turnado al Senado de la República, que de acuerdo a la legislación vigente es el órgano facultado para

¹⁷⁴ Manifiesta De León Pasquel Lourdes que, los acuerdos firmados de San Andrés plantean la construcción de una nueva relación entre los pueblos indios y el Estado, es importante que los indígenas participen en el ayuntamiento se involucren en el asunto público para fortalecer el pacto federal, como también llevar a cabo los procesos de remunicipalización con previa consulta a la población para un mejor acceso a las vías de comunicación. *Ibíd.*, pp. 165-166.

¹⁷⁵ Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Chiapas, 2005.

ratificar o no los acuerdos internacionales a que llegue el Presidente de la República, el cual se pronunció favorablemente ratificándolo el 22 de noviembre de 1993.¹⁷⁶

Su publicación se llevó a efecto en el *Diario Oficial de la Federación* de los días 20, 21 y 27 del mes de diciembre de ese mismo año, señalando como fecha de entrada en vigor el día primero de enero de 1994.

Este acuerdo comercial, constituía el colofón de lo que se consideraba el cambio del curso económico de México, a través de haber revertido varias décadas de políticas estatistas, privatizando más de 250 empresas pertenecientes al Estado, reducido drásticamente los masivos subsidios gubernamentales a esas empresas, entre otros, considerados en esos momentos éxitos de política económica mexicana. Tan así, que la revista norteamericana *Forbes* proclamaba que nuestro país ya no podía pensarse como uno perteneciente al tercer mundo.¹⁷⁷

En el estado de Chiapas, simultáneamente a los intensos procesos de liberación económica y de preparación para dejar el Tercer Mundo, tienen lugar también una serie de hechos violentos cometidos en contra de los indígenas o por ellos, que dejan ver que la inestabilidad era ya característica de esa entidad federativa una sublevación indígena en el poblado Venustiano Carranza en 1974, la cual fue reprimida por el ejército y en ese mismo año, los disturbios provocados por los indígenas tzotziles en el poblado de San Andrés Larráinzar, son quizás las primeras manifestaciones de ese clima de inconformidad existente.¹⁷⁸

El nacimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN, se ubica en el año de 1983, y su presencia de proselitismo se empieza a hacer notoria en los años subsecuentes, en 1985 tenía ya instalados varios campamentos en la región del estado de Chiapas llamadas Las Cañadas, y era evidente que no solo no pasaban

¹⁷⁶ Gidi Villarreal, Emilio, *Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos*, México, Porrúa, 2005, p. 88.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 97.

¹⁷⁸ *Ibidem*, p. 98.

desapercibidos, sino que contaban con la simpatía y el apoyo de las comunidades indígenas de la zona, aun cuando no formaran parte directa del ejército.¹⁷⁹

Durante el mes de mayo de 1992, los zapatistas organizaron actos de preparación para conmemorar lo que denominaron “Quinientos años de resistencia” lo cual solamente con demasiado optimismo podría ser calificado de clandestino en función de los miles de indígenas participantes; en efecto, el 12 de octubre de 1992 fue recordada por más de nueve mil indígenas.

Sin embargo, también el Ejército mexicano asentado en las diferentes regiones militares tanto en Chiapas como en los estados vecinos, estaba al tanto del EZLN, debido a la actividad guerrillera que para el año de 1993 era intensa; el ejército recorrería con regularidad las partes más recónditas de la selva, y en ocasiones fueron objetos de agresión por parte del 5º Regimiento Insurgente del EZLN, entonces bajo la jefatura del Mayor Mario. “El gobierno... subestimo la magnitud de la guerrilla. Contó con información pero no con inteligencia. Esa fue la falla que debilito su sistema de seguridad –una falla muy grave – „ocasionada primordialmente por la disminución del interés hacia la investigación, control y neutralización de los factores sediciosos a nivel nacional’ señalaría después un estudio de la Secretaría de Gobernación”.¹⁸⁰

En todo caso, si debido al conocimiento previo, ni el Ejército Mexicano ni las altas autoridades de la federación podían haber recibido sin mayor sorpresa los acontecimientos de las primeras horas del 1o de enero de 1994, y aun formularan declaraciones minimizando su magnitud y atribuyendo su autoría a la filtración de extranjeros, para la sociedad en su totalidad constituyo un fuerte impacto el enterarse que un ejército, formando con personas de nuestro propio país, nos había declarado la guerra.

Así, durante esas primeras horas del año mencionado, un contingente de entre mil y dos mil personas deficientemente armadas, pertenecientes a los principales

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 99.

¹⁸⁰ *Ídem*.

pueblos indígenas del estado de Chiapas, irrumpieron en la Ciudad de San Cristóbal de las Casas, una pintoresca ciudad de 70.000 habitantes y las poblaciones de Altamirano, Las margaritas, Ocosingo y Chamal.

Las acciones armadas durante ese primer día fueron unilaterales, ya que el Ejército mexicano permaneció en sus cuarteles, y solamente se produjeron llamadas a la cordura por parte del Gobierno de la República.

Fue a través de la Primera Declaración de la Selva Lacandona que el Ejército Zapatista de liberación Nacional formuló la declaración de guerra, aduciendo como razones para efectuarla las condiciones a que los habían arrojado quinientos años de explotación; "...se nos ha negado la preparación más elemental...sin importarles que estamos muriendo de hambre y enfermedades curables, sin importarles que no tengamos nada, ni un techo digno, ni salud, ni alimentación, ni educación sin tener derecho de elegir libre y democráticamente a nuestras autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia para nosotros y nuestros hijos."

El objetivo de la lucha que se iniciaba, fue fijado de la siguiente manera:

Pueblo de México: nosotros, hombres y mujeres íntegros y libres, estamos consientes de la guerra que declaramos es una medida última pero justa. Los dictadores están aplicando una guerra genocida no declarada contra nuestros pueblos desde hace muchos años, por lo que pedimos tu participación decidida apoyando este plan del pueblo mexicano que lucha por trabajo, tierra, techo, alimentación, salud, educación, independencia, libertad, democracia, justicia y paz. Declaramos que no dejaremos de pelear hasta lograr el cumplimiento de estas demandas básicas de nuestro pueblo formando un gobierno de nuestro país libre y democrático.¹⁸¹

Los enfrentamientos armados se prolongaron por pocos días y los combates entre el ejército regular y otro, que aunque también se autodenominaba así, formado principalmente por jóvenes, en muchos casos armados con machetes y fusiles de madera, tuvieron resultados desfavorables para este último, cuyas bajas fueron

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 100.

siempre muy superiores. Durante esos primeros días, también se empezó a hablar de la necesidad de establecer el diálogo entre las partes, tomando de inmediato un lugar relevante en la mediación, el Obispo de San Cristóbal Samuel Ruiz Gracia, quien para los últimos meses de 1994 recibiría el beneplácito tanto del EZLN como de la Secretaría de Gobernación para que fuera creada la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), la cual fue unilateralmente desmantelada al inicio del mes de junio de 1998, por quien había sido creador, principal integrante y presidente.

El que fuera Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, recibió el nombramiento de Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas, entre otros cambios que llevara a cabo en su gabinete el Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari.

El conflicto armado fue formalmente concluido el 12 de enero de 1994, fecha en que el presidente Salinas decretara de manera unilateral el cese del fuego, aunque durante los años posteriores a esta determinación se sucedieron constantes acusaciones de violaciones cometidas principalmente por las muy frecuentes incursiones de unidades del ejército, en la zona de conflicto, amén de una permanente militarización del estado, chapaneco, a pesar de las muchas declaraciones gubernamentales de que sería retirado.¹⁸²

El 16 de enero de 1994 fue programada la Ley de Amnistía aprobada por el Congreso de la Unión a iniciativa presentada por el titular del Poder Ejecutivo Federal. Constaba de cinco artículos. El primero de ellos se decretaba amnistía a favor de quienes hubieran participado en los hechos violentos ocurridos durante el lapso del 1º al 16 de enero de ese año y el segundo se condicionaba su procedencia a la entrega todo tipo de armas y explosivos, lo cual tendría que ocurrió en los 30 días siguientes a la iniciación de vigencia de la ley.

¹⁸² *Ibidem*, p. 102.

El 21 de febrero, en la Catedral de San Cristóbal dieron comienzo las pláticas de paz con el EZLN, las cuales se dieron por concluidas el 2 de marzo, mediante la presentación por el comisionado para la Paz de un documento denominado Compromisos para una Paz Digna en Chiapas, conteniendo dos declaraciones y 32 propuestas de solución a la problemática de Chiapas, en respuesta a 35 demandas; las propuestas fueron sometidas a consulta por el EZLN, cuyos resultados negativos fueron dados a conocer el 12 de junio de 1994, lo cual trajo como consecuencia la renuncia del primer Comisionado y el nombramiento del segundo, el investigador Jorge Madrazo Cuellar, el día 23 de ese mes y año.

Alejadas las posibilidades de continuar las negociaciones durante el segundo semestre de 1994, se llevan a cabo los preparativos de una gran concentración denominada Convención Nacional Democrática cuyo inicio tiene lugar el 8 de ese año, en un lugar preparado ad hoc denominado Aguascalientes. Este nombre se utilizara para denominar a lo que se podría llamar organismos coordinadores de los municipios autónomos, que fueron substituidos en el mes de agosto del año 2003 por los llamados Caracoles en donde funcionan las Juntas de Buen Gobierno de las que hablare después.¹⁸³

El día 9 de febrero de 1995, el Presidente Zedillo pronuncio un discurso ante los medios de comunicación en que identificaba al Sub-Comandante Marcos con Rafael Sebastián Guillen Vicente, ex profesor de diseño grafico de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, y daba a conocer su fotografía sin el clásico pasamontañas.

En el mes de marzo de 1995 fue expedida la Ley para el Dialogo. La Conciliación y la Paz Digna en Chiapas a través de la cual se crea la comisión de Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y se persigue facilitar la reanudación de las pláticas de paz con el EZLN. En la Declaración conjunta de San Miguel (Municipio de Ocosingo) de 9 de abril, emitida por las delegaciones del Gobierno Federal encabezadas por Marco Antonio Bernal Gutiérrez y del EZLN, el testimonio de la

¹⁸³ Ibidem, p. 102-103.

COCOPA y la oferta de mediación de la CONAI, que se sientan las bases para reanudar las pláticas, así como los principios a que debían sujetarse. Los nuevos intentos de arreglo arrancaron el 22 de abril en el poblado de San Andrés Larráinzar o Sacamch' en como lo denomina el Ejército Zapatista.¹⁸⁴

Después de once meses de negociaciones discontinuas, el 16 de febrero se firmo el acuerdo de concordia y pacificación con Justicia y Dignidad sobre Derechos y Cultura Indígena, mejor conocido como Acuerdos de San Andrés Larrainzar constituidos por tres documentos y dos apartados. Ese mismo día se instala la segunda mesa sobre Democracia y Justicia que trabajaría en dos grupos; esta mesa tuvo un azaroso desenvolvimiento, cayendo en crisis en el mes de septiembre de 1996, cuando el día 3 el EZLN hizo pública su determinación de retirarse de manera unilateral de la mesa de negociaciones, estableciendo cinco condiciones mínimas para estar en posibilidad de reanudarlo:

1. Liberación de los presuntos Zapatistas presos y de las bases de apoyo zapatista detenidos en el norte de Chiapas.
2. Interlocutor gubernamental con capacidad de decisión, voluntad política de negociación y respeto a la delegación zapatista.
3. Instalación de la Comisión de Seguimiento y verificación y cumplimiento de los acuerdos de la Mesa I.
4. Propuestas serias concretas de acuerdos para la Mesa II y compromisos de lograr acuerdos en este tema.
5. Fin al clima de persecución y hostigamiento militar y policiaco en contra de los indígenas chiapanecos y la desaparición de las guardias blancas.¹⁸⁵

En relación a esta iniciativa el Gobierno Federal formulo una serie de observaciones que hicieron llegar a EZLN a través de la Comisión que elaboro el proyecto, las cuales fueron rechazadas el 11 de enero de 1997, no volviendo a

¹⁸⁴ *Ibidem*, p. 105.

¹⁸⁵ *Ibidem*, p. 105-106.

entablarse negociación alguna entre las partes, situación que mantiene hasta la fecha.¹⁸⁶

2.4 Convenio 107

El autor Emilio Rabasa Gamboa en su obra *Derecho Constitucional indígena* señala, “El marco internacional del derecho indígena” inicio con la Declaración Universal de los derechos Humanos adoptada por la ONU en 1948, que descansa en dos principios fundamentales: *igualdad entre todos los seres humanos y no discriminación*. En esta declaración, los pueblos indígenas podían encontrar ya, a partir de esta fecha, un sustento internacional para reclamar sus demandas y reivindicaciones frente al Estado.¹⁸⁷

El Convenio Relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes, que entraría en vigor el 2 de junio de 1959, estuvo precedido de un debate sobre la competencia de la OIT para conocer y resolver sobre las condiciones de vida, y no solo de trabajo, de las poblaciones indígenas de los países independientes.

Tradicionalmente la OIT se había ocupado de problemas relacionados con la legislación social, y particularmente con los derechos de la clase obrera en relación con la clase patronal y con el Estado¹⁸⁸

Algunos representantes gubernamentales y patronales ante la OIT se opusieron, argumentando razones de competencia y de técnica jurídica. Por el contrario, otros representantes gubernamentales y no pocos del sector obrero defendieron la

¹⁸⁶ En palabras de Emilio Gidi Villarreal señala, la Primera Declaración de la Selva Lacandona que realiza el Ejército Zapatista de liberación Nacional, manifestando la declaración de guerra, por razones de explotación, ni un techo digno, ni salud, ni alimentación, ni educación, sin tener derecho de elegir libre y democráticamente a sus autoridades, sin independencia de los extranjeros, sin paz ni justicia y la guerra es una medida última pero justa. Ídem.

¹⁸⁷ Rabasa Gamboa, Emilio, *Derecho Constitucional indígena*, México, Porrúa, 2002, p. 36.

¹⁸⁸ *Ibidem*, p. 37.

necesidad de la OIT se involucrara en este problema, y votaron a favor del Convenio.¹⁸⁹

En la vigésima quinta sesión, celebrada el 24 de junio de 1957, se presentó el Informe de la Comisión de poblaciones Indígenas acompañado de un proyecto de convenio y de un proyecto de recomendación sobre la protección e integración de las poblaciones indígenas y de otras poblaciones tribales y semitribales en los países independientes, proponiéndose la adopción de estos textos por la Conferencia.¹⁹⁰

En contra de la adopción del Convenio tomaron la palabra el delegado de los empleadores de México, Yllanes Ramos, y el consejero técnico de los empleadores del Reino Unido, Bellingham Smith.

El primero sostuvo que “no existe la posibilidad técnica y no se llenan los requisitos que respecto de un convenio establece nuestra Constitución y porque este es uno de los casos en los que típicamente corresponde a una recomendación. Yllanes Ramos considero que muchos gobiernos no podrían aplicar y ratificar un convenio porque “se han englobado una serie de elementos que no caen en el campo propio de la OIT”. Consideraba que los temas que regulaba el Convenio correspondían a otras organizaciones, como la UNESCO y la OMS. El representante patronal de México estimo que:

Para estudiar todos los problemas de educación y de administración se encuentran otras organizaciones internacionales especializadas, y nosotros, que salimos del medio empleador como han salido los demás representantes del medio trabajador o gubernamental, no tenemos la especialización y competencia personal.¹⁹¹

Por su parte, el consejero técnico gubernamental de México, Delfín Sánchez Juárez, se pronuncio en favor del convenio, señalando que:

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 38.

¹⁹⁰ *Ídem*.

¹⁹¹ *Ibidem*, pp. 38-39.

El problema indígena y su incorporación no es nuevo para México. Nuestro país ha tenido siempre una vieja inquietud por este problema y tan antigua es ella que en nuestra capital funciona la sede del Instituto indigenista interamericano, instituto al que dio vida un instituto indigenista nacional, que trabajó durante varias décadas con todo interés y con toda energía.

Por último, debe incluirse también en la breve reseña de este debate el punto de vista de Vicente Lombardo Toledano, quien participó en Ginebra en representación de la Federación Sindical Mundial. Lombardo Toledano proporcionó el concepto de “poblaciones Indígenas” que figuraría en el título del Convenio 107 y en su contenido, y sostuvo:

Hemos llegado a la conclusión de que por poblaciones indígenas debe entenderse las comunidades o grupos sociales que tienen su manera propia de vivir, distinta a las normas de vida de la nación a la que pertenecen y que no se han incorporado a ella. El concepto semántico o el histórico no bastan para calificar de indígena a un conjunto humano, ni el origen ni la raza ni el idioma son nociones válidas para ese propósito.¹⁹²

El concepto de Lombardo Toledano resultaba fundamental en este debate. Con el mismo se particularizaba el sentido y alcance que debía darse a las poblaciones indígenas, sobre todo porque establecía la diferenciación con otros grupos sociales, destacando su manera propia de vida. Lombardo creía en el progreso de las poblaciones indígenas para sacarlas de su régimen de producción de autoconsumo y métodos de trabajo arcaico, y en general de un atraso cultural dramático, por eso propuso que:

El progreso ha de ser hacia dentro y hacia fuera. Hacia dentro, logrando que las poblaciones indígenas tengan tierras propias, las cultiven de manera científica, disfruten de crédito y de ayuda técnica, exploten racionalmente las riquezas naturales, aprendan las formas modernas de producción y eleven su nivel de vida en todos sus aspectos. Hacia fuera, facilitando el proceso de su integración en la gran comunidad nacional, sin coacción,

¹⁹² *Ibidem*, pp. 40-41.

sin violencia, respetando su manera de ser, sus tradiciones, sus costumbres, su forma de gobierno, su lengua y sus atributos culturales.

Concluía responsabilizando al Estado “de ayudar al progreso interior de las poblaciones indígenas y a su integración en la vida nacional, estableciendo normas, métodos e instituciones que conduzcan a su doble propósito”.¹⁹³

Expresa el autor Carlos Humberto Durad Alcántara que, en 1957, la conferencia general de la Organización Internacional del Trabajo adopto el *Convenio No. 107* y la Recomendación No.104, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas.¹⁹⁴

Finalmente, el convenio 107 de la OIT fue adoptado por 168 votos en favor, seis en contra y 20 abstenciones; de esta manera el derecho indígena se incrusto en el derecho internacional. México lo ratifico el 1o de junio de 1959 y entro en vigor el 7 de julio de 1960.¹⁹⁵

Contenido del convenio número 107

El Convenio resulto, en efecto, amplio en su contenido y alcances. Basado en la antes referida Declaración de Filadelfia, afirmaba que

...todos los seres humanos tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, y en igualdad de oportunidades; y considerando que en diversos países independientes existen poblaciones indígenas y otras poblaciones tribales y semitribales que no se hayan integradas todavía en la colectividad nacional y cuya situación social, económica o cultural les impide beneficiarse plenamente de los derechos y las oportunidades de que disfrutaban los otros elementos de la población.

¹⁹³ Ídem.

¹⁹⁴ Durad Alcántara, Carlos Humberto, Derecho Nacional, Derechos Indios y Derechos Consuetudinario Indígena, México, Universidad Autónoma de Chapingo y Universidad Autónoma Metropolitana, 1998, p. 91.

¹⁹⁵ Rabasa Gamboa, Emilio, op. cit., p. 41.

El convenio se conformo por 7 partes y 37 artículos.

Este novedoso instrumento jurídico internacional dio una connotación más amplia a la cuestión indígena. En adición al problema de la tierra de los indígenas, estableció que se debería reconocer el derecho de propiedad, colectivo o individual, en favor de los miembros de las poblaciones sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellas; incluyó también aspectos importantes en materia de contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, seguridad social y sanidad, educación y medios de información y administración de los programas gubernamentales para la protección de las poblaciones indígenas. Inserto medidas relativas al derecho penal, de tal suerte que resultaran compatibles los métodos de control social de las poblaciones con los intereses de la colectividad nacional y el ordenamiento jurídico del país. Introdujo normas para la protección especial contra la aplicación abusiva de la detención preventiva de los indígenas y llamo la atención sobre la penalidad en función de la evolución cultural del indígena, proponiendo también que se privilegiaran métodos de readaptación social por encima del encarcelamiento.

Si bien es cierto que el Convenio 107 fue lo suficientemente flexible para que su aplicación se tomaran en cuenta las condiciones de cada país signatario, resulto contundente en la responsabilidad de los gobiernos para desarrollar programas “coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y su integración progresiva en la vida de sus respectivos países”. Mediante estos programas se debería promover el desarrollo social, económico y cultural de las poblaciones indígenas y el mejoramiento de su nivel de vida. Tuvo también el cuidado de señalar que “la integración de estas poblaciones debería hacerse con respeto a sus valores culturales y religiosos y a sus propias formas de control social, de tal manera que no resultaran en el quebrantamiento de los valores e instituciones que se hubiesen dado a esas poblaciones y con el consentimiento de las mismas”. Por primera vez se hizo ver a los gobiernos que deberían buscar la colaboración de

dichas poblaciones y sus representantes y ofrecerles oportunidades para el pleno desarrollo de sus iniciativas.

Con el Convenio 107 de la OIT se internacionalizaba la cuestión indígena no tan solo más allá de las fronteras nacionales, sino incluso en cuanto al significado y alcances que tendría la misma. A partir de los años sesenta y gracias a esta internacionalización, el derecho indígena adquiriría una connotación más amplia, que si bien estaba impregnada de la filosofía proteccionista e integracionista, que habría de predominar en los siguientes casi treinta años, represento un importante avance en la legislación indígena.¹⁹⁶

2.5 Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas

Por su parte el autor Rabasa Gamboa dice que, treinta años después de haberse aprobado el Convenio 107 de la OIT, en la septuagésima quinta reunión de la Conferencia del organismo, celebrada en 1988, se propuso la revisión parcial de este instrumento sobre poblaciones indígenas y tribales aprobado en 1957.

El proceso de revisión resulto ser de importancia trascendental, puesto que a través del mismo se modifico sustancialmente el espíritu proteccionista e integracionista que permeaba al instrumento internacional vigente hasta entonces, y que había caracterizado a la política indigenista de los Estados en los últimos cuarenta años.¹⁹⁷

Australia. País que contaba con isleños aborígenes y del Estrecho de Torres, fueron de los miembros mas entusiastas en la modificación del hasta entonces

¹⁹⁶ Por otra parte Emilio Rabasa Gamboa dice que, el consejero técnico gubernamental de México Delfín Sánchez Juárez se pronuncio a favor del Convenio, así como también Vicente Lombardo Toledano quien participo en Ginebra en representación de la Federación Sindical Mundial, proporcionando el concepto de "Poblaciones Indígenas" que optaría por título el Convenio 107, debe entenderse las comunidades o grupos sociales que tienen su manera propia de vivir distinta a las normas de vida de la nación a la que pertenecen y que no se han incorporado a ella. *Ibidem*, pp. 42-43.

¹⁹⁷ *Ídem*.

vigente indigenismo: “ya no es apropiado que el convenio haga básicamente hincapié en la integración de los pueblos indígenas y tribales mediante la acción gubernamental. El preámbulo del Convenio debería modificarse con miras a eliminar el lenguaje integracionista y a reconocer los derechos de los pueblos indígenas a decidir libremente su propio futuro económico, social y cultural”. Y agregó: “la orientación básica debería pasar del objetivo de la integración al del respeto de la identidad de las poblaciones indígenas”.¹⁹⁸

México no estuvo al margen de esta nueva corriente internacional y aportó nuevas ideas: “Aparte de descartarse lo referente a la integración, deberá modificarse, a efectos de no seguir utilizando un tono verticalista, y suprimir además el paternalista concepto de ‘protección’. Por otro lado, los pueblos indios, al formar parte de la sociedad nacional, si participan en la vida de sus respectivos ‘países’, lo que pasa es que están al margen de los beneficios del desarrollo nacional, al que ellos si han contribuido”. Y propuso “el respeto por la autodeterminación política y económica dentro de sus comunidades”.¹⁹⁹

Finalmente, la corriente innovadora triunfo en la OIT. Además de las modificaciones más importantes, que se han destacado en este apartado y que configuraron una nueva filosofía indigenista, la revisión también introdujo, en consonancia con los principios y conceptos antes subrayados, cambios en los temas referentes a la contratación y condiciones de empleo, la formación profesional, artesanía e industrias rurales, seguridad social y sanidad, educación y medios de comunicación, la parte penal y de administración.

La revisión dio origen a un nuevo Convenio, el numero 169, “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. El proteccionismo e integracionismo, en tanto que principios rectores de la normatividad y la política indigenista hasta entonces vigente, se verían sustituidos por el nuevo concepto de “autodeterminación”.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 44.

¹⁹⁹ *Ibidem*, pp. 44-45.

De nuevo sería *Australia* el país que brindó los elementos germinales del nuevo concepto: “La autodeterminación es un concepto extremadamente importante en las relaciones internacionales y constituye un derecho humano fundamental de los pueblos. Es inherente al derecho de todos ellos determinar libremente su condición política así como de proseguir con libertad su desarrollo económico, social y cultural”.²⁰⁰

Para concluir, Australia propuso que el contenido y alcances que tendría el concepto de autodeterminación fuera el proyecto formulado por la Reunión de Expertos, que consistía en lo siguiente:

- a) Que los pueblos indígenas y tribales puedan gozar plenamente de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sin obstáculo ni discriminación:
- b) Que se reconozcan y protejan los derechos territoriales de los pueblos indígenas y tribales, sus derechos económicos y sus instituciones políticas, sociales, culturales y religiosas:
- c) Que se respete la facultad de los pueblos indígenas y tribales de determinar por sí mismos los procesos de desarrollo en cuanto afecten a sus vidas e instituciones.

Con el principio de autodeterminación, la historia de la legislación indígena daría un avance significativo por medio del derecho internacional, que se cristalizaría en el Convenio 169 de la OIT.

Convenio número 169 de la OIT.

La revisión del Convenio 107 de la OIT de 1957 resultó efectiva no solo para superar el concepto tutelar e integracionista del anterior instrumento internacional, sino para configurar todo un nuevo convenio. Así se reconoció en los considerandos del mismo, por lo que se decidió “adoptar diversas disposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (num.107)” y que “dichas disposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el

²⁰⁰ *Ibidem*, 47.

convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957". Como consecuencia de lo anterior, el 27 de junio de 1989 se adoptó el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

Las innovaciones más importantes del Convenio 169 se localizan en su ámbito personal de validez, por lo que se refiere a su aplicación a los "pueblos tribales o indígenas", en lugar de "poblaciones", término utilizado por el convenio 107, y sobre todo el ámbito material, por lo que se refiere a los principios dejados del proteccionismo e integracionismo y cercanos a la libre determinación y autonomía en el capítulo referente de las tierras.

El nuevo concepto de "pueblo"

El convenio 169 distingue entre "pueblos tribales" y "pueblos indígenas". Los primeros son aquellos "cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial" (artículo 1.1.a). Los segundos son "considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas" (artículo 1.1.b).

El primer concepto se aplica a grupos indígenas que no tienen relación alguna con el hecho histórico de la conquista o la colonización acaecido en el siglo XVI, sobre todo proveniente de Europa (España y Portugal) hacia América y otras partes del mundo.²⁰¹

²⁰¹ *Ibidem*, pp. 48-49.

En tanto que el concepto de “pueblo indígenas” está integrado a partir del hecho de la conquista o la colonización, y se refiere a aquellos grupos que descienden de las poblaciones que habitan el territorio conquistado o colonizado.²⁰²

Ambos conceptos se aplican a México. El primero a las tribus, como de los kikapús y tarahumaras que habitan en el norte, en Chihuahua, y otras correspondientes a la región conocida como Aridamérica (zona noreste), caracterizada por una ecología difícil (zona desérticas, régimen escaso de lluvias), en la que lograron adaptarse pueblos de escasa densidad demográfica, nómadas o seminómadas, con asentamientos sedentarios precarios y una organización social y política relativamente sencilla. Estas poblaciones tenían tecnologías poco sofisticadas, así como escaso desarrollo en el conocimiento arquitectónico, artístico e intelectual.²⁰³

El segundo concepto es propio de los descendientes de los pueblos que habitaban en el área conocida como Mesoamérica (zona centro-sur); una serie de regiones que muestran características específicas de culturas diferenciadas. Por ello, hasta nuestros días, puede hablarse de las áreas maya, huasteca, zapoteca y mixteca, entre otras, pero todas forman parte de la civilización mesoamericana.²⁰⁴

En otras palabras, los pueblos indígenas no tienen el carácter de sujetos a derecho internacional del mismo modo que lo tienen los Estados, por lo que debe interpretarse como pueblos “dentro” del Estado nacional.

Libre determinación y autonomía

Los términos libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y tribales no están mencionados expresamente en el Convenio 169. Una serie de disposiciones (artículo 2o.-12) establece un marco de protección a sus derechos y garantías del respeto a su identidad. Los derechos que deberán protegerse son:

²⁰² Ídem.

²⁰³ Ídem.

²⁰⁴ *Ibidem*, p. 50

1) El de igualdad frente a los demás miembros de la población no indígena, que incluye la eliminación de las desigualdades socioeconómicas.

2) Los derechos humanos y libertades fundamentales.

3) El derecho de consulta y participación en decisiones que puedan afectarles y para decidir sus propiedades en el proceso de desarrollo.

4) El de conservación de sus costumbres e instituciones propias, “siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidas” (artículo 8.).

5) El de incluir, con carácter prioritario y con su participación y cooperación, en los planes de desarrollo económico el mejoramiento de sus condiciones de vida y trabajo, del nivel de salud y educación.

6) Reconocimiento de su derecho penal, “siempre que sean compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos” (artículo 9o.).

7) El de protección contra la violación de sus derechos, que incluye la facultad de iniciar procedimientos legales para asegurar el efectivo respeto a los mismos.

Por lo que se refiere a las garantías de respeto a su identidad, el convenio incluye las siguientes:

a) La plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.

b) Salvaguarda de las personas, instituciones, bienes, trabajo, cultura y medio ambiente de dichos pueblos.

c) Reconocimiento y protección de los valores y prácticas sociales, culturales, religiosas y espirituales propias y la consideración de la índole de problemas que plantean tanto colectiva como individualmente.

La tierra

Un cambio importante respecto el convenio 107 fue la ampliación del concepto “tierra” y su sustitución por el de “territorio”, que “cubre la totalidad de hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna o otra manera” (artículo 13), incluyendo los recursos naturales existentes en el mismo. El derecho sobre las tierras comprende, desde luego, el derecho de propiedad y posesión sobre ellas y su protección efectiva. Para el caso de que el Estado tenga derecho superiores sobre, los minerales o recursos del subsuelo (por ejemplo petróleo) los pueblos indígenas tendrán el derecho de ser tomados en cuenta antes de la realización de los trabajos de la explotación, así como a beneficiarse de estas actividades y recibir una indemnización por posibles daños.²⁰⁵

El reconocimiento de la íntima relación que existe entre los pueblos indígenas y sus tierras incluye, en el Convenio número 169, disposiciones específicas sobre el traslado de los primeros a otros territorios, de tal suerte que no pueda efectuarse sin su consentimiento, conservando el derecho de regresar a las mismas y en todo caso de recibir “tierras, cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente”. También se incluyen preceptos para respetar la transmisión de los derechos sobre la tierra y evitar el despojo y, en general, cualquier forma de intromisión.

Empleo, salud y educación

En materia de empleo, el Convenio es proteccionista de los derechos laborales tanto de contratación como de condiciones de trabajo, evitando de cualquier discriminación en relación con otros trabajadores. En salud y seguridad social el Convenio es extensivo y establece la necesidad de reconocer los métodos preventivos, prácticas curativas y medicamentos tradicionales de los propios pueblos.

²⁰⁵ *Ibidem*, pp. 50- 51.

El capítulo educativo está dirigido a garantizar el derecho a la educación en todos los niveles y “en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional”. Una educación que incorpore sus propios sistemas de valores y en cuya programación participen los propios pueblos, así como la preservación de sus lenguas y el dominio de la lengua nacional. Finalmente, el Convenio 169 requiere a los gobiernos para que establezcan instituciones u otros mecanismos tendientes a la administración de programas en beneficio de los pueblos indígenas sobre las cuestiones que comprende dicho instrumento internacional.

Aun cuando el Convenio 169 de la OIT no se incluyen los términos de libre determinación y autonomía, su contenido apunta en esa dirección. No solamente por los conceptos innovadores de “pueblos”, en lugar de “poblaciones”, y de “territorios”, en lugar de “tierras”, sino porque los derechos que ahí se regulan dan sustancia en conjunto al principio de autodeterminación, tanto por los derechos que deben protegerse como por las garantías que deben asegurarse. Sobre todo, desde el momento en que se incluye la salvaguarda de sus propias instituciones y la plena efectividad de las mismas, lo que necesariamente incluye sus instituciones políticas y sociales, como por ejemplo el derecho de elegir a sus propias autoridades y la preservación de los mecanismos para la deliberación y determinación de sus decisiones internas. La asamblea comunitaria, en la que se adoptan decisiones por consenso, en un caso típico.²⁰⁶

Para el autor Francisco López Bárcenas en su libro *Legislación y Derecho Indígenas en México* señala, para el caso de la recepción de tratados el artículo 133 de la Constitución Federal preceptúa lo siguiente:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el

²⁰⁶ Manifiesta el autor Emilio Rabasa Gamboa que, la revisión parcial del Convenio número 107 Relativo a la Integración de las Poblaciones Tribales y Semitribales en los Países Independientes, dio origen, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, modificando el término “poblaciones indígenas y tribales” por “pueblos indígenas y tribales” así como también el “proteccionismo e integracionismo” quedando por el nuevo concepto de “autodeterminación”, que constituye un derecho humano fundamental de los pueblos para determinar libremente su futuro, condición política, desarrollo económico, social y cultural así como también respetar a las poblaciones indígenas y la afirmación de los pueblos indígenas de México es indispensable para que este tratado internacional pudiera ser adoptado. *Ibidem*, pp. 51-52.

Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglaran a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en la Constitución o leyes de los Estados.

Esta disposición jurídica tiene relación directa con los artículos 89, fracción X, y 76, fracción I, la primera relativa a la facultad del presidente de la República para firmar tratados y la segunda relacionada con la competencia del senado para ratificarlos; si alguno de estos requisitos de forma hiciera falta, dichos tratados no obligaría al Estado mexicano ni en el derecho internacional ni en el orden interno; en sentido contrario, al cumplirse estos dos requisitos en la celebración de tratados los mismos son plenamente validos tanto en el exterior como en el interior del Estado mexicano.²⁰⁷

Este reconocimiento, aunque estrecho, fue muy importante porque permitió que en nuestro país el Convenio 169, adoptado por la OIT en su Septuagésima Sexta Conferencia, ratificado por el senado de la República el 11 de julio de 1990 y registrada la ratificación ante la Organización internacional promovente el 4 de septiembre de 1990, tuviera validez como parte integrante del sistema jurídico mexicano. Recordamos el artículo 133 de la Constitución dice que los tratados que firme el Ejecutivo federal y ratifique el Senado de la República serán norma suprema siempre que no se oponga a ella, de ahí que el reconocimiento de la existencia de los pueblos indígenas en la población mexicana fuera indispensable para que este tratado internacional pudiera ser adoptado sin contradecirla.²⁰⁸

²⁰⁷ López Bárcenas, Francisco, Legislación y Derecho Indígenas en México, México, ediciones Casa Vieja, 2002, p. 88.

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 94-95.

2.6 Tlaxcala: el reconocimiento de un cuarto nivel de gobierno: el de la Comunidad

En Tlaxcala el camino hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno se ha efectuado en dos tiempos. El primero, al calor de la reforma municipal de 1983, fue promovido por el entonces gobernador Tulio Hernández. El congreso local legislo para que los delegados municipales en las comunidades o pueblos ya no fueran designados por el ayuntamiento si no que las propias comunidades los eligieran por votación vecinal. De esta manera, el delegado municipal cumplía dos funciones simultaneas: la de ser representante del ayuntamiento en la comunidad y al mismo tiempo la de ser representante de la comunidad en el ayuntamiento.

Para que esta doble representación se consolidara el delegado se convirtió en regidor: el “regidor de pueblo” que se integraba al ayuntamiento. Cada ayuntamiento tuvo así tres tipos de regidores: los regidores da mayoría, los regidores de representación proporcional y los regidores de pueblos. Los ayuntamientos, que antes estaban compuestos por alrededor de ocho regidores, se ampliaron hasta alrededor de cincuenta regidores (en Huamantla, el municipio más grande), dependiendo del número de comunidades que habían elegido a su regidor de pueblo. En las sesiones de cabildo cada regidor de pueblo defiende los intereses de su comunidad y exige su parte correspondiente del presupuesto municipal, así como una mayor atención del ayuntamiento para la solución de los problemas de su comunidad. Se determino que el impuesto predial seria cobrado y administrado por cada comunidad en su circunscripción territorial, con el fin de que tuvieran una primera fuente propia de ingresos. Aunque fuese mínima.

La figura de “regidor de pueblo” fue el primer ejercicio de autogobierno de las comunidades, dentro de los marcos jurídicos establecidos. Por otro lado, las sesiones de cabildo se convirtieron en verdaderas escuelas de formación política para los regidores de pueblo.

El segundo tiempo en formación del cuarto orden de Estado se efectuó diez años después. A finales de 1995, los 400 pueblos o comunidades generaron un movimiento para exigir plena autonomía de gobierno y pasar a la categoría de municipios. En 1996 el Congreso local aceptó la creación de 16 municipios más, pero estableció una serie de requisitos para que las comunidades que las fueran cumpliendo pudieran pasar a la categoría de municipios. Mientras tanto, las comunidades adquirieron el rango de “presidencia municipal auxiliar” con autoridades propias, pero representadas en el ayuntamiento por el regidor de pueblo, y con facultades municipales circunscritas a su ámbito territorial y población. Así, las “presidencias municipales auxiliares” se convirtieron, de hecho, en un nuevo orden de Estado y de gobierno: el cuarto orden.

En 1995 el estado de Tlaxcala estaba organizado en 44 municipios. Al año siguiente estaba organizado en 60 municipios y 400 presidencias municipales auxiliares. El gobernador José Antonio Álvarez Lima, quien promovió ante el Congreso local esta profunda reforma política, señala que ahora Tlaxcala es un estado más organizado, más gobernable porque las comunidades se autogobiernan. La nueva estructura para la descentralización de las facultades y recursos estatales, así como de los recursos del Ramo 26, Ramo 33 y de otros Ramos del presupuesto federal, hacia los 60 municipios y de los municipios hacia las 400 presidencias municipales auxiliares. En vez de 40 organizaciones de Estado que tenía en 1995, desde 1996 tiene 460 organizaciones de estado, polis, para ejercer poder y poder multiplicar las acciones que conduzca n al desarrollo del estado, a partir del desarrollo de cada comunidad.

Actualmente existe la figura de presidente de comunidad de Comunidad, que es la misma que venía ejerciendo desde hace algunos años en que era agente municipal posteriormente Presidente Municipal Auxiliar.

De acuerdo con la Ley Municipal del estado de Tlaxcala el Presidente de Comunidad: es el representante político de su comunidad, quien ejerce de manera

delegada la función administrativa municipal e interviene ante el cabildo como regidor.

Con fundamento en la Ley municipal del Estado de Tlaxcala, menciona que los artículos más sobresalientes son:

Artículo 114. Para constituir una Presidencia de Comunidad es necesario que el centro de población reúna los siguientes requisitos:

I. Capacidad suficiente para prestar los servicios municipales;

II. Un espacio construido para la Presidencia de Comunidad o un terreno para la edificación de la misma; y

III. Una hectárea de terreno para destinarlo a cementerio que cumpla con la normatividad sanitaria y de impacto ambiental.

Artículo 115. Las presidencias de comunidad actuarán en sus respectivas circunscripciones como representantes de los ayuntamientos y por consiguiente, tendrán de manera delegada las atribuciones que le sean necesarias para mantener en términos de esta ley el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar de su jurisdicción.

Artículo 116. Las presidencias de comunidad son órganos desconcentrados de la administración pública municipal, estarán a cargo de un Presidente de Comunidad, el cual será electo cada tres años conforme a lo previsto en la Constitución Política del Estado Libre Soberano de Tlaxcala, el Código de Instituciones Electorales para el Estado y las bases siguientes:

I. La elección de presidentes de comunidad se realizara en la misma fecha en que se celebre la elección de Ayuntamientos. El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, determinara que presidencias de comunidad se elegirán mediante el sistema de usos y costumbres, de acuerdo al catalogo que para tal efecto expida.

Las casillas que reciban la votación de la elección de Ayuntamientos recibirán la respectiva para presidentes de comunidad conforme lo dispone la legislación estatal electoral;

II. El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala expedirá la convocatoria para elegir presidente de comunidad por voto universal, libre, secreto, personal y directo, en la misma fecha en que haga lo propio para la elección de ayuntamientos.

En la convocatoria se establecerá con precisión:

- a) La fecha, el lugar y los requisitos para el registro de candidatos.
- b) La relación de las comunidades, barrios o secciones, que eligen presidente de comunidad, por voto universal, libre, secreto, personal y directo.
- c) La forma de representación de los candidatos ante los órganos electorales.
- d) Lo demás que acuerde el consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala.

III. Los candidatos propietarios y suplentes deberán reunir los requisitos que se establecen en el artículo 14 de esta ley;

Serán registrados ante los consejos municipales del Instituto Electoral de Tlaxcala, de acuerdo a lo que establece la legislación electoral estatal.

Por cada Presidente de la Comunidad propietario se elegirá a un suplente, para que lo sustituya en caso de faltas temporales o absolutas. Si el suplente no puede desempeñar definitivamente el cargo, el Congreso del Estado hará la designación a propuesta interna del Ayuntamiento;

IV. A partir del registro de las formulas de candidatos a presidentes de comunidad y hasta tres días antes del día de las elección podrán hacer compañía política;

V. Serán presidentes de la comunidad propietarios y suplentes en cada población, los candidatos que obtengan la mayoría de votos emitidos en la elección correspondiente; y

VI. Los presidentes de comunidad electos de acuerdo a usos y costumbres de la comunidad que elija, se acreditaran ante el Ayuntamiento que corresponda mediante el acta de la asamblea de la población, a la que invariablemente deberá asistir un representante del Instituto Electoral del Estado; este comunicara al Ayuntamiento, los resultados obtenidos en la elección correspondiente.

Artículo 117. Las presidencias de comunidad como órganos desconcentrados de la administración pública municipal estarán subordinadas al Ayuntamiento del municipio del que formen parte, sujetos a la coordinación con las dependencias y

entidades de la administración pública municipal, en aquellas facultades administrativas que desarrollen dentro de su circunscripción.

Artículo 118. Los presidentes de comunidad duraran en su cargo el tiempo que, a su vez este en funciones el Ayuntamiento, salvo costumbre en contrario, que en todo caso no podrá exceder del ejercicio constitucional.

Artículo 119. Los presidentes de comunidad darán cuenta de los asuntos de su competencia al Presidente Municipal y este, si lo estima necesario, dispondrá que lo hagan en una de las sesiones de cabildo.

Artículo 120. Son facultades y obligaciones de los presidentes de comunidad:

- I. Acudir a las sesiones de cabildo con voz y voto,
- II. Cumplir y hacer cumplir las normas federales, estatales y municipales, los acuerdos que dicte el Ayuntamiento al que pertenezca así como las demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal;
- III. Cuidar dentro de su circunscripción el orden, la seguridad de las personas y sus propiedades;
- IV. Elaborar, con el Comité Comunitario, el programa de obras a realizar dentro de su comunidad;
- V. Promover, previa autorización del Consejo de Desarrollo Municipal, la aprobación del plan de trabajo del Ayuntamiento para la construcción de obras de utilidad pública, de interés social y la conservación de las existentes;
- VI. Informar anualmente a la comunidad de su gestión y administración, así como entregar dicho informe en sesión de cabildo;
- VII. Remitir su cuenta pública al Ayuntamiento dentro de los primeros tres días de cada mes junto con la documentación comprobatoria respectiva;
- VIII. Imponer sanciones de acuerdo a los bandos, reglamentos, decretos y, en su caso, proceder al cobro de multas a través de la oficina recaudadora;
- IX. Elaborar el padrón de los contribuyentes de su circunscripción;
- X. Si acredita tener la capacidad administrativa y si lo prueba al Ayuntamiento, realizar el cobro del impuesto predial en la circunscripción que le corresponda y enterar su importe a la tesorería;

XI. Realizar o vigilar las funciones del encargado del registro del estado civil de las personas dentro de los límites de su circunscripción;

XII. Representar el Ayuntamiento y al Presidente Municipal en las poblaciones que correspondan a su circunscripción territorial;

XIII. Informar al Presidente Municipal de los sucesos relevantes que se produzcan en su jurisdicción;

XIV. Orientar a los particulares sobre las vías legales que pueden utilizar para resolver sus conflictos;

XV. Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad;

XVI. Auxiliar a las autoridades federales, estatales y municipales en el desempeño de sus funciones;

XVII. Impedir que se expendan bebidas alcohólicas en contravención a las leyes y reglamentos;

XVIII. Promover la participación y la cooperación de sus vecinos, la de grupos indígenas y marginados en programas de beneficio comunitario;

XIX. Integrar las comisiones de agua potable y solicitar al Ayuntamiento expida el reglamento que establezca las bases de su organización y facultades;

XX. Proporcionar los servicios públicos necesarios a las comunidades dentro de su circunscripción;

XXI. Administrar el panteón de su comunidad;

XXII. Expedir las bases para regular la institución y funcionamiento de los comerciantes establecidos dentro de su comunidad; y

XXIII. Las demás que le encomiende esta ley y el Ayuntamiento correspondiente.²⁰⁹

²⁰⁹ En 1983 en el Estado de Tlaxcala, el Congreso local legislo para que los delegados en las comunidades o pueblos no designara el ayuntamiento si no eligiera el pueblo por votación vecinal, los delegados al mismo tiempo representaba el ayuntamiento en el pueblo y ser representante del pueblo en el ayuntamiento, después el delegado se convirtió en regidor de pueblo, en 1995 los 400 pueblos o comunidades exigieron la autonomía de ser gobierno y pasar la categoría de municipios; en 1996 el Congreso local acepto la creación de 16 municipios, las comunidades pasaron a ser presidencias auxiliares representadas por el regidor de pueblo y se convirtieron en un nuevo orden de Estado y de gobierno: el cuarto orden; Hoy los recursos del Ramo 26, Ramo 33 se reparte en los 60 municipios y en los 400 presidencias auxiliares.
[http:// www.acuamanala.gob.mx/wb/Tlaxcala/presidencias de comunidad.](http://www.acuamanala.gob.mx/wb/Tlaxcala/presidencias de comunidad)

Distritos Electorales Locales

De conformidad con la distribución federal electoral elaborada por el Instituto Federal Electoral (IFE), Tlaxcala cuenta a partir de los comicios de 1997 con un distrito adicional, de esta manera, se establecen 3 distritos electorales federales.

Periodos Constitucionales

La Constitución política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala señala los siguientes periodos constitucionales:

El Gobernador Electorales

Conforme al artículo 59; Entrara a ejercer su cargo el día 15 de enero inmediato a la elección y durara en el seis años.

La Legislatura Local

Conforme a lo dispuesto en el artículo 31; el Poder Legislativo del Estado se deposita en una Asamblea que se denomina “Congreso del Estado de Tlaxcala”. El Congreso se renovara cada tres años y comenzara a funcionar el día 1o de diciembre inmediato posterior a la elección.

Los Ayuntamientos

Conforme a lo dispuesto en el artículo 87; los Ayuntamientos se compondrán de un Presidente Municipal, un Sindicato y los Regidores que determinen la Ley, nombrados cada tres años en elección popular directa calificada por el Congreso en los términos que la propia Ley prescriba.

Los Presidentes Municipales Auxiliares

Son electos en la misma elección de los propios Ayuntamientos con el carácter de Regidores. Tomaran posesión el día tres de Enero inmediato posterior a la elección. Y no podrán ser reelectos ni como propietarios ni como suplentes para el periodo inmediato en el que ejerció su cargo.²¹⁰

Tabasco.

En Tabasco, el entonces gobernador Enrique González Pedrero promovió hacia 1984 la reorganización interna de los 17 municipios en base a la formación de unidades de organización más pequeñas, denominadas "centros integradores". El medio rural de Tabasco estaba atomizado en cerca de 3 mil asentamientos dispersos, donde habitaba el 60 por ciento de la población. Era necesario agrupar esos asentamientos en unidades más amplias que permitieran facilitar la introducción de servicios públicos y crear las infraestructuras para su desarrollo. Después de un proceso de estudios, consultas y negociaciones políticas, cada municipio logró definir e identificar sus centros integradores (agrupamientos de asentamientos). De esta manera, el estado de Tabasco quedó organizado en 17 municipios y 185 centros integradores, los cuales eran a su vez delegaciones municipales con autoridades propias pero coordinadas y subordinadas por el ayuntamiento municipal.

Tanto el gobierno estatal como el gobierno municipal descentralizaron a los "centros integradores" una serie de servicios administrativos para que el usuario no tuviera que desplazarse ni a la cabecera municipal, ni mucho menos a la capital del estado, para hacer trámites. El centro integrador era el medio tanto para centralizar lo disperso como para descentralizar la función de gobierno, la administración pública y los recursos, hacia la comunidad concreta. El órgano de autoridad del centro

²¹⁰ Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2009.

integrador ("unidad integradora comunitaria") se formó con los representantes de cada uno de los asentamientos que se integraban al centro. En cada centro integrador se formaron "comités de base" encargados de organizar el trabajo solidario de la población para la realización de las finalidades que había decidido a través de la "unidad integradora comunitaria": creación y reparación de servicios públicos, proyectos productivos, proyectos culturales, etc. En los 185 centros integradores fueron constituidos alrededor de mil 125 comités de base. Cada centro integrador se convirtió en un proceso de transformación de un conjunto de asentamientos antes aislados en una comunidad integrada. Fue un trabajo político y cultural de creación de comunidad, de *polis*, de comuna-Estado.

"El concepto de centro integrador se oponía al concepto de unidad que niega al campo, lo ignora y, por tanto, favorece la migración. Los centros integradores pretendieron arraigar a los ciudadanos en sus lugares de origen y hacer redituable el trabajo del campo, ofreciendo a la gente satisfactores adecuados al propio medio. Pero los centros integradores no fueron pensados sólo para prestar servicios, sino como sedes de un gran esfuerzo de organización social para el desarrollo", escribía el gobernador. Tabasco tenía así 17 municipios y 185 comunas autogobernadas con las cuales multiplicar sus potencialidades y sus acciones de desarrollo. Fue la primera vez que en una entidad federativa se estableció el cuarto nivel de Estado y de gobierno, bajo la forma de "centro integrador", en función de las características propias de cada municipio de Tabasco.

Los comités vecinales en el Distrito Federal y su transformación hacia gobiernos vecinales.

En el caso de los pueblos indígenas, que generalmente viven en el medio rural, el sentido de "comunidad" es tradicional y se hereda de una generación a la siguiente. Pero en el caso de la ciudad de México, que es el medio urbano extremo, el sentido de "comunidad" ha evolucionado en muy diversas formas de expresión y sigue, a final de cuentas, la misma tendencia: el reclamo creciente de las comunidades

vecinales por tener derechos políticos, es decir, por lograr autonomía y capacidad de autogobierno en el pequeño ámbito de su espacio territorial. Hoy en día, el Distrito Federal se compone de 1,352 unidades territoriales, donde los ciudadanos eligen a su "comité vecinal". A partir del año 2001 estos comités tienen el derecho (y la obligación) de operar, por lo pronto, trece programas, cada uno con su techo financiero, desde el programa de seguridad pública vecinal hasta el programa para las personas de la tercera edad. Los vecinos de cada unidad territorial, organizados por sus comités vecinales, tendrán que ir construyendo progresivamente una "cultura vecinal" de autogobierno. El propio jefe de gobierno del Distrito Federal señala a los "comités vecinales" como la expresión urbana del cuarto orden de Estado y de gobierno (federal, estatal, municipal y vecinal o comunal).²¹¹

²¹¹ Tabasco quedó organizado en 17 municipios, 185 centros integradores y mil 125 comités de base, se proporciono servicios administrativos con la finalidad que los habitantes no tuvieran que trasladarse ni en la cabecera municipal ni en la capital del estado para hacer tramites, así como también los centros integradores procuraron que los habitantes no abandonaran su lugar de origen otorgándoles satisfactores adecuados para sus propias necesidades. Por otro lado el cuarto orden de Estado y de gobierno federal, estatal, municipal y vecinal o comunal, la exigencia de las comunidades vecinales para auto gobernarse en el pequeño ámbito territorial, donde los ciudadanos eligen su propio comité vecinal. Raúl Olmedo, Hacia el Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: La Comunidad, 2º Congreso IGLO, Red de Investigadores en Gobiernos Locales. <http://www.iglom.iteso.mx>.

CAPÍTULO TERCERO

TIPOLOGÍA MUNICIPAL Y MARCO JURÍDICO VIGENTE

3.1 Clasificación Municipal

El autor Alejandro Moreno Toscano dice que, todo poder estatal se organiza territorialmente (aunque en forma distinta según se haya constituido como Estado unitario o como Estado federal) y define, con precisión de topógrafo, los espacios que enmarcan su acción.

Es función del Estado delimitar las circunscripciones territoriales: las define para llevar la cuenta de la población y levantar censos o para cuantificar el ejercicio de los derechos políticos o para otorgar los servicios públicos.

Establecidas esas circunscripciones, es el propio Estado el que les reconoce jerarquía. El orden que establece puede responder o no a las formas de organización de la sociedad (a las que puede agregar o fraccionar), puesto que su objetivo es diferente: precisar límites al espacio de su propia acción.

En cierto modo esa ha sido la función de las tipologías, también a partir de ellas se ha definido la dirección y los límites de la acción estatal.²¹²

Al proponer una tipología se busca expresar las semejanzas más que las diferencias.²¹³ Su objetivo ha sido unificar, ordenar –desde una perspectiva que parte del centro -a todo lo que ocupa un lugar en el territorio.²¹⁴

En tiempos coloniales los centros de población recibían un documento, con sellos y firmas al calce, que los acreditaba como “pueblos”, “villa” o “ciudad”. Cada denominación implicaba algún privilegio, permitía lograr una posesión específica en

²¹² Moreno Toscano, Alejandro, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42-43-441993, pp. 59-60.

²¹³ Ídem.

²¹⁴ Ídem.

la escala del poder.²¹⁵ En la Nueva España sólo la ciudad de México gozaba del privilegio de mantener un apoderado en la corte. Era esa representación el punto más alto en el espectro de las relaciones de poder con la metrópoli.

Con la formación del Estado nacional esa estructura escalonada tuvo que ajustarse. No porque el centro dejara de ubicarse en el lugar donde se establecieron los poderes federales, sino porque se modificó su relación con su propia periferia, con el resto del territorio.²¹⁶

Con la ampliación del mercado interno los criterios de ordenamiento también se modifican. Para definir las estrategias políticas se identifica el papel que cada localidad desempeña en la actividad económica. Las diferencias se establecen por función predominante: industrial, comercial, administrativa.²¹⁷

¿Cuál podría ser hoy una tipología de los municipios para apoyar una reforma que busca su democratización? Una posible sería analizar las formas de participación de la sociedad en los asuntos públicos. Porque es a partir de esas formas concretas y no de esquemas abstractos como podrá avanzarse en la democracia. De ahí la importancia del análisis histórico y antropológico porque esas “formas de participación” en la política (y no solo durante las elecciones formales) adquirieron sus perfiles a lo largo de mucho tiempo y es importante aceptar que los cambios posibles sucederán con ellas, transformándolas en la práctica, y no por encima de ellas.²¹⁸

Se puede reconocer, sin dificultad, que muchas de las prácticas y rituales del gobierno local echan raíces en estructuras coloniales. Estas han tenido una historia peculiar de adaptación y cambio, de ajustes con lo preexistente como con lo que siguió después. Pero es necesario reconocer que son esas, y no otras, las estructuras que habrán de modificarse. Son esas estructuras de participación local

²¹⁵ *Ibidem*, pp. 59-60.

²¹⁶ *Ídem*.

²¹⁷ *Ídem*.

²¹⁸ *Ibidem*, p. 61.

las que en las condiciones actuales aparecen como el sujeto privilegiado del cambio.²¹⁹

Para el autor Jaime Orozco Barbosa refiere que, la característica más notoria de los municipios mexicanos es su heterogeneidad. Hay estados grandes y despoblados con muy pocos municipios: Baja California, Baja California Sur y Quintana Roo.

En cambio, hay estados que cuentan con más de 100 municipios: Chiapas y Estado de México, como ejemplos; dos que tienen más de 200 municipalidades: Veracruz y Puebla y un estado que tiene 570: Oaxaca.

El fenómeno urbano, signo de nuestros tiempos y característico del siglo XX, ha obligado a los seres humanos a resolver complejos problemas: el abasto, el transporte, el empleo derivado de la industria, el comercio y los servicios; así como la satisfacción de necesidades colectivas entre las que son de importancia la educación, la salud, la protección del medio ambiente, la seguridad pública, los servicios municipales (limpia, alumbrado, drenaje, parques y jardines, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros) y la dotación de infraestructura (conducción del agua potable, teléfonos y otros sistemas de comunicación, calles y avenidas, señales viales, bibliotecas, clínicas y escuelas).

En México el gobierno, en sus tres instancias y los tres poderes marcados por la Constitución, tiene a su cargo, por virtud del sistema que se diseñó desde 1824, la conducción con base en la ley de los destinos de la gran comunidad que somos todos los mexicanos.²²⁰

Por su parte el autor Raúl Martínez Almazán dice, para establecer un marco de referencia a trabajos futuros en esta materia, nos referiremos a algunos de ellos.²²¹

²¹⁹ *Ibidem*, p. 62.

²²⁰ Orozco Barbosa, Jaime, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 42-43-44, 1993, p. 41.

²²¹ Martínez Almazán, Raúl, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, Número 42-42-44, 1993, p.120.

Una topología ya lejana se dio a conocer en 1973 por el Centro de Investigación, Estadística y Computación Electrónica de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.²²² Su objetivo consiste, básicamente, en la formación de grupos o conglomerados de datos similares, representables. Uno de los problemas era agrupar los municipios del país en conglomerados de características semejantes. El programa elaboro una clasificación municipal que de ninguna manera se considero absoluta, identificando tres grandes grupos: rural, en transición y urbano. La clasificación tomó como principales variables a la población económicamente activa en la agricultura, la industria, los servicios; el número de viviendas con servicio de agua potable y los ingresos municipales.²²³

Según el autor Alejandro Medina Giopp señala que la, propuesta en 1977 por COPLAMAR. El estudio no se circunscribió al municipio, delimito zonas geográficas multiestatales según el grado de marginación.²²⁴ Clasifico a dichas zonas en marginación muy alta hasta muy baja, utilizando diecinueve indicadores específicos; entre otros, la ocupación, el analfabetismo y grado educativo, vivienda, servicios médicos, consumo de algunos productos alimenticios, mortalidad, carencia de servicios.²²⁵

Expresa el autor Salvador Valencia Carmona que, una topología que gozó de mucha aceptación se realizo en 1981 por la Comisión General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República; en ella se clasifica a los municipios en metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales (a estos se les reclasifico en las categorías A; B; Y C); se tomaron en cuenta para esta topología como indicadores la población, los servicios públicos, las principales actividades económicas, los presupuestos de ingresos, la estructura administrativa y los asentamientos humanos. Esta misma topología se retomo más tarde por el Estado de México, pero aplicando las variantes a todas las categorías de municipios. A partir de parecidos indicadores

²²² Valencia Carmona, Salvador, Derecho Municipal, 2º edición, México, Porrúa, 2006, p. 251.

²²³ Martínez Almazán, Raúl, op. cit., p. 120.

²²⁴ Medina Giopp Alejandro, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42-43-44, 1993, p.27.

²²⁵ Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 252.

a los señalados, en 1982, el IEPES el PRI clasifico a los municipios en de menor, mediano y mayor desarrollo.

En 1990, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) propuso una topología amplia de nueve categorías de municipios: actividades primarias, industriales, turísticos, y portuarios, metropolitanos, conurbados, en PRONASOL, con grupos étnicos, con distritos electorales federales, con distritos electorales locales.

Desde otro punto de vista, también se ha clasificado a los municipios según sus movimientos de población; se distinguen los de fuerte expulsión, moderada, equilibrio, atracción ligera y fuerte atracción. Otro criterio los divide según los conflictos políticos; así en reivindicativos, contestatarios o estructurales; activos o pasivos; coyunturales, a mediano plazo, permanentes; en su organización, espontáneos, independientes, afiliados; en su alcance, lo cal, regional, nacional.²²⁶

Dice el autor Quintana Roldán, como se observa, existe un número considerable de tipologías municipales, sin embargo, estimamos que las más adecuada para acercarnos a una clasificación útil de los municipios, según los servicios de que dispone, es la que se expone en el Manual de Administración Municipal”, editado en 1981 por la entonces Coordinación General de Estudios Administrativos de la presidencia de la República, que clasifica a los municipios en: a) Metropolitanos b) Urbanos c) Semi-urbanos y d) Rurales.²²⁷

Los municipios rurales son municipios cuya cabecera y localidades no suman más de 5,000 habitantes. Los semiurbanos cuentan con una población que va de 5,000 hasta 50,000 habitantes. Son urbanos aquellos que desde el rango anterior, abarcan hasta los 300,000 habitantes. Finalmente se identifican como municipios

²²⁶ La más aceptada fue lo que se realizó en 1981 por la Comisión General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República que los clasifica en Metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales, una topología, para nuestro entendimiento, debe ser el resultado de un estudio o investigación, debemos considerar que nuestra realidad es cambiante, y por tanto, una clasificación puede ser válida hoy, pero no mañana. Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 252.

²²⁷ Quintana Roldán, Carlos F., op. cit., p. 435.

metropolitanos en los que residen 300,000 habitantes como límite inferior sin asignarles una cuota máxima.²²⁸

De aquel año a la fecha, las variantes respecto a la tipología no se han modificado mucho, adoptando el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación un marco semejante.²²⁹

Opinión también muy respetada la que presenta el autor Arturo Pérez García al decir que, tratándose de nuestros municipios, no podemos olvidar que estamos ante una realidad cambiante, por tanto, las tipologías de ninguna manera pueden ser rígidas porque se convertirían en camisas de fuerza, por consiguiente, en la elaboración de éstas siempre debemos estar revisando los criterios ordenadores, de tal manera que se puedan adecuar a los cambios obvios de la realidad municipal.²³⁰

La autora Alicia Ziccardi dice que, el territorio y la población son los datos básicos que permiten identificar tipos de municipios. Según el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1998), los tipos de municipios que existen en México son los siguientes:

Municipio rural:

Es el municipio que desarrolla principalmente actividades propias del sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta cierto grado de dispersión poblacional, carece de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos y suele presentar severas deficiencias en los niveles de bienestar social. En muchos de ellos prevalece una marcada tendencia migratoria hacia las ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Se considera además que su población es menor a 5,000 habitantes.

²²⁸ Orozco Barbosa, Jaime, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42-43-44, 1993, p. 42.

²²⁹ Orozco Barbosa, Jaime, op. cit., p. 42.

²³⁰ Las tipologías municipales, deben ser flexibles para poder adecuar los cambios de la realidad municipal. Pérez García, Arturo, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42-43-44, 1993, p. 65.

Cabe agregar que actualmente existe una propuesta para reconocer la figura del *municipio indígena*, que hace referencia a los municipios en los que su población se dedica principalmente a actividades productivas rurales, en los que existen formas comunitarias de vida y de gobierno y una identidad étnica y cultural particular.²³¹

Manifiesta el autor Gustavo Martínez Cabañas que, la problemática apuntada se refleja en la estructura y funcionamiento de los ayuntamientos, los cuales se forman por los miembros de elección popular que formalmente deben integrar el órgano máximo de gobierno municipal, por el presidente municipal, el síndico y el número de regidores que señala la ley orgánica municipal respectiva. Su estructura administrativa es sencilla, está formada por los funcionarios que establece la ley antes mencionada, el secretario del ayuntamiento y el tesorero municipal.

En algunos casos, en este tipo de municipios se encuentran también órganos encargados de las funciones administrativas básicas de los ayuntamientos, como son la oficina del Registro Civil, encargada de registros de nacimientos, matrimonios y defunciones, así como el juez menor, juez municipal, o juez de paz, que el encargado de dirimir conflictos menores propios del orden público de las comunidades.²³²

Municipio semiurbano:

Es el municipio en el que prevalecen actividades productivas mixtas, relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, predominan las actividades agropecuarias, forestal y pesquera en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios. En estos municipios se presentan también carencias de infraestructura y de equipamiento. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados y una cabecera municipal

²³¹ El municipio rural, es abandonado por sus habitantes en busca de mejores oportunidades de empleo en otras ciudades. Ziccardi Contigiani Alicia, Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal y Región, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, p. 7-8. www.municipio.org.mx/Alicia-Ziccardi.doc

²³² Martínez Cabañas, Gustavo, "La administración Estatal y Municipal de México", 2ª edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992, p. 147.

que presenta características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10,000 y 15,000 habitantes.²³³

Municipio urbano:

Este tipo de municipio se caracteriza porque las principales actividades económicas que se realizan en su territorio son industriales, de comercio y servicios. Por lo general, son receptores de las migraciones que proceden del medio rural y en algunos casos presentan elevadas tasas de crecimiento demográfico. Son espacios urbanos que cuentan con infraestructura necesaria para disponer de servicios públicos básicos, así como equipamientos (de salud, educativos, etc.) de cobertura estatal y regional. Estos municipios reciben migrantes del medio rural, que se localizan en los mismos tras la búsqueda de mejores oportunidad de empleo y de mejores condiciones de vida para sus familias. El municipio urbano está constituido por localidades que alcanzan a una población de más de 15,000 habitantes.²³⁴

Municipio metropolitano:

Son aquellos municipios conurbados o periféricos a una ciudad central que forman parte de una zona metropolitana. En los mismos se localizan diferentes tipos de actividades industriales y de servicios e inclusive actividades agrícolas de subsistencia. Para muchos trabajadores es el lugar en el que han autoconstruido precarias viviendas en las que viven con sus familias, pero están obligados a trasladarse diariamente a sus lugares de empleo localizados en la ciudad central, perdiendo muchas horas, energía y dinero en el transporte. En un número importante de los mismos el rápido crecimiento poblacional y el bajo ingreso de sus habitantes generan una baja calidad de vida y una serie de problemas de tipo urbano y social que condiciona su organización y funcionamiento. Presentan también un alto índice de migración proveniente de la ciudad central, que los expulsa por la vía del

²³³ El municipio semiurbano, carece de infraestructura y equipamiento, de actividades productivas mixtas como también de sectores de una economía en proceso de transición de rural a urbano. Alicia Ziccardi, op. cit., p. 8.

²³⁴ El municipio urbano son receptores de las migraciones del medio rural, cuentan con infraestructura y equipamiento necesario. Ídem.

encarecimiento y el déficit de viviendas populares, o del medio rural, ya que en ellos se concentran actividades generadoras de empleo. Los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales o las principales ciudades de los estados, lo cual exige la coordinación entre diferentes instituciones e instancias de los gobiernos municipales. Inclusive se ha llegado a plantear la necesidad de crear una instancia de gobierno política y administrativa o un gobierno metropolitano, como existe en otras ciudades del mundo. Los municipios metropolitanos presentan una población superior a 100,000 habitantes.²³⁵

Desde una perspectiva territorial cabe distinguir también entre los municipios que forman parte del área urbana y los que se localizan en la zona metropolitana. Así, el *área urbana* se define “a partir de un núcleo principal y gracias a los recursos de la sociedad industrial induce a la rápida urbanización de las áreas vecinas, abarcando antiguos núcleos, integrándolos en una nueva realidad socioeconómica más amplia que las unidades político administrativas que les correspondían”.

La *zona metropolitana*, en cambio, se diferencia del área urbana “en cuanto a que su límite constituye un envolvente de la segunda y a que su forma es más regular, puesto que se construye de los límites de las unidades político o administrativas menores en que se divide el país: municipios y delegaciones, en el caso de la ciudad de México”.²³⁶ La superficie de la zona metropolitana puede ser bastante mayor que la del área urbana y depende del tamaño de los municipios.²³⁷

Es en estos territorios donde se da la mayor concentración de servicios y equipamientos urbanos y, por tanto, corresponde a las autoridades municipales buscar formas de gestión innovadoras que permitan mejorar la eficiencia y ofrecer una mejor calidad de vida.²³⁸

²³⁵ En el municipio metropolitano, se realizan diferentes tipos de actividades industriales y agrícolas de subsistencia, son receptores de la migración proveniente de las ciudades centrales o del medio rural ya que son los municipios que generan empleo e inclusive se han propuesto de crear un gobierno metropolitano, en comento de Alicia Ziccardi. *Ibidem*, pp. 8-9.

²³⁶ *Ídem*.

²³⁷ *Ídem*.

²³⁸ *Ibidem*, pp. 9-10.

La experiencia indica que para muchos municipios de las regiones rurales en las que viven comunidades indígenas, las funciones de gobierno y el desarrollo de la vida de la comunidad no pueden apegarse a lo establecido en el artículo constitucional 115. Pero esto también ocurre con los municipios semi-urbanos, los cuales por hallarse en una situación productiva y espacial en transición, asumen algunas funciones que les corresponden. En contrapartida, los municipios urbanos de mayor tamaño y población y/o las ciudades capitales estatales desarrollan un número más amplio de funciones que las mencionadas en el artículo 115, vinculadas a la gestión del territorio (ej: vivienda popular o los servicios públicos, por ejemplo el transporte). Por ello, el cumplir con las competencias que se le asignan al municipio en general en dicho artículo parece ser más probable en el caso de los municipios urbanos y metropolitanos.²³⁹

Queda claro que las tipologías presentadas son tan sólo instrumentos de agrupación de municipios que poseen algunas características comunes sin embargo, si incorporamos la dimensión regional se introducen mayores especificidades que las que surgen de la distinción urbano-rural. Esto es de particular importancia cuando se trata de ofrecer instrumentos jurídicos y normativos, distribuir recursos y/o realizar acciones que contribuyan a disminuir las marcadas desigualdades regionales que existen en el país.²⁴⁰

Finalmente, la construcción de regiones tiene una particular utilidad para el diseño de las políticas públicas y en las mismas debiera darse cabida a la participación de los gobiernos locales. Sin embargo, las políticas económicas son diseñadas por instancias del gobierno federal, con escasa injerencia de los gobiernos estatales y con nula participación de los gobiernos municipales. Por ello, aunque en materia de política social se ha avanzado en la descentralización de recursos y responsabilidades a los gobiernos locales la naturaleza de las mismas- principalmente su corte asistencialista- y su escasa vinculación con la política económica, le resta eficacia a la acción gubernamental.²⁴¹

²³⁹ Ídem.

²⁴⁰ Ídem.

²⁴¹ *Ibidem*, pp. 13-14.

La identificación de macro regiones permite una primera aproximación a las desigualdades que presenta el territorio nacional. Las sociedades locales, son la base territorial y poblacional necesaria para formular políticas tendientes a lograr una mayor y mejor integración del conjunto del territorio y un nivel de vida adecuado para el conjunto de la población.²⁴²

Región I: Coahuila, Distrito Federal, Guerrero, Guanajuato, Hidalgo, México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luís Potosí y, Tamaulipas.

Región II: Chihuahua, Durango y Zacatecas.

Región III: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Sinaloa y Sonora.

Región IV: Chiapas, Oaxaca, Puebla, Tabasco, Tlaxcala y Veracruz.

Región V: Campeche, Quintana Roo y Yucatán.

Retomando la tipología municipal elaborada por CEDEMUN y reagrupando los municipios según el estado y la región a la que pertenecen (cuadro 1) se advierte lo siguiente:

En la región I se observa un fuerte predominio de los municipios urbanos, ya que de 569 municipios 506 son diferentes tipos de municipios urbanos y sólo 63 son rurales. Este peso de la población urbana se debe a que en la misma se localiza la Zona Metropolitana de la ciudad de México, constituida por el Distrito Federal y por 27 municipios del Estado de México conurbados a la ciudad central. De igual forma, se localiza en esta región otra importante zona metropolitana, la tercera en importancia poblacional, que es la zona metropolitana de Monterrey. Sin duda, el país presenta un intenso proceso de urbanización que se expresa en la existencia de 40 zonas metropolitanas y más de 100 ciudades medias.

En la zona II el mayor aporte poblacional corresponde a Chihuahua, siendo Ciudad Juárez una de las más importantes ciudades de la frontera norte. Sin

²⁴² Ídem.

embargo, debe mencionarse que en esta zona se localizan los municipios indígenas que forman parte de la Tarahumara.

En la zona III se localiza Guadalajara, el municipio más grande del país en población y la segunda más importante zona metropolitana del país, así como ciudades de gran crecimiento poblacional como es el caso de la ciudad fronteriza de Tijuana.

En la zona IV se localiza Puebla que es la cuarta ciudad del país en población, pero esto no contrarresta el fuerte peso de la población rural e indígena que habita en la tercera parte de los municipios oaxaqueños.

Finalmente en la V, que es la que registra menor población y menor número de municipios, y se advierte el que los municipios rurales que representan el 27.2% del total, aunque se localizan aquí ciudades de gran importancia por su valor histórico y turístico como Mérida.

Esta caracterización expresa las profundas transformaciones que se han dado en la economía mexicana y en el territorio nacional. En particular, un proceso de descentralización de la actividad industrial de la Capital de la república hacia los municipios metropolitanos del Estado de México y hacia ciudades del interior (Puebla, Guanajuato, León). Además, en las tres principales metrópolis se advierte un proceso de tercerización de la economía que se caracteriza por generar empleo en un sector de punta al que se integra la mano de obra con mayor calificación - servicios financieros, comercio, informática, turismo- y, al mismo tiempo, las actividades propias de la economía informal, cuya manifestación más clara son los vendedores ambulantes en los centros de nuestras ciudades. Sin embargo, es en estas zonas metropolitanas donde se advierte un elevado número de mexicanos viviendo en situaciones de pobreza extrema y moderada. Lo cierto es que el marcado proceso de urbanización de la economía que experimenta México desde hace varias décadas se expresa claramente en su territorio.

En contraste, el mayor peso de la población dedicada a actividades rurales -en su mayoría de origen indígena- se encuentra localizada en la zona IV conformada por Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Puebla, que son los estados que al tiempo poseen el mayor número de municipios –1,185 de un total de 2,419. Estos estados reciben los mayores recursos destinados a la atención de la pobreza y al desarrollo regional, puesto que en los mismos es donde prevalecen elevados índices de pobreza extrema.

Cuadro n 2 Regiones de atención prioritaria según estado, número de municipios y población

Región I	Tipos de municipios y población.						
Estados	Municipios semiurbanos	Municipios urbanos	Grandes Ciudades	Metrópolis	Municipios rurales	Total de municipios	Población
Coahuila	15	19	2	2	0	38	2.172.136
Distrito Federal	0	0	0	0	0	0	8.483.623
Guanajuato	21	19	3	1	2	46	4.393.160
Guerrero	40	8	0	0	28	76	2.915.497
Hidalgo	33	32	3	0	16	84	2.111.782
México	36	68	11	6	1	122	11.704.934
Morelos	10	22	1	0	0	33	1.442.587
Nuevo León	16	27	5	2	1	51	3.549.273
Querétaro	7	5	1	1	4	18	1.248.844
San Luís Potosí	37	8	1	1	11	58	2.191.712
Tamaulipas	26	15	2	0	0	43	2.526.387
Total	241	223	29	13	63	569	42.739.935
Región II							
Chihuahua	33	21	0	2	11	67	2.792.989
Durango	27	6	1	0	5	39	1.430.964
Zacatecas	35	19	1	0	1	56	1.336.348
Total	95	46	2	2	17	162	5.560.301
Región III							
Aguascalientes	2	8	0	1	0	11	862.335
Baja California	2	1	2	0	0	5	2.108.118
Baja California Sur	1	4	0	0	0	5	375.450
Colima	1	9	0	0	0	10	487.324
Jalisco	52	62	1	1	8	124	5.990.054
Michoacán	56	40	1	0	16	113	3.869.133
Nayarit	4	13	1	0	2	20	895.975
Sinaloa	10	5	3	0	0	18	2.424.745
Sonora	30	40	2	0	0	72	2.083.630
Total	158	182	10	2	26	378	19.096.764
Región IV							
Chiapas	68	10	0	0	33	111	3.606.828
Oaxaca	267	52	0	0	251	570	3.224.270
Puebla	123	40	1	1	52	217	4.624.239
Tabasco	8	8	1	0	0	17	1.748.664
Tlaxcala	21	39	0	0	0	60	883.630
Veracruz	117	47	5	0	41	210	6.734.545
Total	604	196	7	1	377	1,185	20.822.176
Región V							
Campeche	8	3	0	0	0	11	642.082
Quintana Roo	4	4	0	0	0	8	703.442
Yucatán	56	15	1	0	34	106	1.555.733
Total	68	22	1	0	34	125	2.901.257
Total general	1166	669	49	18	517	2,419	91.120.433

Pobreza y regiones de atención prioritaria

Se estima que en el país 26 millones de mexicanos viven en condiciones de *pobreza extrema* y para canalizar hacia esas familias los recursos de manera prioritaria se han identificado 91 microregiones pertenecientes a los 31 estados, las cuales comprenden 1,377 municipios. La idea que prevalece es que en las localidades y las regiones donde se concentra la pobreza extrema no coinciden con las delimitaciones geopolíticas de los estados y municipios, sino que conforman microregiones con características socioeconómicas similares. Así, en estados como Chiapas 100 de sus 111 municipios forman parte de las microregiones de atención prioritaria; en Oaxaca 425 de un total de 570 municipios; en Puebla 163 de 217; en San Luis Potosí 46 municipios de 58; en Yucatán 72 de 106; Hidalgo 50 de un total de 84 municipios (cuadro 2).

Si consideramos la población que habita en esos municipios y las macro-regiones del país que se han identificado se puede presentar una primera caracterización sobre el peso de la población pobre que debe ser atendida por las políticas sociales.

En la región I, hay estados en los que la mitad de la población vive en extrema pobreza, tales como Hidalgo (47.8%) San Luis Potosí (53.7%) o Guerrero (44.6%). Cabe señalar que en esta región se localiza el D.F., entidad que es la Capital del país, no considerada aquí porque carece de municipios, pero que registra en algunas de sus delegaciones elevados índices de pobreza urbana y rural. En total, en esta región viven 6.7 millones de mexicanos en extrema pobreza.

En la región II, Zacatecas con el 41.4% es el estado que presenta la mayor proporción de población en extrema pobreza. Y además, en esta región se localiza la Tarahumara que es una de las 26 microregiones consideradas prioritarias, que se localiza en el estado de Chihuahua, el cual registra bajos porcentajes de hogares pobres.

En la macro región III, Nayarit registra el 55.1% de su población en pobreza extrema y Sinaloa registra más de un 1 millón de mexicanos viviendo en esas condiciones de precariedad. En Sonora 28.5 %, en Michoacán el 21.6% (en particular en la región Purépecha) y en Baja California el 14.9%. Es importante destacar que en esta región se localizan estados en los que se desarrolla una intensa y/o moderna actividad primaria e industrial; sin embargo, en la misma viven 4 millones de mexicanos en extrema pobreza.

La región IV, es la más pobre del país, ya que en estos estados viven más de 12 millones de mexicanos en extrema pobreza. El estado que mayor número de pobres registra es Puebla con más de 3 millones, Chiapas y Oaxaca con más de 2.5 millones cada uno y Veracruz con más de 1.7 millones. Llama la atención Tabasco, porque sus 17 municipios son considerados prioritarios y Tlaxcala donde más de la mitad de su población vive en la pobreza extrema.

En la región V, se estima que viven en extrema pobreza 1, 634,853 mexicanos y el número mayor de pobres se registra en Yucatán (más de 1 millón). En Quintana Roo casi la mitad de su población está considerada en esa situación y en Campeche más de una tercera parte de la población del estado.

Cuadro n 2 Regiones de atención prioritaria según estado, número de municipios y población

Región I	Regiones de atención prioritaria con número de municipios, población y porcentajes.					
Estados	Regiones prioritarias	Número de municipios	Total de municipios	Población total del Edo	Población a atender	% de la población
Coahuila	Centro-desierto La Laguna Sureste Frontera	12 4 2 5	38	2.172.136	392.625	18.0%
Distrito Federal		0	0	8.483.623	0	0
Guanajuato	Serra Gorda* Zona Norte Zona Sureste	5 7 2	46	4.393.160	540.418	12.3%
Guerrero	Costa Grande Tierra Caliente Filo Mayor/Sierra* La Montaña* Costa Chica*	8 9 4 17 13	76	2.915.497	1.302.165	44.6%
Hidalgo	Sierra Gorda* Valle de Mezquital Huasteca* Otomi-Tepehua* Otros municipios prioritarios	17 13 10 4 6	84	2.111.782	1.011.325	47.8%
México	Norte Sur* Otros municipios prioritarios	24 20 5	122	11.704.934	1.641.589	14.0%
Morelos	Norte-Oriente Suroriente Surponiente	5 5 3	33	1.442.587	187.329	12.9%
Nuevo León	Sur Otros municipios prioritarios	6 3	51	3.549.273	143.871	4.0%
Querétaro	Sierra Gorda* Semidesierto	6 2	18	1.248.844	177.484	14.2%
San Luís Potosí	Altiplano Huasteca* San Luís Media Sierra Gorda*	9 20 6 5 6	58	2.191.712	1.178.825	53.7%
Tamaulipas	Centro Suroeste Cañera Noreste I Noreste II	3 5 4 3 5	43	2.526.387	195.598	7.7%
Total	34 regiones	283	569	42.739.935	6.771.229	15.8%

Región II	Regiones de atención prioritaria con número de municipios, población y porcentajes.					
Estados	Regiones prioritarias	Número de municipios	Total de municipios	Población total del Edo	Población a atender	% de la población
Chihuahua	Tarahumara*	23	67	2.792.989	414.482	14.8%
	Del desierto	5				
	De la llanura	6				
	Otros municipios prioritarios	1				
Durango	Semidesierto	10	39	1.430.964	257.234	17.9%
	Las Quebradas*	4				
	Indígena Sur	2				
Zacatecas	Semidesierto	21	56	1.336.348	553.645	41.4%
	Otros municipios prioritarios	6				
Total	7 regiones	78	162	5.560.301	1.225.361	22.0%

Región III	Regiones de atención prioritaria con número de municipios, población y porcentajes.					
Estados	Regiones prioritarias	Número de municipios	Total de municipios	Población total del Edo	Población a atender	% de la población
Aguascalientes	Norte	5	11	862.335	85.521	9.9%
Baja California	Valle de San Quintín	1	5	2.108.118	315.289	14.9%
Baja California Sur	Norte	4	5	375.494	375.494	100%
	Sur	1				
Colima	Indígena	1	10	487.324	4.989	1.0%
Jalisco	Sierra Norte	7	124	5.990.054	358.792	5.9%
	Costa	7				
	Sur	5				
	Sierra de Amula	3				
	Sureste	3				
	Otros municipios prioritarios	5				
Michoacán	Tierra Caliente	11	113	3.869.133	835.826	21.6%
	Costa	3				
	Meseta Purépecha*	13				
	Otros municipios prioritarios	9				
Nayarit	Sierra del Nayar*	8	20	895.975	494.486	55.1%
	Otros municipios prioritarios	3				
Sinaloa	Los Altos	13	18	2.424.745	1.006.997	41.5%
Sonora	Sierra de Álamos	5	72	2.083.630	594.769	28.5%
	Valle del Mayo	4				
	Sierra Central	8				
	Bacum-Guaymas	4				
Total	19 regiones	123	378	19.096.808	4.072.163	21.3%

Región IV	Regiones de atención prioritaria con número de municipios, población y porcentajes.					
Estados	Regiones prioritarias	Número de municipios	Total de municipios	Población total del Edo	Población a atender	% de la población
Chiapas	Selva*	10	111	3.606.828	2.586.891	71.7%
	Norte*	22				
	Altos*	16				
	Franja Fronteriza	5				
	Sierra*	8				
	Las Cañadas*	5				
	Otros municipios prioritarios	34				
Oaxaca	Istmo*	40	570	3.224.270	2.521.633	78.2%
	Mixteca*	99				
	Costa Chatina*	89				
	Mazateca-	53				
	Papaloapam*	42				
	Sierra Juárez*	104				
	Otros municipios prioritarios					
Puebla	Sierra Norte*	63	217	4.624.239	3.376.949	73.0%
	Sierra Negra-	9				
	Zongolica*	42				
	Mixteca*	20				
	Otros municipios prioritarios					
Tabasco	Frontera sur	4	17	1.748.769	1.748.769	100%
	Chontalpa-costa	8				
	Centro-sierra	5				
Tlaxcala	Norte	15	60	883.630	532.878	60.3%
	Microrregión sur	4				
	Microrregión centro	10				
Veracruz	Huasteca*	11	210	6.734.545	1.799.195	26.7%
	Sierra Negra-	14				
	Zongolica*	6				
	Sierra de Sotapan*	3				
	Valle de Uxpanapa*	59				
Otros municipios prioritarios						
Total	24 regiones	800	1,185	20.822.281	12.566.315	60.3%

Región V	Regiones de atención prioritaria con número de municipios, población y porcentajes.					
Estados	Regiones prioritarias	Número de municipios	Total de municipios	Población total del Edo	Población a atender	% de la población
Campeche	Maya	4	11	642.082	214.854	33.4%
	Calakmul	1				
	Sur	3				
Quintana Roo	Maya	5	8	703.442	334.705	47.5%
Yucatán	Litoral Oriente	3	106	1.555.733	1.085.294	69.7%
	II Oriente	12				
	III Litoral Centro	10				
	IV Centro	12				
	V Centro Sur	6				
	VI Influencia	7				
	Metropolitana	8				
	VII Litoral	11				
	VIII Sur poniente	3				
IX Sur	3					
Total	13 regiones	85	125	2.901.257	1.634.853	56.3%
Total general	91**	1,369	2,419	91.120.582	26.269.921	28.8% ²⁴³

²⁴³ Ibidem, pp. 14-23.

3.2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución de los de los Estados Unidos Mexicanos, ley suprema de nuestro país, establece bases y fundamentos para la organización del Estado Mexicano, lo estructura en tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, éste último se encuentra contemplado esencialmente en el artículo 115.²⁴⁴

Con el propósito de que el municipio pueda funcionar y ejecutar las tareas que tiene encomendadas el derecho mexicano ha establecido para esta institución un marco jurídico complejo y muy amplio, que parte de las propias normas constitucionales, pasa por la locales y desciende hasta el quehacer municipal.

Haremos una relación sucinta de los principales aspectos en que se sustenta dicho marco jurídico: a) la Constitución general de la República, que suministra los principios generales de la institución municipal; b) las leyes federales, que desarrollan los principios referidos; c) las Constituciones locales, que dedican parte de su articulado a la institución municipal; d) las leyes locales que conciernen al municipio, particularmente las denominadas orgánicas; e) el propio derecho que generan las corporaciones municipales, que encarna en los bandos de policía y buen gobierno, en los reglamentos, en las circulares y en diversos actos jurídicos.

Tan considerable serie de normas, si bien habla de la relevancia que se concede al municipio, también hace evidente el complicado y a veces contradictorio entramado constitucional que lo rige, mismo que requiere de una revisión a profundidad y de imprimirle mayor coherencia. Precisamente por ello propusimos desde el primer capítulo que es menester. Por un lado, plantear los principios constitucionales y legales que rige para el sistema federal y municipal así como expedir una ley reglamentaria del artículo 115 con el carácter de ley marco; y por otro, el que los estados y municipios hagan un ejercicio más intenso y congruente de

²⁴⁴ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 193.

las facultades que tienen a su cargo, para que el derecho municipal se modernice y pueda responder a los desafíos que plantean las actuales circunstancias del país.²⁴⁵

En palabras de Merino Mauricio dice, en primer lugar, es preciso reconocer que las leyes no ayudan a los municipios a definir marcos nítidos de competencias, ni siquiera en puntos fundamentales como la prestación de los servicios que suelen reclamar los vecinos de cada comunidad. El artículo 115 –a pesar de las notables reformas que sufrió en 1983- es insuficiente para abarcar a cabalidad la diversidad municipal mexicana, mientras que el resto de las leyes federales y estatales que atañen al municipio constituyen una madeja jurídica de muy difícil aplicación práctica. Contra la opinión más extendida, lo cierto es que nuestra estructura jurídica federal es muy explícita cuando se trata de definir las competencias de gobierno central, pero es mucho menos precisa cuando se baja al terreno del orden jurídico de los estados y municipios. Para decirlo en términos llanos: en México se gobierna con las leyes federales, y donde esas leyes plantean dificultades se gobierna por convenio. Nadie se ha planteado, hasta ahora la revisión completa del marco jurídico que rodea al municipio mexicano, para “limpiarlo –por así decir – de vacíos y contradicciones. Es una asignatura pendiente de nuestros legisladores. Pero entre tanto, no es fácil acudir a la ley, sin más, para encontrar respuestas puntuales a los problemas concretos. Es mucho más frecuente proceder a la inversa: encontrar primero la solución disponible para el problema que se plantea, para luego justificarla en el marco jurídico.²⁴⁶

Desde su origen, la Constitución de 1917 hizo referencia al municipio en muy distintas y numerosas disposiciones, regulación que ha venido ampliándose a lo largo de sus años de vigencia. Ha sido el artículo 115 constitucional, cuya redacción original ya expusimos, el precepto rector de la institución municipal; dicho precepto

²⁴⁵ Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 147.

²⁴⁶ La reforma del artículo 115 constitucional de 1983, para la pluralidad de los municipios en México, no fue suficiente, ya que la estructura jurídica federal es clara para definir competencias del gobierno central, pero en los estados y municipio no es preciso, es así que en nuestro país se gobierna a los municipios con las leyes federales, donde la ley no encuadra se gobierna por convenio. Merino Mauricio, En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, 1994, pp. 286-287.

permaneció sin alteración durante varios años, pero después experimento varias modificaciones, y algunas de ellas le han reportado beneficios.²⁴⁷

Se reforma el artículo 109 de la Constitución de 1857 sobre el municipio, base del artículo 115 de la Constitución de 1917. Se crean 24 estados y un territorio.²⁴⁸

Transcripción del Artículo 115 constitucional.²⁴⁹

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

Fracción I. Política

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de estos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tenga el carácter de propietarios, no

²⁴⁷ La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos es la ley suprema de nuestro país establece bases y fundamentos para la organización del Estado Mexicano, lo estructura en tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal, éste último se encuentra contemplado en el artículo 115, para que el municipio pueda funcionar y ejecutar las tareas que tiene encomendadas; sus reformas no han sido suficientes, es menester expedir una ley reglamentaria del artículo 115 con el carácter de ley marco para que el municipio pueda responder a las necesidades actuales y posteriores del país. Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 148.

²⁴⁸ Oropeza Martínez, Humberto, op. cit., p. 18.

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 59.

podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que celebren nuevas elecciones, las Legislaturas de los Estados designaran de entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Consejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores.

Fracción II. Jurídica

Los municipios serán investidos de personalidad jurídica y manejaran su patrimonio conforme a la ley.

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

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

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

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

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

d) El procedimiento y condiciones para el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el Municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesario solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes. Las Legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resuelvan los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del Estado, o entre aquellos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores,

Fracción III Servicios Públicos

Los municipios, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

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

b) Alumbrado público;

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

d) Mercados y centrales de abasto;

- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública y en los términos del Artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

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

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estatales respectivas. Así mismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que este, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de alguno de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Fracción IV Hacienda

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 la legislaturas establezca a su favor, y en todo caso:

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

valor de los inmuebles.

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

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

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

Las leyes federales no limitaran la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes Estatales no establecerán exenciones

En relación de con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios a favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Solo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o de los municipios salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

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

Las Legislaturas de los Estados aprobaran las leyes de ingresos de los municipios revisaran y fiscalizaran sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.

Los recursos que integran la hacienda municipal será ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley.

Fracción V Desarrollo Urbano

Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

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

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

Fracción VI Continuidad Demográfica

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

Fracción VII Fuerza Pública

La policía preventiva estará al mando del Presidente Municipal, en los términos de la Ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las ordenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que este juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.

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

Fracción VIII. Aspectos Electorales y de carácter laboral

Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.²⁵⁰

Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que se relacionan con los Municipios

En materia política

Art. 41. Fracción I. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.

²⁵⁰ Constitución política de los estados unidos mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, 29 de julio de 2010.

En materia de Hacienda

Art. 31. Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Art. 117. Fracción VIII. Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.

Art. 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior.

En materia de desarrollo urbano

Art. 73. Fracción 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, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

En materia de trabajo

Art. 123. Fracción XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

Fracción XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero, deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto

de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

En materia de educación

Art. 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -federación, estados, Distrito Federal y municipios-, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Fracción 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 a 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.

Art. 73. Fracción XXV. Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para 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.²⁵¹

²⁵¹ Oropeza Martínez, Humberto, op. cit., pp. 23-24.

Otras Materias

Deberes y Obligaciones ciudadanos

Art. 31. Fracción II. Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas, y conoedores de la disciplina militar.

Art. 73. Fracción XXIX A. Para establecer contribuciones:

1. Sobre el comercio exterior;
2. Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;
3. Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;
4. Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y
5. Especiales sobre:
 - a) Energía eléctrica;
 - b) Producción y consumo de tabacos labrados;
 - c) Gasolina y otros productos derivados del petróleo;
 - d) Cerillos y fósforos;
 - e) Aguamiel y productos de su fermentación; y
 - f) Explotación forestal.
 - g) Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

Art.36. Fracción I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, 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.

Fracción V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funcionales electorales y las de jurado.

Responsabilidades de los servidores públicos

Art.108.Párrafo IV. Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.²⁵²

3.3 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

La principal actividad de la Legislatura de 1917, fue la de estudiar el proyecto que serviría de base para la redacción de una nueva Constitución Local, el cual recibieron el 13 de Agosto de 1917. Entre estas innovaciones se destacaba "...la emisión del voto para elecciones de gobernador y diputados..." y con relación al problema agrario se hablaba de la responsabilidad de los funcionarios públicos. Al referirse al ámbito de la administración de la justicia, se incluía la gracia del indulto, que no existía antes en ningún ordenamiento legal local.

El Congreso en pleno canalizó dicho proyecto a la Comisión de Puntos Constitucionales pidiéndole que presentara su dictamen a la brevedad posible, en virtud de que el gobierno tenía la intención de promulgar la nueva Constitución a principios de Septiembre.

Como la Comisión de Puntos Constitucionales no avanzaba en sus trabajos de revisión del proyecto de Constitución, el diputado Gilberto Bosques la interpelló, a finales de Agosto, diciendo que ya había transcurrido el tiempo suficiente para que

²⁵² *Ibidem*, p. 26.

concluyera sus debates por lo que le exigía que fijara una fecha próxima para que la Asamblea Legislativa en pleno pudiera discutirlo.

Finalmente, la comisión presentó su dictamen al Congreso Local que discutió y aprobó el texto de la nueva Constitución del Estado.

Al ser legalmente aprobada la Constitución, el texto fue firmado como diputados constituyentes por Moisés Blanca, Emilio Pérez Fernández, Aurelio M. Aja, Ezequiel Anzures, Ricardo R. Sarmiento, Zenón R. Cordero, Abraham Contreras, Agustín Verdín, Gilberto Bosques, Antonio Moro, Sabino Palacios, Leopoldo García, Bernardo Aguilar, Ricardo Márquez Galindo, Alfonso Acevedo, Joaquín Díaz Ortega, Ciro Gutiérrez Molina, José Ochoterena, Ladislao Noé López, Serafín Sánchez y Celerino Cano.

*Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el martes 2 de octubre de 1917.*²⁵³

Del Municipio Libre.

Artículo 99. El Territorio del Estado para su administración política se divide en Municipios.

La ley Orgánica de Administración interior del Estado, fijará el mínimo de la población, extensión, límites y demás requisitos para formarlos, para suprimir unos y para erigir otros. Su funcionamiento se sujetará a las bases establecidas en esta Constitución.

Artículo 100. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

²⁵³ Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 2009.

Artículo 101. Los Ayuntamientos tienen personalidad jurídica para todos los efectos legales.

Artículo 102. Los Ayuntamientos, sin infringir las Leyes de la Federación o del Estado, tienen derecho de atender libremente de la manera que juzguen más eficaz, a todos los ramos de la administración pública del Municipio, sin excederse en los presupuestos

Artículo 103. Los Ayuntamientos se renovarán cada año en los términos que disponga la Ley.²⁵⁴

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Puebla, el 17 de noviembre de 1982.

Del Municipio Libre

Artículo 102.- El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado.

Artículo 103.- Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Artículo 104.- Los Ayuntamientos se complementarán:

I.- En el Municipio Capital del Estado, hasta cinco Regidores, que serán acreditados conforme al principio de representación proporcional.

II.- En los Municipios que conforme al último censo general de población tengan cien mil o más habitantes, hasta tres regidores que serán acreditados conforme al mismo principio.

III.- En los demás Municipios, hasta dos regidores que serán acreditados conforme al mismo principio.

²⁵⁴ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1917, en el Capítulo del Municipio Libre, en los artículos 99 al 104 establecía, el territorio del Estado para su administración política se divide en Municipios, será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá autoridad intermedia entre este y el Gobierno del Estado y se renovarían cada año, no se menciona la fecha de toma de posesión, el Ejecutivo Federal y el Gobernador del Estado tendrán el mando de la policía de los Municipios estas mismas auxiliarían las fuerzas del Estado y en caso de graves trastornos de orden público, el gobernador o por medio de delegado podrá hacerse cargo de la fuerza pública del municipio.

IV.- En los casos a que se refieren las fracciones anteriores, los regidores se acreditarán de entre los Partidos Políticos Minoritarios que hayan obtenido por lo menos el 1.5 por ciento de la votación total en el Municipio, de acuerdo con las fórmulas y procedimientos que establezca la Ley de la materia.

V.- En todo caso, en la asignación de regidores de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las planillas correspondientes, con excepción de quienes hubiesen figurado como candidatos a Presidente Municipal o Primer Regidor y a Síndico.

Artículo 105.- Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, debiendo tomar posesión sus integrantes, el día quince de febrero del año siguiente al de la elección.²⁵⁵

...Se transcribe a continuación las fracciones I a VIII del artículo 115 Constitucional y al mismo tiempo los artículos relacionados que se encuentran en la...²⁵⁶ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, última reforma publicada en el Periódico Oficial del estado el 26 de enero de 2011.

Fracción I. Política

Art. 102.- El Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado; cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de Regidores y Síndicos que la ley determine. Las atribuciones que esta Constitución otorga al Gobierno Municipal, se ejercerán por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna, entre éste y el Gobierno del Estado.

²⁵⁵ *La Constitución del Estado Libre y Soberano de Puebla de 1982*, en el Capítulo del Municipio Libre, en los artículos 102 al 106 señalaba, el Municipio Libre es la base de la división territorial de la organización política y administrativa, cada ayuntamiento se renovara cada tres años, tomando posesión el 15 de febrero del año siguiente al de la elección, las fuerzas de seguridad del Estado y de los Municipios se auxiliaban recíprocamente.

²⁵⁶ Oropeza Martínez, Humberto, op. cit., p. 64.

Fracción VIII. Aspectos Electorales y de carácter laboral

Art. 102. Fracción IV. Los Ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, debiendo tomar posesión sus integrantes, el día quince de febrero del año siguiente al de la elección.²⁵⁷

Para el autor Alfonso Noriega Cantú dice que, el día 19 de diciembre de 1916 se presento a la consideración del congreso el proyecto del artículo 5º de la Constitución, el cual estaba redactado casi en los mismos términos que el artículo respectivo de la ley de 1957: “Nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial...”

Previamente los diputados Cándido Aguilar, Heriberto Jara y Victorio E. Góngora habían presentado un proyecto de adiciones al proyecto del artículo 5º, consignando algunas garantías a favor de los trabajadores, en lo que se refiere a la jornada de trabajo y a la resolución de los conflictos obrero-patronales, por medio de comités de conciliación y arbitraje.²⁵⁸

En el curso de la discusión intervinieron, con especial interés y decisión, los miembros más radicales del Congreso Constituyente, preocupados por el breve y esencia problema del trabajo y su reglamentación jurídica. En efecto, hombres de filiación renovadora bien definida, como Francisco J. Mújica, Heriberto Jara, Esteban R. Calderón, Rafael Martínez de Escobar, Froilán Manjarrez y Alfonso Cravioto, intervinieron en los proyectos, dictámenes y debates.²⁵⁹

El derecho de asociación de trabajadores, el sindicalismo como arma de lucha e instrumento de las reivindicaciones obreras, es considerado por los constituyentes, y nada menos que bajo la firma de hombres como Mújica y Luis G. Monzón, quienes

²⁵⁷ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

²⁵⁸ Noriega Cantú, Alfonso, Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988, p. 103.

²⁵⁹ Noriega Cantú, Alfonso. Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las constituciones políticas de México (1814-1917), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, p. 283.

formularon el dictamen de 23 de enero de 1917, aprobatorio del proyecto de Bases, como un derecho natural del hombre, inherente a su personalidad y nunca como una concesión del Estado, ni mucho menos como un efecto reflejo de las normas constitucionales.²⁶⁰

La resolución de la cuestión planteada se vislumbro como consecuencia de un elocuente y, a mi personal juicio, profético discurso del diputado Alfonso Cravioto, quien manifestó, desde luego, su aprobación a las bases reglamentarias que la Comisión incluiría en su dictamen al artículo 5º; pero consideraba necesario hacer dos cosas: primero, quitar del artículo 5º lo relativo a los derechos de los trabajadores y, segundo por la importancia de este reconocimiento, redactar un artículo especial que contuviera los derechos que consignaba el proyecto del artículo 5º y los demás que fueran pertinentes. Estos fueron sus palabras textuales.

...La comisión debe retirar todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y toda tranquilidad, presentamos un artículo especial que será el más glorioso de todos nuestros trabajos aquí, pues si como Francia después de su revolución ha tenido el alto honor de consagrar, en la primera de sus Cartas Magnas, los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana, tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los trabajadores...²⁶¹

El señor Macías presentó el proyecto y lo explico a los constituyentes, y propuso que se uniera un grupo de diputados con el ingeniero Pastor Rouaix –quien era secretario de Fomento- para estudiar todas las proposiciones y redactar un artículo especial que no estuviera en el capítulo de garantías individuales.

Organizada la comisión, bajo la presidencia del ingeniero Pastor Rouaix y la colaboración directa del licenciado José I. Lugo Jefe de la Dirección del Trabajo del gobierno del señor Carranza, se procedió a seleccionar del contenido de los estudios que había preparado el licenciado Macías, los postulados que se consideraran fundamentales para formar con ellos un plan preliminar que tuviera en cuenta todos

²⁶⁰ *Ibidem*, p. 285.

²⁶¹ Noriega Cantú, Alfonso, *op. cit.*, p. 104.

los asuntos y temas “que se había expuesto en los debates, así como todos los demás que se consideraran indispensables para dar el artículo en proyecto, toda la amplitud que debería tener, con lo que se formaría una pauta completa que facilitarían el estudio y la discusión por todos los miembros de la Comisión...”.

Como un detalle muy importante debe hacerse notar que la existencia y el funcionamiento de esta Comisión careció de todo formalismo: ninguno de sus miembros fue designado oficialmente y las sesiones se efectuaron con la concurrencia de todos los diputados y personas que quisieron hacerlo. Prácticamente, sin formalidad alguna, el presidente de dicha Comisión fue el ingeniero Pastor Rouaix, por ser el iniciador de las reuniones y por ser miembro del gabinete del señor Carranza.²⁶²

La exposición de motivos que precedió a la iniciativa fue redactada por el licenciado Farías, principalmente, y aprobada por los diputados que suscribieron el proyecto de bases constitucionales que se presentó al Congreso constituyente.²⁶³

El dictamen de la Comisión se planteó al Congreso el día 23 de enero y en vista de la uniformidad de opiniones que ya estaba tomada y formada y el entusiasmo que envolvía a la asamblea –dice Pastor Rouaix- en este caso, hizo que se aceptara con aplausos la proposición del diputado Victorio –del grupo obrero-, para que fueran dispensado los trámites reglamentarios y, después de un debate sobre la supresión que había hecho de un párrafo del artículo 5º y una adición al texto del proyecto sobre el trabajo y la previsión social, se aprobó dicho proyecto por unanimidad de los asistentes, que fueron 163 representantes populares.

Al reseñar el ingeniero Pastor Rouaix este momento dice con entusiasmo y verdad:

...Esta sesión de imperecedero recuerdo se levanto a las diez y quince de la noche del mismo día 23 de enero de 1917. Con ello quedo terminado uno de los debates más largos y fructíferos que tuvo el Congreso de Querétaro y, con ello quedo establecido, por primera vez en la Constitución Política de un país, preceptos que

²⁶² *Ibidem*, pp. 105-106.

²⁶³ *Ídem*.

garantizaban derechos del proletariado trabajador, colocándolo en un plano de igualdad con el capitalismo, que había sido, hasta entonces, privilegiado...

De esta manera, en una forma que a veces parece tener caracteres épicos, nació el artículo 123, y con ello los derechos sociales de los trabajadores mexicanos, modelo y ejemplo de muchas otras legislaciones, y obras fecunda de la Revolución mexicana.²⁶⁴

Fracción IV Hacienda

Art. 103. Los Municipios tienen personalidad jurídica, patrimonio propio que los Ayuntamientos manejarán conforme a la Ley, y 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 la Legislatura del Estado establezca a favor de aquéllos y que, entre otros serán:

I.- Las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales que se aprueben sobre propiedad inmobiliaria, fraccionamientos de ésta, división, consolidación, traslación, mejora y las que tengan como base el valor de los inmuebles.

II.- Las participaciones federales.

III.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.²⁶⁵

Por su parte el autor Julio Cabrera Dircio manifiesta que, el Constituyente de Querétaro se preocupó por llevar a la Constitución el principio de libertad municipal, y al hablar de autonomía únicamente se refirieron a la autonomía política y nunca a su autonomía económica...

²⁶⁴ El día 19 de diciembre de 1916 se presentó el proyecto del artículo 5º de la Constitución similar al de la ley de 1957, primero un grupo de diputados más radicales del Congreso Constituyente como Cándido Aguilar, Heriberto Jara y otros más presentaron un proyecto del artículo 5º consignando algunas garantías a favor de los trabajadores, en lo que se refiere a la jornada de trabajo y a la resolución de los conflictos obrero-patronales por medio de comités de conciliación y arbitraje, el diputado Alfonso Cravioto consideraba quitar del artículo 5º los derechos de los trabajadores y redactar un artículo especial, aprobado dicho proyecto por 163 representantes populares, así surge el artículo 123, los derechos sociales de los trabajadores mexicanos en la Constitución de 1917. En palabras del autor Noriega Cantú. *Ibidem*, p. 107.

²⁶⁵ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

Así lo reconoció la Segunda comisión de Constitución, cuando refiriéndose al Proyecto del Primer Jefe expreso que el establecimiento del municipio libre constituía “la diferencia más importante y, por lo tanto, la gran novedad respecto de la Constitución de 1857”.²⁶⁶

Según el autor Quintana Roldan la autonomía municipal es, “el derecho del municipio para que, dentro de su esfera de competencia, elija libremente a sus gobernantes, se otorgue sus propias normas de convivencia social; resuelva sin intervención de otros poderes los asuntos propios peculiares de la comunidad; cuente, además, con reglones propios de tributación y disposición libre de su hacienda; y, finalmente, que estas prerrogativas estén definidas y garantizadas en el ordenamiento supremo del Estado.”²⁶⁷

Julio Cabrera Dircio establece por autonomía municipal, “...pero que estas prerrogativas se plasmen en la Constitución federal, y dentro de esa autonomía política y administrativa encontrar la autonomía financiera, tema que fue muy discutido en los debates del constituyente de 1917, por Heriberto Jara, Hilario Medina y Félix Palavacini, y que hasta la fecha no se encuentra establecida en la ley.”²⁶⁸

El equívoco termino de municipio libre, que debería ser cambiado por el de autónomo, no ha sido definido ni en la legislación ni en la jurisprudencia, y que esta libertad consistía en la eliminación de autoridades intermedias, este concepto de autonomía es de vital importancia para poder ejercer funciones de autocontrol interno con la finalidad de que los recursos que se asignen a los ayuntamientos puedan ser debidamente canalizados para los fines que se persiguen.²⁶⁹

Hasta la mitad de la década de los setenta, los contribuyentes aceptaban que el gasto y los ingresos públicos eran dos elementos clave para el crecimiento

²⁶⁶ Cabrera Dircio, Julio, Teoría del Derecho Municipal, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Ediciones Coyoacán, 2009, p. 224.

²⁶⁷ Quintana Roldan, Carlos F., op. cit. p. 195.

²⁶⁸ Cabrera Dircio, Julio, op. cit., p. 225.

²⁶⁹ Ídem.

económico; sin embargo, a partir de esa fecha surgieron movimientos que tienen su nacimiento en la falta de credibilidad de la sociedad con sus gobernantes y dio nacimiento a la cultura del no pago.

La actividad financiera del municipio se centra principalmente en su Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos, considerando que no puede cobrarse ningún impuesto que no sea autorizado por los congresos de los estados y guardando las dimensiones y la relación de equilibrio o desequilibrio de sus dos partidas: entradas y salidas.²⁷⁰

Para el autor Rafael de Pina señala que la Hacienda Pública como, “El conjunto de los bienes pertenecientes al Estado. // Organización oficial establecida para la administración de estos bienes”.²⁷¹

Uno de los problemas más graves que enfrentan los municipios del país es el económico, pues desde el Constituyente de 1917 hasta la fecha se les ha dado libertad política y administrativa, pero no económica, y es ésta una de las razones por la que los municipios no pueden resolver ni los servicios públicos elementales que deben prestar, así podemos ver como el debate se centro en la fracción II del artículo 115 en la 59 sesión ordinaria celebrada el 24 de enero de 1917 que establece: “Está a discusión de la fracción I del artículo 115, que dice: ‘Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado’ ”.²⁷²

Al municipio nunca se le ha tomado la importancia que realmente debe tener, al ser nivel de gobierno que tiene un mayor contacto con la sociedad, pues la primera autoridad a la que recurren cuando existe alguna problemática social, es el

²⁷⁰ *Ibidem*, p. 235.

²⁷¹ De Pina Vara, Rafael y de Pina, Rafael, *Diccionario de derecho*, 34ª edición, México, Porrúa, 2005, p.307.

²⁷² Cabrera Dircio, Julio, *op. cit.*, p. 236.

ayuntamiento, y su actividad va de la mano con las decisiones políticas que se tomen desde el centro, ya sea del Estado o bien de la Federación.²⁷³

El artículo 25 de nuestra Constitución federal hay un principio muy claro que trata de establecer de una manera clara, la forma equitativa de la justa distribución de la riqueza nacional al restablecer:²⁷⁴

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.²⁷⁵

En la actualidad podemos ver que este párrafo de la Constitución de alguna manera es letra muerta, porque no responde a la realidad que en este momento se está viviendo en los 31 estados de la República y el Distrito Federal, ni en los 2, 439 municipios dentro del territorio nacional. Esta necesidad de tomar las decisiones más importantes desde el centro del país ha generado una serie de problemas graves a los estados y municipios al no poder cumplir con los servicios mínimos que son necesarios para buscar la convivencia armónica de la sociedad.

La necesidad de formar entidades políticas más pequeñas y autónomas procede del deseo de tener gobiernos más sensibles a los ciudadanos y de dar expresión a los vínculos básicos de un grupo (lazos lingüísticos, culturales y religiosos, tradiciones históricas y prácticas sociales) que constituyen las señas de identidad de una comunidad y el origen de su deseo de autodeterminación.²⁷⁶

²⁷³ *Ibidem*, p. 240.

²⁷⁴ *Ídem*.

²⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷⁶ El Congreso Constituyente de 1917, señaló en la Constitución Federal la libertad municipal, pero se refirió a la autonomía política y omitiendo la autonomía económica, el municipio no se le ha dado importancia como un nivel de gobierno siendo la primera autoridad a la que recurre la sociedad es el ayuntamiento, pero las decisiones es

El artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos: Fracción IV. Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.²⁷⁷

El autor Georg Jellinek establece que, la declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Constituyente Francesa del 26 de agosto de 1789 es uno de los acontecimientos más importantes de la Revolución francesa.²⁷⁸ artículo 14 Todos los ciudadanos tienen derechos a constatar, por ellos mismos o a través de sus representantes, la necesidad de la contribución pública, consentirla libremente, vigilar su empleo, determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración²⁷⁹

Fracción III Servicios Públicos

Art. 104. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b).- Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d).- Mercados y centrales de Abasto.
- e).- Panteones.
- f).- Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; y
- h) Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, policía preventiva municipal y tránsito.

del Estado o de la Federación y es imposible de cumplir con los servicios mínimos, Cabrera Dircio, Julio, op. cit., p. 241.

²⁷⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷⁸ Jellinek, Georg, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 81.

²⁷⁹ *Ibidem*, p.199.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.²⁸⁰

En palabras del autor Doctor Manuel Añorve Baños dice que, la actividad del Estado, para el cumplimiento de sus fines, puede clasificarse como mediata e inmediata. Es mediata, cuando el Estado solamente se limita a regular la conducta de los miembros de la sociedad, mediante la expedición de normas jurídicas, en tanto la actividad inmediata, corresponde a la actividad desarrollada por los órganos del Estado, para el cumplimiento de sus fines. Dichos órganos son los que conforman la administración pública llamada por algunos autores como actividad social.²⁸¹

Llevando a la administración pública, podemos decir, que dicha actividad, es la atención de los intereses públicos a su cargo para el cumplimiento de los fines del Estado, y si este criterio lo llevamos hacia el municipio, podríamos decir: es la actividad a cargo del ayuntamiento, o sea del presidente municipal, síndicos y regidores para el cuidado, conservación y aprovechamiento de los bienes y la prestación de los servicios en forma adecuada y constante, en beneficio de los miembros de la sociedad.²⁸²

En ese orden de ideas, no debemos confundir tampoco las funciones públicas y los servicios públicos, por ser dos cuestiones diferentes. La primera, es característica de los aspectos legislativos y jurisdiccionales y por tanto todos los actos que realiza son función pública, mientras en la administrativa su verdadero ejercicio se manifiesta por medio de la prestación de los servicios públicos, a grado tal que la doctrina francesa considera que toda actividad administrativa se reduce a la prestación de servicios públicos.²⁸³

²⁸⁰ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

²⁸¹ Añorve Baños, Manuel, Servicios Públicos Municipales, México, Porrúa, 1998, p. 81.

²⁸² Ídem.

²⁸³ Ibídem, p. 82.

El autor Manuel Añorve Baños establece el siguiente concepto, el servicio público surge como una respuesta a las necesidades comunes que tienen los seres humanos al vivir en colectividad, las cuales son satisfechas por el sector público a través de acciones y tareas que lleva a efecto la administración pública, en tanto representa una organización cuyas funciones, en buena medida, están encaminadas a la satisfacción de necesidades de los individuos que forman una circunscripción geográfica determinada, principalmente por la vía de servicios públicos o bien, mediante disposiciones encaminadas a cumplir los fines del Estado nacional.²⁸⁴

Los servicios públicos municipales juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja el buen funcionamiento de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar las condiciones de vida.²⁸⁵

El doctor Carlos F. Quintana Roldán citado por el autor Manuel Añorve Baños señala: tradicionalmente, a las municipalidades les ha correspondido la prestación de los servicios públicos inherentes a la satisfacción de las llamadas necesidades primarias o de primera necesidad vital”, establece el autor citado y abunda “en efecto, corresponde al municipio los servicios públicos básicos, los que son de una urgencia inmediata para la vida misma, como son, entre otros, agua potable, mercados, panteones, drenaje, etcétera”.²⁸⁶

La prestación de los servicios públicos es un proceso que tiene detrás de sí un cuerpo organizativo, del que es responsable el poder público. El objetivo de esta corporación es la satisfacción de una necesidad que realmente sea de interés general.²⁸⁷

El Maestro Andrés Serra Rojas citado por Añorve Baños Manuel afirma, una definición amplia y genérica de servicio público es la que establece el citado autor al

²⁸⁴ *Ibíd.*, p. 83.

²⁸⁵ *Ibíd.*, p. 84.

²⁸⁶ *Ibíd.*, p.85.

²⁸⁷ INAP/BANOBRAS, Manual de servicios públicos municipales, México, 1989, p. 20.

señalar: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua, y sin propósito de lucro de satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.”²⁸⁸

El sistema de información municipal define a los servicios públicos de la siguiente forma: “son las actividades organizadas que realiza el ayuntamiento, con base en las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas vigentes en el municipio, con la finalidad de atender las necesidades colectivas de la población en forma continua, uniforme, regular y permanente”.

Los servicios públicos municipales son todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continúa para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad.²⁸⁹

Fracción VI Continuidad Demográfica

Art. 104. Fracción II. Los Municipios del Estado, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Tratándose de asociaciones con Municipios que pertenezcan a otra u otras Entidades Federativas, éstos deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Asimismo cuando a juicio del Ayuntamiento, sea necesario, podrá celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio...

²⁸⁸ Añorve Baños, Manuel, op. cit., p. 88.

²⁸⁹ El servicio público es la actividad que está a cargo del ayuntamiento, presidente municipal, síndico y regidores, para el cuidado, conservación y aprovechamiento de los bienes; la prestación de estos servicios en forma adecuada, constante, y siempre en beneficio de la sociedad, en comento de Añorve Baños. *Ibidem*, pp. 88-89.

Fracción II. Jurídica

Art. 105. Fracción III. Los Ayuntamientos tendrán facultades para expedir de acuerdo con las Leyes en materia Municipal que emita el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Fracción V Desarrollo Urbano

Art. 105 Fracción IV. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:

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

Fracción VII Fuerza Pública

Art. 105. Fracción VII. Las fuerzas de seguridad del Estado y de los Municipios se auxiliarán recíprocamente.

VIII. En casos de graves trastornos del orden público, el Gobernador del Estado, por sí o por medio del Delegado que lo represente, podrá hacerse cargo de la fuerza pública existente en el Municipio.

XVII. La policía preventiva municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente, y ésta acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público...²⁹⁰

Como consecuencia de la aplicación del artículo 124 constitucional, ha quedado en la competencia de las entidades federativas expedir el marco constitucional local para los municipios, así como diversas leyes necesarias para su funcionamiento, particularmente las llamadas leyes orgánicas, excepcionalmente denominadas códigos municipales; aquella denominación nos parece más propia, porque se refiere a leyes que emiten los cuerpos legislativos locales, en tanto la última denominación sería preferible utilizarla para el conjunto de ordenamiento municipales que expide el propio ayuntamiento.

En las Constituciones de los estados se establecen los lineamientos generales para el municipio, que las leyes orgánicas se encargan de regular en detalle cada uno de sus elementos, así como establece normas para sus actividades.²⁹¹

Artículo 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.²⁹²

²⁹⁰ La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla vigente, inserta el término será integrado por un presidente Municipal y la policía preventiva municipal, estará al mando del presidente municipal este acatará las órdenes del gobernador que este juzgue como fuerza mayor o alteración grave del orden público.

²⁹¹ Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 158.

²⁹² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez expedida la Constitución de 1917 se fueron expidiendo por los diversos estados de la República sus correspondientes Constitucionales locales, misma que en su mayoría -al menos formalmente- siguen conservando la fecha de promulgación original, pero en la práctica han sido objeto de revisiones integrales o llegado el caso se ha expedido un nuevo texto. En estas condiciones, puede afirmarse que las constituciones locales que actualmente están en vigor distan bastante de semejarse al texto promulgado inicialmente.²⁹³

Los estados tienen como ley básica y fundamental para regular la organización del gobierno interior de su territorio y los derechos y obligaciones de su población, su propia constitución local, esta tiene que respetar los principios y bases establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo dispuesto en su artículo 41 que señala: El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos y por los estados, en lo que toca a su régimen interior, en los términos respectivamente establecidos por la presente constitución federal y las particulares de los estados las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal.

El Título Quinto de la Constitución Federal contiene las bases de organización de las entidades federativas así como sus obligaciones y prohibiciones.²⁹⁴

Para el autor J. Eduardo Andrade Sánchez manifiesta que, *la soberanía popular* es la fuente de la voluntad del poder constituyente que crea los poderes constituidos que, a su vez, ejercen aquella al interior de los estados, en los términos constitucionales, siempre dentro de los límites del pacto federal que los propios estados suscribieron. Por eso el Distrito Federal no tiene ni puede tener una Constitución en tanto mantenga ese carácter, ya que no aporta parte de una soberanía original; por el contrario, es el producto de una decisión soberana del conjunto de los estados federados que escogieron ese sitio como sede de los poderes federales. Sin embargo, como los municipios no poseen soberanía, si era posible la existencia de demarcaciones municipales en su territorio en los cuales se

²⁹³ Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 158.

²⁹⁴ Robles Martínez, Reynaldo, op. cit., p. 204.

elegía un ayuntamiento, como existieron hasta 1928, cuando se suprimieron por la reforma constitucional del 20 de agosto de ese año que modificó la base sexta del art. 73 a fin de encargar el gobierno del Distrito Federal directamente al presidente de la República a través del órgano administrativo que dispusiese la ley. De modo que el sistema federal mexicano tiene por su propia naturaleza dos órdenes constitucionales vigentes: el general o federal, que igual se denomina a la Constitución como General de la República, de los Estados Unidos Mexicanos o Federal; y el local, existente en cada uno de los estados que cuenta con su Constitución expedida por su propio Poder Constituyente.

Las constituciones estatales tienen una estructura muy similar a la federal. Contienen un capítulo de garantías individuales que ratifican las contenidas en esta y, en ocasiones, añaden algunas especialmente otorgadas por el estado de que trate. Establecen como veremos, normas que definen la condición de natural o nativo del estado, así como de habitante, vecino o ciudadano del mismo. Después en su parte orgánica, regulan los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, como lo exige la Constitución federal incluyen los organismos autónomos como los institutos electorales o las comisiones de derechos humanos, y también un título destinado a la regulación básica de los municipios. Habitualmente se reiteran las bases generales previstas en el art. 115 constitucional, como la referencia a la libertad del municipio y a la prohibición de que existen autoridades intermedias entre este y los poderes del estado.²⁹⁵

Hay dos aspectos muy importantes contenidos en las constituciones estatales en relación con los municipios; una es la intervención de estos en el proceso de reformas constitucionales locales. Las normas supremas en el ámbito estatal son rígidas, como lo es la federal. Para reformar esta se requiere el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en cada una de las dos cámaras federales y, además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.²⁹⁶

²⁹⁵ Andrade Sánchez, J. Eduardo, Derecho Municipal, México, Oxford, 2006, p. 89.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 90.

Las Constituciones estatales señalan la forma en que deben intervenir los municipios para aceptar las reformas aprobadas por los congresos locales a dichas Normas Supremas. En Aguascalientes, las modificaciones que han mencionado aprobación por las dos terceras partes del número total de diputados deben ser también aprobadas por la mayoría de los ayuntamientos. Se prevé que si después de recibir el proyecto, un ayuntamiento no se pronuncia en el término de 15 días, se entenderá que acepta o adición. Es decir, opera un pronunciamiento de afirmativa ficta.

En mayor parte de las entidades federativas existen normas semejantes por las que se requiere la aprobación de la mayoría de los municipios y se aplica el esquema de la afirmativa ficta en términos de 15,30 o hasta 90 días, como es el caso de Veracruz.²⁹⁷

Excepcionalmente, como ocurre en Nuevo León, en Hidalgo y en Oaxaca, los municipios no tienen participación en el proceso de reforma constitucional.

En algunas legislaturas se establecen requisitos sobre la reforma como deben ser votadas las reformas constitucionales por los ayuntamientos. La Constitución de Colima, por ejemplo, prevé en su art. 131 que el cómputo de votos de los ayuntamientos se hará por corporaciones y no por personas, es decir, se cuenta la voluntad de cada ayuntamiento como una unidad, sin que tenga que ver el número de votos emitidos en cada cuerpo colegiado o corporación, como se dice en el texto mencionado.²⁹⁸

Artículo 140.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma se requiere que el Congreso del Estado, por el voto de las dos terceras partes de los Diputados presentes, acuerden las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de los Ayuntamientos del Estado. El Congreso del Estado o la Comisión

²⁹⁷ Ídem.

²⁹⁸ Ídem.

Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.²⁹⁹

3.3.1 Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

La 1ª Ley Orgánica Municipal fue aprobada el 31 de octubre de 1916 y publicada el 12 de diciembre del mismo año. En ese año el Estado contaba con 194 municipios y básicamente contenía los lineamientos generales de funcionamiento utilizados por Venustiano Carranza por primera vez en 1914 con el término de Libertad Municipal. Esta Ley Orgánica aunque tenía limitaciones suprimió los llamados jefes políticos que existían desde la Constitución de Cádiz de 1812.

Esta Ley Orgánica se mantuvo hasta el 16 de julio de 1974, cuando se expidió una nueva Ley Orgánica en donde básicamente se hacía mención de cambios de algunos ayuntamientos, en esta Ley Orgánica se le reconocía como la base de organización política y administrativa y se le concebía con la característica de ser libre, además se establecían las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios.

A raíz de las reformas al art. 115 Constitucional de 1983 y de las reformas hechas a la Constitución Estatal donde se contemplaba el fortalecimiento de los municipios, a efecto de la administración libre de su hacienda y la percepción de contribuciones, participaciones e ingresos, derivados de la prestación de servicios públicos. En 1984 se decretó una nueva Ley Orgánica Municipal con el objetivo de vigorizar y fortalecer el municipio libre.

La Ley Orgánica Municipal como norma jurídica contiene las disposiciones que regulan la vida municipal y que se relacionan principalmente con: el funcionamiento, facultades y obligaciones de los ayuntamientos; facultades y obligaciones del

²⁹⁹ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

presidente municipal, síndico y regidor; la integración de comisiones y ramos de la administración pública municipal; la suplencia o inhabilitación de sus miembros; las divisiones del territorio y sus poblados; los órganos auxiliares, las principales dependencias de la administración municipal; los servicios públicos municipales; las condiciones para contratar y realizar empréstitos, adquirir o enajenar bienes.

Además dispone lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos; las sanciones; medidas de seguridad pública; recursos administrativos; las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios y con el Estado.

La Ley Orgánica Municipal está conformada por 280 artículos y dividida en 32 capítulos en donde se contempla de manera específica la vida municipal, y reglamenta tanto las disposiciones contenidas en la Constitución Federal, como las contenidas en la Constitución Política del Estado.³⁰⁰

...Se mencionan a continuación las fracciones I a VIII del artículo 115 Constitucional y al mismo tiempo se transcriben los Artículos relacionados que se encuentran en la...³⁰¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2010.

Fracción I. Política

Art. 3. El Municipio se encuentra investido de personalidad jurídica y de patrimonio propios, su Ayuntamiento administrará libremente su hacienda y no tendrá

³⁰⁰ *La Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla de 1916*, suprimió los llamados jefes políticos contaba con 194 municipios; *la Ley Orgánica 1974* incluyó el término de ser libre y reconocía como la base de la organización política, administrativa y funcionamiento del municipio; *en 1983 la Ley Orgánica Municipal*, su objetivo fue en fortalecer el municipio libre; *la Ley Orgánica Municipal vigente* concibe el municipio como una institución de carácter político y administrativo constituido por una comunidad de personas en un territorio limitado de acuerdo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y cuenta con 280 artículos y dividida en 32 capítulos que dirige al municipio. Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 2009.

³⁰¹ Oropeza Martínez, Humberto, op. cit., p. 64.

superior jerárquico. No habrá autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.

Fracción II. Jurídica

Art. 78. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

IV.- Expedir y actualizar Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, referentes a su organización, funcionamiento, servicios públicos que deban prestar y demás asuntos de su competencia, sujetándose a las bases normativas establecidas por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, vigilando su observancia y aplicación; con pleno respeto a los derechos humanos que reconoce el orden jurídico nacional...

VIII.- Presentar al Congreso del Estado, a través del Ejecutivo del Estado, previa autorización de cuando menos las dos terceras partes de los miembros del Ayuntamiento, el día quince de noviembre la Iniciativa de Ley de Ingresos que deberá regir el año siguiente, en la que se propondrá las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y en su caso los productos y aprovechamientos.

IX.- Aprobar el Presupuesto de Egresos del año siguiente, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a aquél en el se haya aprobado la Ley de Ingresos del Municipio de que se trate, que deberá enviar al Ejecutivo del Estado, para que ordene su publicación en el Periódico Oficial del Estado, remitiendo copia del mismo al Órgano de Fiscalización Superior del Estado;

Fracción III Servicios Públicos

Art. 199. Los Municipios tendrán a su cargo las siguientes funciones y servicios públicos:

I.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;

- II.- Alumbrado público;
- III.- Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- IV.- Mercados y centrales de abasto;
- V.- Panteones;
- VI.- Rastros;
- VII.- Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- VIII.- Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Policía Preventiva Municipal y Tránsito;
- IX.- Control de la fauna nociva; y
- X.- Las demás que el Congreso del Estado determine, según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Fracción IV Hacienda.

Ley Orgánica Municipal del Estado

Art. 141. La Hacienda Pública Municipal se integra por:

- I.- Las contribuciones y demás ingresos determinados en las leyes hacendarias de los Municipios, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla y leyes aplicables;
- II.- Las participaciones y demás aportaciones de la Federación que perciban a través del Estado por conducto del Ejecutivo, de conformidad con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente determine el Congreso del Estado;
- III.- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo;
- IV.- Los capitales y créditos a favor del Municipio, así como los intereses y productos que generen los mismos;
- V.- Las rentas, frutos y productos de los bienes municipales;
- VI.- Los ingresos que por cualquier título legal reciban;
- VII.- Las utilidades de las empresas de participación municipal que se crearen dentro de los ámbitos de la competencia de los Ayuntamientos; y

VIII.- Los demás ingresos que el Congreso del Estado establezca a su favor en las leyes correspondientes.

Fracción V Desarrollo Urbano

Art. 78. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

XLV.- Formular, conducir y evaluar la política ambiental municipal, en las que deberán incluirse:

a) La creación y administración de zonas de preservación ecológica de los centros de población, parques urbanos, jardines públicos y demás áreas análogas previstas por la legislación local;

b) La formulación y expedición de los programas de ordenamiento ecológico local del territorio, así como el control y la vigilancia del uso y cambio de uso del suelo, establecidos en dichos programas;

c) La preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente en los centros de población, en relación con los efectos derivados de los servicios de alcantarillado, limpia, mercados, centrales de abasto, panteones, rastros, tránsito y transporte locales, siempre y cuando no se trate de facultades otorgadas a la Federación o del Estado...”.

Fracción VI Continuidad Demográfica

Art. 204. Los Municipios del Estado, podrán asociarse y coordinarse entre sí, o previa autorización del Congreso del Estado, con los Municipios de otras Entidades Federativas, en términos de la legislación aplicable, para impulsar el desarrollo regional, que tenga por objeto:

I.- El Estudio de problemas locales comunes, así como la eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan;

II.- La Realización de programas de desarrollo común;

III.- La Coordinación con el Ejecutivo del Estado o con el Ejecutivo Federal;

IV.- La Constitución y el funcionamiento de Consejos de Participación Ciudadana intermunicipales, para la planeación y ejecución de programas y acciones de desarrollo urbano, vivienda, seguridad pública, ecología y preservación del medio ambiente, salud pública, tránsito y vialidad, nomenclatura, servicios públicos, cultura, deportes, integración familiar, comunicación social y demás aspectos que consideren de interés mutuo;

V.- La realización de obras o la adquisición en común de materiales, equipo e instalaciones para el servicio municipal;

VI.- La promoción de las actividades económicas;

VII.- La elaboración de programas de planeación del crecimiento de los centros de población; y

VIII.- Las demás acciones que tiendan a promover el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades.

Fracción VII Fuerza Pública

Art. 78. Son atribuciones de los Ayuntamientos:

XXXII.- Establecer fuerzas de policía y vialidad para el mantenimiento de la seguridad y el orden público del Municipio;

Fracción VIII. Aspectos Electorales y de carácter laboral

Art. 46. Los Ayuntamientos estarán integrados por un Presidente Municipal, Regidores y Síndico, que por elección popular directa sean designados de acuerdo a la planilla que haya obtenido el mayor número de votos. El número de Regidores para cada Ayuntamiento se establecerá conforme a las bases siguientes:

I.- En el Municipio Capital del Estado, con dieciséis Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal;

II.- En los Municipios que conforme al último Censo General de Población tengan sesenta mil o más habitantes, por ocho Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal; y

III.- En los demás Municipios, por seis Regidores de mayoría, además del Presidente Municipal.³⁰²

Las Leyes Orgánicas Municipales detallan las Constituciones Locales principalmente en cuanto a la división territorial de la entidad federativa, las bases de integración, organización y funcionamiento de los municipios y la facultad reglamentaria.³⁰³

Estas leyes constituyen la columna vertebral de la regulación aplicable a los municipios en cada estado de la república. En ellas se desarrollan los principios contenidos en las respectivas constituciones locales aplicables a la organización, el gobierno el funcionamiento de los municipios. *La Ley Orgánica Municipal de Puebla* contiene en su artículo primero una muy buena descripción genérica del objeto que cumple esta forma típica del legislación, al decir que este consiste en “regular las bases para la integración y organización en el ámbito municipal del territorio, la población y el gobierno, así como dotar de lineamientos básicos a la Administración Pública Municipal, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos y del Estado”.³⁰⁴

Artículo 1.- La presente Ley es de orden público y de observancia general en los Municipios que conforman el Estado Libre y Soberano de Puebla, y tiene por objeto regular las bases para la integración y organización en el ámbito municipal del territorio, la población y el gobierno, así como dotar de lineamientos básicos a la Administración Pública Municipal, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.³⁰⁵

³⁰² Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

³⁰³ INAP/BANOBRAS, Manual de Reglamentación Municipal, México, 1989, p. 20.

³⁰⁴ Andrade Sánchez, J. Eduardo, op. cit., p. 93.

³⁰⁵ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Aunque en algunos estados se ha adoptado la denominación de Código Municipal para aplicarla a la legislación destinada a estos fines, la regla general sigue siendo que se llame *Ley Orgánica municipal*.³⁰⁶

Posteriormente aparecen los preceptos regulatorios de la integración y el funcionamiento de los ayuntamientos, naturaleza y periodicidad de las sesiones, mecanismo para la toma de decisiones, facultades y funciones asignadas al presidente municipal, a los síndicos y a los regidores, la forma de suplir sus ausencias temporales o definitivas y las comisiones entre las cuales se distribuyen las tareas del cabildo. Se determinan también el tipo y las atribuciones de las autoridades auxiliares que operan en las subdivisiones del territorio municipal.

Generalmente se destina un apartado amplio a regular la administración pública municipal y las actividades de los funcionarios que la integran, tales como secretario del ayuntamiento, el tesorero, y directores de diversas ramas administrativas.³⁰⁷

Un aspecto importante que aparece en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México es el título dedicado a la función conciliadora y calificadores de los ayuntamientos. En él se crea la figura de los oficiales conciliadores y calificadores. En su art. 150 establece como algunas de sus facultades las siguientes:

Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que son sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades; II. Conocen, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que proceden por faltas o infracciones al Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por los ayuntamientos, excepto las de carácter fiscal.³⁰⁸

³⁰⁶ Andrade Sánchez, J. Eduardo, op. cit., p. 93.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 94.

³⁰⁸ *Ídem*.

“Uno de los conjuntos temáticos más completos y mejor sistematizados del contenido que puede y debe abarcar una ley orgánica municipal lo encontramos en la del estado de Puebla...”³⁰⁹

3.3.2 Bandos de Policía y Buen Gobierno

En cuanto a su origen histórico, los bandos tienen su antecedente en los antiguos edictos de los munícipes o curiales romanos, transformados mas tarde en bandos del municipio medieval español que se aprobaban en la primera sesión de cabildo, los cuales se pregonaban en la ciudad para hacer saber las reglas que presidían la gestión del gobierno comunal correspondiente. Ante la carencia de órganos informativos regulares, durante mucho tiempo los bandos fueron dados a conocer a los interesados a grito vivo, dándoles lectura en lugares estratégicos o concurridos de las poblaciones, así como fijando su texto en los estrados de la casa municipal, de los juzgados, de los edificios y templos.³¹⁰

Así se emplea en el artículo 115, fracción II, párrafo 2, que se refiere al bando de policía y gobierno, el cual es en esencia un reglamento, y, obviamente, el más importante de los bandos.

Nava Negrete citado por Valencia Carmona, a este reglamento de policía y gobierno lo define el citado autor como “el ordenamiento de carácter general que expiden las autoridades administrativas para preservar el orden, la seguridad y la tranquilidad públicos. Regula las actividades de la administración y de los particulares para asegurar esos objetivos, previendo las sanciones administrativas que corresponda aplicar a los infractores del mismo”.

Para designar este tipo de reglamentos se utilizó en la legislación del siglo pasado, y todavía hasta antes de la reforma de 1999, la expresión “policía y buen gobierno”, que tenía su razón histórica, y que la ligereza de los legisladores modifico.

³⁰⁹ *Ibidem*, p. 95.

³¹⁰ Valencia Carmona, Salvador, *op. cit.*, pp. 178-179.

El término de “policía” se emplea aquí en el sentido amplio que le da el derecho público, refiriéndose a las actividades administrativa, tanto de carácter preventivo como represivo, que tienden a asegurar o a restaurar el orden y la paz pública en una ciudad determinada. Por su parte, el “buen gobierno” se refiere a que esas mismas actividades deben tener como finalidad beneficiar los intereses de los ciudadanos en lo general o incluso cuando así proceda a su particular provecho.³¹¹

Los bandos municipales se clasifican en: *ordinarios y extraordinarios o solemnes*.

Los ordinarios son los que expiden los ayuntamientos al inicio de su gestión, para hacer públicas normas a que habrá que sujetarse la vida municipal como son de buen gobierno, de policías y que en materias especiales darán cabida a los reglamentos de áreas particulares como de espectáculos, de anuncios, de panteones, etc. En el bando se establecen las normas más generales de gestión; se señalan las sanciones de carácter administrativo que se podrán aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias; se indican las bases generales de zonificación, desarrollo urbano y planeación general del Municipio; se enumeran las localidades que pertenecen al Municipio, etc.

Los bandos extraordinarios o solemnes son aquellos que expiden los ayuntamientos para dar realce a un acontecimiento sobresaliente que debe ser conocido y difundir en la demarcación municipal. Como ejemplos de estos bandos, tenemos los que se expiden solemnemente para comunicar a la ciudadanía municipal la elección del Presidente de la República o Gobernación Estatal; o también los que se expiden para conmemorar algún aniversario importante de la municipalidad o de sus héroes.³¹²

³¹¹ El Bando de Policía y Buen Gobierno, se origina en los antiguos edictos munícipes romanos, posteriormente evoluciona en el municipio medieval español que aprobaban en la primera sesión de cabildo daban conocer las normas para gobernar durante su gestión pregonaban en lugares estratégicos, colocando textos en los edificios públicos; este término “policía” tanto es de carácter preventivo como represivo, afirman el orden y la paz pública de un municipio, en el sentido de “buen gobierno” como finalidad es favorecer los intereses de los habitantes del municipio. *Ibidem*, pp. 179-180.

³¹² Los bandos municipales se clasifican en dos: ordinarios y extraordinarios o solemnes, el primero los que expiden los ayuntamientos al inicio de su mandato publican normas de carácter general señalan las sanciones de

3.3.3 Reglamentos Municipales

Se hace también mención en el artículo 115 constitucional, fracción II, párrafo 2, a la facultad que tienen los ayuntamientos de expedir reglamentos, que consisten en un conjunto de normas generales que deben aprobarse en sesión de cabildo y darse a conocer a la ciudadanía. Los reglamentos son muy necesarios para organizar el ayuntamiento, regular las actividades municipales y señalar a los particulares los derechos y obligaciones que les corresponden.

Los reglamentos se han clasificado, según su materia, en cuatro tipos, a saber: a) para regular la organización y funcionamiento interno del ayuntamiento; b) para regular la organización y funcionamiento de la administración municipal; c) para normar los servicios públicos y las formas en que se prestan, y d) para regular las actividades de los particulares.

Corresponde al reglamento interior encargarse de la composición y estructura del ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que es menester contemplar en este reglamento son: residencia e instalación del ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación.

Para que la administración municipal trabaje de manera adecuada es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades. Para estos propósitos deben expedirse cuando menos los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades; el

carácter administrativo para aplicar a los infractores de las disposiciones reglamentarias que debe regir durante su mandato y el segundo para dar a conocer los acontecimientos sobresalientes del municipio o de sus héroes. Quintana Roldan, Carlos F. op. cit., p. 315.

reglamento interior de trabajo, que regula las relaciones laborales entre el ayuntamiento y sus trabajadores; el reglamento de control de gestión, que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría, cuya actividad es muy importante en tales cometidos.

Los reglamentos de servicios públicos regulan las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, por lo cual pueden llegar a ser muy numerosos y heterogéneos. Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia pública, rastros, panteones, parques y jardines, seguridad pública, agua potable y alcantarillado. En este tipo de reglamentos se establece también cual es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente, se de manera directa, en colaboración o concesionado a particulares.

Los particulares, por último, efectúan muchas actividades que el municipio no puede ignorar y debe encauzarlas jurídicamente de manera apropiada. Para tal efecto, señala derechos y obligaciones a los particulares en diferentes reglamentos, entre otros: los de fraccionamientos; construcción; establecimientos industriales; establecimientos comerciales; ambulantes; diversiones y espectáculos públicos; anuncios y letreros; cantinas, bares y depósitos de reveza, y aparatos electromecánicos y sonoros.³¹³

Los ayuntamientos tienen facultad de expedir reglamentos, con base en las disposiciones ya citadas de la Constitución General de la República, de las Constituciones Locales y las Leyes Orgánicas Municipales.

³¹³ Señala el artículo 115 constitucional fracción II, párrafo 2, es la facultad que tienen los ayuntamientos de expedir reglamentos; se aprueba en sesión de cabildo y se da a conocer a la población municipal, es fundamental para la organización del ayuntamiento, regular la actividad municipal como señalar los derechos y obligaciones de los habitantes, cuando menos se debe expedir los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, el reglamento interior de trabajo, el reglamento de control de gestión y los reglamentos de servicios públicos, como son los de mercados, limpia pública, rastros, panteones, parques y jardines, seguridad pública, agua potable y alcantarillado. Valencia Carmona, Salvador, op. cit., pp. 181-182.

Existen diversos tipos de reglamentos que expiden los ayuntamientos, como son:

1. *De estructura y organización*: como el Reglamento Interior del Ayuntamiento, el Reglamento Interior de Trabajo, el Reglamento de Escalafón, etc.

2. *Referentes a servicios públicos*: como el Reglamento de Uso de Agua Potable, de Parques y Jardines, de Uso de Rastros, de Estacionamientos, de Anuncios, de Panteones, de Mercados y Centrales de Abastos, de Expedición de Licencias y Permisos, de Limpia, etc.

3. *Referentes a zonificación, planeación y desarrollo urbano*: la fracción V del artículo 115 Constitucional otorga facultades expresas a los ayuntamientos para expedir reglamentos y otras disposiciones administrativas en estas materias, señalando textualmente el precepto:

Artículo 115, fracción V.- Los Municipios en todos los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal: controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios”.

4. *Reglamentos sobre materias de protección al ambiente y a la ecología*.

5. *Reglamentos que estructuran los órganos de participación y colaboración ciudadana*.³¹⁴

³¹⁴ Quintana Roldan, Carlos F., cit., p. 317.

Por cuanto a la publicidad de bandos, ordenanzas y reglamentos municipales, existe una gran dispersión de disposiciones sobre este particular en las legislaciones estatales, como son, en síntesis, los siguientes sistemas:

1. Legislaciones que exigen la publicación de bandos y reglamentos en el Periódico Oficial del Estado, como, entre otros, Guanajuato e Hidalgo:

“Artículo 84.- LOM. De Guanajuato.- El Reglamento Interior, los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del Estado”.

“Artículo 123.- LOM. De Hidalgo.- Los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, deberán darse a la publicidad en el Periódico Oficial del gobierno del Estado, para que tengan plena vigencia estableciéndose la fecha en que se inicie su obligatoriedad”.

2. Legislaciones que precisan la existencia de una “Gaceta Municipal”, como es el caso del Estado de México, en donde el artículo 165 de la ley Orgánica Municipal, dice:

“Los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad de la Gaceta Municipal y en los medios que se estime convenientes”.³¹⁵

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla establece:

Artículo 84.- Los Ayuntamientos, para aprobar Bandos de Policía y Gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la Administración Pública Municipal y dentro de sus respectivas jurisdicciones, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, asegurando la participación ciudadana y vecinal; llevarán a cabo el

³¹⁵ Ibidem, pp. 317-318.

proceso reglamentario, que comprenderá las etapas de propuesta, análisis, discusión, aprobación y publicación, sujetándose a las bases siguientes:

I.- El proyecto respectivo será propuesto por dos o más Regidores o miembros del Concejo Municipal, en su caso.

Los habitantes, vecinos, comisiones y Consejos de Participación Ciudadana de un Municipio, podrán elaborar propuestas de este tipo de ordenamientos por conducto de los Regidores del Ayuntamiento de que se trate o miembros del Concejo Municipal en su caso.

II.- La propuesta deberá presentarse ante el Secretario del Ayuntamiento, quien lo hará del conocimiento del Presidente, debiendo integrar el dictamen respectivo y se enlistará para su discusión en la sesión de Cabildo que corresponda;

III.- La discusión del proyecto se hará por la Asamblea de Cabildo, mediante una sola lectura que se dará previamente. El Ayuntamiento determinará la participación de los autores de un proyecto y las modalidades de su intervención;

IV.- Suficientemente discutido el proyecto, se procederá a su votación, la que podrá ser económica, nominal o por cédula, y se tomará por la mayoría de los miembros del Ayuntamiento presentes en la sesión de Cabildo respectiva, en la que haya quórum.

En caso de empate, el Presidente tendrá voto de calidad.

V.- De ser aprobado el proyecto respectivo, se hará constar en Acta de Cabildo, que será firmada por los asistentes, y el proyecto previamente certificado por el Secretario del Ayuntamiento, será enviado por el Presidente Municipal al Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado;

VI.- La promulgación de un ordenamiento aprobado, procede del Acta de Cabildo y corresponderá hacerla al Presidente Municipal con la certificación del Secretario del Ayuntamiento; y

VII.- Cuando algún proyecto sea desechado, no podrá volverse a discutir hasta que sea propuesto por una tercera parte de los Regidores o de los miembros del Concejo Municipal si es el caso; salvo que se trate de un nuevo Ayuntamiento, en

que se podrá proponer nuevamente por cuando menos dos Regidores o miembros del Concejo Municipal.³¹⁶

Creemos de gran importancia que para evitar esta vaguedad, las legislaciones estatales marquen la forma y medios en que tengan que darse publicidad a estos cuerpos normativos, en beneficio de la seguridad jurídica de la población municipal tomando en cuenta también la realidad de cada Municipio, esto es, si se trata de municipalidades metropolitanas, urbanos, semiurbanos, o rurales.³¹⁷

³¹⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

³¹⁷ Quintana Roldan, Carlos F., op. cit., p. 318.

CAPÍTULO CUARTO

LA REMUNICIPALIZACIÓN EN EL ESTADO DE PUEBLA

4.1 Reformar el Marco Jurídico Municipal

El autor Salvador Valencia Carmona expone, es la reforma municipal una demanda nacional aun no satisfecha. Es cierto que se ha producido modificaciones constitucionales recientes al municipio, mismas que le han reportando distintos beneficios, pero hay que reconocer que es preciso ir todavía más lejos.³¹⁸

La solución a tantas carencias requiere de una reforma de amplio espectro para el municipio, que pudiéramos decir debe efectuarse desde arriba y desde abajo. Desde arriba, en la reformulación del marco constitucional tanto federal como local, así como en la legislación que con base en ese marco se ha expedido, para incorporarles los avances del derecho municipal, que se traduzcan en la práctica en cambios a las políticas y al trato de los gobiernos federal y estatales hacia los ayuntamientos. Desde abajo, en el propio esfuerzo que los municipios del país deben realizar para mejorar su estructura de gobierno y de administración; de nada servirán las acciones de carácter nacional o local si los municipios permanecen ajenos a ella y no participan de manera entusiasta, promoviendo también la participación efectiva de los ciudadanos en las distintas labores comunales.³¹⁹

Hemos recogido por ello en este apartado las principales recomendaciones y proposiciones que se han hecho en torno a la reforma municipal, en la inteligencia de que en el curso de los diferentes capítulos se encuentra una mejor explicación a ellas o un más amplio desarrollo. Tales proposiciones y recomendaciones no son simplemente buenos deseos, estamos convencidos de que si se implementan de manera adecuada pueden traducirse en un autentico progreso para los municipios del país, en los cuales prevalece ahora un gran vacío de políticas y de estrategias adecuadas.

³¹⁸ Valencia Carmona, Salvador, op. cit., p. 46.

³¹⁹ *Ibidem*, p. 47.

Para los efectos señalados, se dividirá el estudio en la reforma municipal en cuatro principales áreas, mismas que a continuación expondremos.³²⁰

1. Reforma jurídica

Entre las medidas que pueden implementarse para la reforma jurídica están las siguientes: a) expedir una ley reglamentaria del artículo 115, con el carácter de ley marco, en la cual se recojan los principios y mecanismos generales que deben regir a la institución; b) se deben incorporar a dicha ley las disposiciones ahora diseminadas en varias leyes federales, sin perjuicio de las remisiones correspondientes; c) las Constituciones particulares de los estados, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos vinculados con la materia, es menester que se correspondan con los avances que ha habido en la Constitución federal, pero también conviene que no sean copia servil de las normas primarias e introduzcan innovaciones que propicien el desarrollo del municipio; d) los ayuntamientos necesitan promover la expedición o actualización, en su caso, de los reglamentos y normas necesarios para las actividades municipales, en muchos casos anticuados, para poder contar en el mejor de los casos con un verdadero código municipal, y e) para resolver los conflictos que puedan presentarse entre los municipios y los gobiernos de los estados deben establecerse instancias y órganos de carácter constitucional, legal y administrativo a nivel local, a los cuales se les dote de imparcialidad y puedan ganar la confianza de la ciudadanía.

Quizá la medida más discutible sea la expedición de una ley reglamentaria, en virtud de que un sector de la doctrina considera que esta idea “ está perdiendo fuerza, sobre todo a la luz de los argumentos de que una ley de esta naturaleza atendería contra los estados y la autonomía municipal, ya que sería expedida por un poder federal, en este caso el congreso de la unión”; por otro lado, “ otro argumento en contra de esta propuesta es que necesariamente una ley reglamentaria no podría

³²⁰ Ídem.

observar las especificidades que, en razón de su ya mencionada heterogeneidad”, presentan los diversos municipios del país.³²¹

Consideramos que es posible y deseable expedir una ley reglamentaria, la cual no necesariamente será restrictiva de los municipios; antes al contrario, puede ser un ordenamiento que amplíe y diversifique los derechos y garantías que actualmente dichas corporaciones poseen.³²²

Las modificaciones a la ley fundamental, particularmente las de 1983 y 1999, se han traducido –con sus naturales deficiencias– en recuperar un ámbito de actividad propia de los ayuntamientos y en hacer más sólida su hacienda pública. Igual puede suceder con la ley reglamentaria que proponemos.³²³

Dicha ley tendría como propósitos, en primer lugar, desarrollar y enriquecer los principios constitucionales sobre el municipio: además, podría reunir la serie de disposiciones hasta ahora dispersas en la legislación federal, y que frecuentemente los propios funcionarios municipales ignoran, para así imprimirles coherencia y despejar ambigüedades.

Podría también contener la ley reglamentaria directrices generales, a partir de las cuales se implementen programas y acciones que propicien el desarrollo municipal, así como introducir innovaciones en la corporación comunal, que se han venido sugiriendo por los estudiosos e interesados en la materia.

No puede ignorarse, por otro lado, que en ocasiones los gobiernos de los estados han pervertido los principios constitucionales ni menos que en el futuro dichos gobiernos tenderán a ser más fuertes, como consecuencia de los cambios políticos que se avecinan, por lo cual es muy oportuno, para evitar posible cacicazgos y retrocesos en el orden político, fijar reglas para su correcto operar y afinar

³²¹ *Ibidem*, p. 48.

³²² *Idem*.

³²³ *Ibidem*, pp. 48-49.

procedimientos para resolver las diferencia entre las entidades locales y los municipios.³²⁴

Desde luego, el supuesto lógico y político de dicha ley reglamentaria sería que se alcanzaran en las cámaras federales los consensos nacionales ahora indispensables en nuestra vida pública, mismos que implicarían la participación previa y efectiva de los diversos actores políticos, involucrándose naturalmente en el proceso a las propias entidades locales y a los municipios.³²⁵

2. La reforma de gobierno

El desafío medular del gobierno municipal radica en conciliar la rotación perenne de los cargos municipales que sufrimos y la necesidad que tiene el gobierno municipal de planear a mediano y largo plazo, para que sus programas y acciones no se interrumpan y tengan continuidad institucional. Es por ello que juzgamos necesario imprimir mayor estabilidad a los cargos electivos en los ayuntamientos, pero para ponerse a cubierto de que se pueda caer en oligarquías municipales, evitar su reelección indefinida y afinar los procedimientos que se recomiendan para una participación más directa del electorado.

Para la reforma de gobierno es preciso levantar un debate sobre varias cuestiones: a) establecimiento de una forma de gobierno más flexible, que aunque conserva básicamente al ayuntamiento como importante forma histórica, permita también que se utilicen otras formulas que han probado su existo en otras latitudes; b) es conveniente introducir mandatos más largos en los cargos electivos de los ayuntamientos, para permitir programas y acciones a más largo plazo; c) se debe ponderar la posibilidad de que sus mismos funcionarios puedan ser objeto de reelección inmediata al menos por una ocasión; d) en compensación de las medidas anteriores se requiere introducir procedimientos que le permitan al electorado

³²⁴ Ídem.

³²⁵ Para el autor Valencia Carmona señala que, hay que expedir una Ley Reglamentaria del Artículo 115, con el carácter de Ley Marco para que implante cambios que favorezca el desarrollo municipal, así como también amplíe y diferencie los derechos y garantías que actualmente conservan los municipios, ya que en las reformas de 1983 y 1999 no fueron suficientes para su pleno desarrollo. Ídem.

participar y controlar las decisiones de las referidas autoridades; e) por ello mismo, hay que incorporar instancias conciliatorias en el ayuntamiento y mejorar los medios de defensa del ciudadano frente a la administración municipal.

Hagamos un breve comentario de estas medidas, algunas que levantan polémica y otras muy rezagadas en su aplicación.

Aunque la Constitución federal no se pronuncia respecto del mandato de los ayuntamientos, en las Constituciones locales y en las leyes orgánicas municipales se ha establecido para los cargos electivos un término de tres años. En vista de los perjuicios que causa la fugacidad de este mandato municipal, se ha reclamado que se extienda en diversas reuniones de carácter nacional o regional, demanda que se recogió en el Programa Nuevo Federalismo 1995-2000, que propuso el término de cuatro años, objetivo que no paso del papel.

Otra proposición consiste en eliminar la prohibición establecida en el artículo 115, fracción I, párrafo 2, para permitir que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos puedan ser reelectos cuando menos para otro periodo. Tanto la reelección de los cuadros municipales como de los legisladores federales y locales la juzgamos conveniente, dentro de ciertos límites, para fortalecer a los ayuntamientos y a los poderes Legislativos, siempre y cuando estas medidas no contaminen la no reelección de carácter absoluto establecida para el Poder Ejecutivo y los gobernadores, que ha sido la válvula de seguridad del sistema político mexicano y nos ha librado de peligrosos caudillismos.³²⁶

³²⁶ Por otra parte el autor Valencia Carmona dice que, la reforma de gobierno, radica en la rotación de los cargos municipales de planear a mediano y largo plazo para no interrumpir su programa de acción y tenga continuidad, evitando su reelección indefinida, eliminar la prohibición establecida en el artículo 115 fracción I párrafo 2, para permitir que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos pueda ser reelectos cuando menos para otro periodo tanto la reelección de los cuadros municipales como los legisladores federales y locales. *Ibidem*, pp. 49-50.

3. *La reforma administrativa*

Se percibe en este ámbito la dificultad que ha tenido el municipio mexicano para poder ser eficaz y al mismo tiempo democrático. Los principales funcionarios encargados de la administración y de los servicios públicos municipales son relevados normalmente cada tres años. Se derrocha así la experiencia y se incrementa la improvisación. Por otra parte, la planeación es un ejercicio que no ha logrado permear de manera efectiva en el municipio, al cual también le hace falta aprender a cooperar con las corporaciones de su género y vincular sus programas de manera más estrecha a su entorno regional.

En consecuencia, para mejorar la administración municipal se hacen estas proposiciones: a) la implantación del servicio civil de carrera en la administración municipal, para que el ingreso a ella se haga por rigurosa selección, esto es, mediante el concurso de oposición o de meritos; b) la promoción de los empleados y funcionarios municipales debe hacerse también en función de los meritos y la antigüedad , con las evaluaciones específicas y periódicas necesarias; c) es indispensable crear un órganos encargado del servicio civil en los ayuntamientos, en el cual participen miembros del mismo, de los trabajadores de la corporación y representantes de la sociedad civil; d) las formas de prestación de los servicios públicos, directa o indirecta, no deben determinarse de manera dogmatica, sino en función de las capacidades y características específicas de los municipios; e) la cooperación y la asociación entre municipios debe elevarse a meta prioritaria, en virtud de que son útiles para resolver problemas comunes; f) el ejercicio de la planeación demanda también de un fomento y de una asesoría sistemática en los municipios del país (de hecho, solo aquellos ayuntamientos que cuentan con los elementos técnicos y humanos en la práctica pueden hacerlo), y g) aunque se han reforzado las políticas de desarrollo en general en la norma constitucional, así como hecho hincapié en la importancia del desarrollo regional para el municipio, en todos

esos aspectos los municipios requieren de implementar programas apropiados hasta ahora inexistentes en muchos de ellos.³²⁷

La situación cambio cuando advino el llamado “Estado neoliberal”. En muchos países del mundo los servicios públicos municipales se concesionaron cada vez con mayor frecuencia a los particulares, o cuando menos se les dejó participar de manera importante en empresas que se crearon para suministrarlos. A favor de estas medidas se argumentó la carencia de medios económicos en las comunas para la explotación directa de algunos servicios, la cuestión de la libertad de industria, la incapacidad técnica de la administración municipal, así como el que la gestión en manos de un particular era más acertada, puesto que tiene comprometido un propio interés.

Ha procurado establecer la legislación mexicana, en torno al asunto, un marco flexible para ambas soluciones. Si se revisan las Constituciones locales, las leyes orgánicas municipales y otros ordenamientos vinculados con la materia, se comprueba que en su mayoría dedican parte de su articulado a regular los servicios públicos, tanto en su prestación directa como indirecta, aspecto este último en que se regula de manera más o menos extensa la intervención de los particulares en las actividades comunales.³²⁸

4. La reforma hacendaria

La principal causa de esta situación tan desfavorable deriva del desequilibrio general que se observa en nuestro sistema fiscal, que ha dejado a la Federación las fuentes de ingreso más rentable y el control casi sin límites de la distribución de los recursos. Ante tan desolador panorama se requiere redistribuir las principales

³²⁷ *Ibidem*, pp. 51-52.

³²⁸ Expresa el autor Valencia Carmona que, la reforma administrativa en el régimen de los servicios públicos, años anteriores los ayuntamientos asumían directamente la responsabilidad, esta medida era más viable para el municipio se evitaba los negocios entre los concesionarios y los funcionarios municipales, el problema sucedió en el Estado liberal, ya que en la actualidad los ordenamientos locales de la materia regulan únicamente los servicios públicos para la intervención de los particulares en las actividades municipales. *Ídem*.

fuentes de ingresos de los estados y los municipios, así como establecer mecanismos de coordinación y procedimientos de participación en la recaudación federal mucho más precisos.

Para lograr una hacienda municipal más consistente se requiere: a) ampliar las fuentes de ingresos propios de los municipios, particularmente de algunas contribuciones que les son propias y que ahora están en el resorte de los estados o la Federación; b) en la elaboración de las leyes de ingresos municipales que expiden las legislaturas locales es necesario que participen de manera más relevante los municipios, que conocen más de cerca el impacto que pueden causar las cargas impositivas y la capacidad de pago del contribuyente; c) se echa de ver también en muchos ayuntamientos la falta de un ordenamiento específico que fije las reglas para el presupuesto de egresos, la contabilidad y el gasto público municipales; d) aunque el patrimonio municipal es de gran importancia, no se le ha concedido la debida atención, por lo cual deben establecerse medidas para su administración y mejor aprovechamiento; e) el sistema de coordinación fiscal debe ceder el paso a un sistema de coordinación hacendaria, que considere no solo los ingresos sino también los egresos, la planeación, y la deuda municipales, y f) los procedimientos para el otorgamiento de las participaciones y las aportaciones federales, a veces descritos en formulas ininteligibles para los municipios, deben tener mayor transparencia, sencillez y establecer recursos de inconformidad pertinentes.³²⁹

Propuesta de adición al texto del primer párrafo del artículo 41 constitucional y a la denominación del título quinto de dicho ordenamiento superior, a fin de incluir a los ayuntamientos como expresión e instrumento del ejercicio de la soberanía popular.

1. *Consideraciones:*

a) Una de las mas significativas novedades que apporto la Constitucion Fedral de 1917 fue la inclusion de un texto expreso para la regualcion municipal, como es el

³²⁹ Ibidem, pp. 52-53.

artículo 115 de la Ley suprema, cuyo contenido ha tenido diversas modificaciones en una serie de adiciones y reformas, de las que destacan principalmente de la de 1983 y la de 1999.

b) Es importante mencionar también la trascendental reforma al artículo 105 de la Constitución en 1994, que otorgó al municipio la calidad de sujeto activo y pasivo en los procedimientos de controversia constitucional, afirmando al municipio como verdadero „poder público“ del Estado mexicano, a la par que la Federación y los Estados.

c) Sin embargo, hace falta todavía que se incluya de manera expresa al municipio y a su órgano de gobierno dentro del texto del artículo 41 de la Constitución para que se les reconozca como auténticos instrumentos del ejercicio de la soberanía popular, cuestión que si bien se entiende implícita en el espíritu de la norma constitucional, resultaría mejor recogerla de manera puntual en el texto del ordenamiento.

d) Concomitantemente, será necesario adicionar a la actual denominación del Título Quinto de la Constitución General del país lo relativo al propio municipio, para que también de manera expresa se le este reconociendo su calidad de orden de gobierno del Estado Mexicano.

2) De esta manera, se proponen las siguientes reformas:

Titulo Quinto

Texto Actual	Texto Propuesto
“De los estados de la federación y del Distrito Federal”.	“De los estados de la federación, de los Municipios y del Distrito Federal”.

Artículo 41

(Primer Párrafo)

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

Nota: La parte en negrillas es el texto adicionado.³³⁰

Proyecto de reformas al artículo 115 Constitucional

Nota.- Se conserva el primer párrafo del artículo 115 de la Constitución, suprimiéndose de este solamente las palabras “conforme a las bases siguiente”.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.

Nota.- Se agrega al Artículo 115 los siguientes cinco párrafos, inmediatamente seguidos del párrafo anterior.

“Esta Constitución establece la Garantía Institucional a favor del Municipio, con la finalidad de que esta Institución pueda gozar de la suficiente libertad que le permita autoorganizarse y gestiona con independencia y fuerza política, los intereses de su comunidad.

“Así mismo, la Constitución dota al Municipio de Autonomía, como elemento esencial del orden democrático y federal de la República. Esta Autonomía Municipal asegura una efectiva descentralización organizativa, vincula estrechamente al ciudadano con el municipio y produce profundos sentimientos cívicos. La Autonomía Municipal se expande y fortalece con los principios de Lealtad Municipal, de lealtad de los Estados y de lealtad Federal; principios consignados expresamente por esta Constitución, a fin de lograr una cooperación permanente entre la Federación, los Estados, y los Municipios. La Autonomía Municipal la protege y fomenta la

³³⁰ Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal, México, Consejo Directivo 2004-2006, pp. 53 - 54.

constitución, con la finalidad de que los Municipios dispongan de los medios necesarios para resolver eficazmente las cuestiones de su comunidad, de acuerdo a lo establecido por la Constitución y las Leyes.

“Son elementos esenciales de la Autonomía Municipal entre otros, la capacidad de autoorganización, la libre gestión administrativa, la capacidad para ejercer su actividad en todas las materias de la que no estén los Municipios expresamente excluidos, la de ejercer facultades cuyas competencias estén atribuidas a otros órdenes de gobierno y que no sean atendidas por ellos, y la de contar con los recursos económicos suficientes para la obtención de sus finalidades.

“Las categorías constitucionales de “Municipio Libre”, de “Garantía Institucional”, y de “Autonomía Municipal” son parte fundamental del orden democrático y federal del Estado Mexicano.

“Los Municipios se rigen conforme a las bases siguientes”.

Nota: Se continúa con el Artículo 115.³³¹

4.2 La creación Ley Marco que regule la creación de Municipios Rurales

Por su parte el autor Miguel Acosta Romero señala que, el fenómeno de la Ley Marco, como más adelante lo expreso, es relativamente reciente. Nació en Francia escasamente hace sesenta años y ha sido trasplantado a nuestro país, desde hace treinta.³³²

Sin embargo, revisando el orden lógico de exposición, creo que es importante el estudio de este tipo de leyes, primero, por su cada día mayor importancia; segundo, porque así mismo están proliferando constantemente y tercero, porque conforme el

³³¹ *Ibidem*, p. 55.

³³² Acosta Romero, Miguel, *Teoría General de Derecho Administrativo*, 17º edición, México, Porrúa, 2004, p. 1004.

Artículo 133 de la Constitución en el orden jurídico mexicano, las leyes tienen mayor jerarquía que los reglamentos, de aquí que haya decidido incorporar en esta edición un capítulo dedicado a su estudio.³³³

A partir de 1926, en Francia surge una práctica de política legislativa que dio origen a las llamadas Leyes Marco.³³⁴ Y aunque esta práctica en nuestro país, como ya lo comenté, fue abandonada en una decisión muy importante por el Presidente Lázaro Cárdenas, el fenómeno ha vuelto a surgir, ya no por delegación de facultades legislativas generales, sino por una delegación reglamentaria que se hace en leyes secundarias a las que en la práctica y en la doctrina, como ya lo dije, se les da el nombre de Leyes Cuadro. En otras palabras y en el lenguaje ordinario, se conoce como legislación por decreto y en el caso de las Leyes Marco no se trata de legislar en contra de la prohibición del artículo 49 de la Constitución, sino de que mediante el uso de la delegación de la facultad reglamentaria material, funcionarios que no la tienen, emiten reglamentos que van más allá del mero contenido de este tipo de disposiciones jurídicas.³³⁵

Se conceden facultades extraordinarias al ejecutivo federal para expedir una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional en lo que se refiere a los ayuntamientos libres. Lo cual el ejecutivo no ejerció estas facultad y hasta la fecha carecemos de una Ley Reglamentaria.³³⁶

No se pretende, mediante las “Leyes Cuadro”, evitar la actividad legislativa, sino únicamente sentar las bases de la materia que se pretende regular.³³⁷

Por lo que se refiere a los antecedentes, „estos se hace consistir en los “Decretos Ley” expedidos a partir de 1926, por medio de los cuales el Parlamento francés expresamente autorizaba al Gobierno para legislar, en el amplio sentido de la

³³³ Ídem.

³³⁴ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 1004.

³³⁵ *Ibidem*, pp. 1004-1005.

³³⁶ Diario oficial del 31 de diciembre de 1935.

³³⁷ Acosta Romero, Miguel, op. cit., p. 1006.

palabra, por medio de decretos, de donde proviene, precisamente, la expedición “Decreto Ley”. Esta práctica legislativa, contraria a la esencia del principio de la división de poderes, en cierta medida se equipara con la práctica mexicana ya apuntada, de conceder, de parte del Congreso de la Unión, facultades extraordinarias para legislar al Presidente de la República; procedimiento mediante el cual las principales leyes expedidas entre 1928 y 1932 son de origen Ejecutivo.³³⁸

Los “Decretos-ley” se autorizaron contrariando la pureza del principio de la división de los poderes, conforme al cual la expedición de normas jurídicas generales, impersonales, abstractas e imperativas, corresponde al Órgano Legislativo.³³⁹

Existe un fenómeno, no solo en nuestro país, sino generalizando, que es motivo de grave preocupación teórica; hemos venido sosteniendo que los reglamentos administrativos, conforme a la Constitución, solo pueden ser expedidos por el Presidente de la República; sin embargo, día a día los legisladores materiales (los que redactan los proyectos de las leyes en las dependencias del Ejecutivo), otorgan facultades que, en nuestra opinión, ya no sólo son reglamentarias, sino, más bien, son francamente legislativas, a órganos jerárquicamente inferiores de la Administración Pública.³⁴⁰

Esta situación es grave por cuanto que, si el Congreso delega facultades legislativas en órganos de la Administración Pública, consideramos que está actuando en contra del mandato y prohibición de los artículos 29 y 49 de la Constitución, pues además, las Secretarías de Estado no tienen facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión.³⁴¹

³³⁸ Ídem.

³³⁹ Ídem.

³⁴⁰ Ídem, pp. 1008-1009.

³⁴¹ Ídem.

Si se trata de facultad reglamentaria, ya hemos afirmado que esta facultad es exclusiva e indelegable del Presidente de la República, atribuida en el Artículo 89, fracción I, de la Constitución General de la República.

Ahora bien, la Constitución en ninguno de sus artículos prevé que los Secretarios de Estado tengan facultad para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes emanadas del Congreso de la Unión, ni ningunas otras facultades similares o análogas. Y el hecho es que no sólo los Secretarios de Estado, sino también en algunos casos subsecretarios e inclusive directores de organismos paraestatales y subordinados de ellos, emiten este tipo de normas, y en gran número de casos, se da además la circunstancia de que esas normas, ni siquiera se publican en el *Diario Oficial* de la Federación.³⁴²

Este sentido crítico no trata sino de hacer resaltar la ilegalidad de estas conductas, pues rompe la uniformidad que corresponde el estado de Derecho, dando lugar a la existencia de gran número de disposiciones legislativas desde el punto de vista material, que formalmente no previenen del Congreso de la Unión ni tampoco se encuentran esas “reglas generales”, “normas autónomas” o “criterios” en la enumeración que consigna el Artículo 133 de la Constitución General de la República, por lo cual estimo no tienen cabida en el orden jurídico mexicano y que, el Congreso de la Unión al autorizar a las autoridades administrativas a expedir este tipo de normas está delegando funciones legislativas o reglamentarias, creadoras de derecho en funcionarios a quienes no corresponde constitucionalmente.

A manera de ejemplo me permito señalar que, en México, en materia bancaria, desde hace muchos años ha existido la tendencia del Poder Legislativo a delegar facultades reglamentarias ya no al Presidente de la República, que incuestionablemente las tiene, sino también a la SHCP, BM, y a la CNB.³⁴³

³⁴² Ídem.

³⁴³ Acosta Romero, Miguel, op. cit., pp. 1009-1010.

Se concluye fácilmente que la real tarea de ordenar normativamente un aspecto de la vida social se desplaza del Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo; hecho que contiene dos contundentes e inequívocas afirmaciones: la aplicación indeterminada de la facultad reglamentaria del Ejecutivo y, por otra parte, el abandono voluntario y consciente del legislativo respecto de sus atribuciones, contribuyendo así al fortalecimiento y al predominio del Órgano Ejecutivo.

Al actuar de este modo, los legisladores están, efectivamente, propiciando el rompimiento del equilibrio de los poderes y trastocando el autentico sentido que debe tener la colaboración entre los Órganos del Estado.

Lo anterior es cierto, por cuanto que, efectivamente, el Órgano Ejecutivo debe colaborar con el Órgano Legislativo, emitiendo cuantos reglamentos sean necesarios para la operatividad y eficacia de las leyes; pero es evidente que, en el caso de las “Leyes Marco”, la real tarea de regulación normativa no la verifica el Congreso de la Unión, sino el Órgano Ejecutivo, con otra grave consecuencia: La que consiste en que la ordenación jurídica necesaria y pretendida, no se contiene en una ley, sino en uno o varios reglamentos.³⁴⁴

En efecto, para abrogar una ley, se requiere seguir de nueva cuanta todo el proceso legislativo; Artículo 72, inciso F de la Constitución Federal; por tanto, se requiere una nueva iniciativa, un estudio y la discusión de parte de los legisladores, así como la correspondiente aprobación del nuevo ordenamiento jurídico. El proceso legislativo incuestionablemente es formalista, y pese a la iniciativa de reformas a una ley o al proyecto de una nueva ley tendiente a sustituir una ley en vigor, puede prevalecer el criterio de que no proceden las reformas, ni tampoco la adopción de un nuevo texto legal, quedando el Ejecutivo obligado a seguir acatando la ley en vigor, respecto de la cual el mismo puede ser el autor de la iniciativa de reformas o del nuevo proyecto de ley.³⁴⁵

³⁴⁴ Ídem.

³⁴⁵ *Ibidem*, p. 1011.

Por lo contrario, mediante el sistema de las “Leyes Cuadro”, la autentica función, legislativa se realiza por el Órgano Ejecutivo y, por lógica derivación, el titular de dicho Órgano puede cuantas veces quiera, no solo modificar los Reglamentos, sino sustituirlos por otros.³⁴⁶

La ley confiere seguridad y estabilidad; es resultado de deliberaciones y sometida al análisis de ideologías políticas muy diversas; en cambio, los reglamentos obedecen a la particular interpretación que de los textos legales hagan los gobiernos, y en un país en donde los gobiernos cambian no sólo de titulares, los nuevos gobiernos, respecto de las Leyes Cuadro, gozan de entera libertad para reglamentarlos conforme a su doctrina política y no conforme al autentico espíritu de la ley. Por lo mismo, es negativa la práctica de los “Decretos- Ley”.

Podría argumentarse, en favor de las “Leyes Marco”, que éstas se adecúan al ritmo acelerado de nuestra época, que facilitan los cambios rápidos que exige nuestra vida social y que incluso, podrían ser la generosidad, y por lo tanto la normalidad, de la legislación del futuro, en efecto, nuestra vida social se ha complicado, o la hemos complicado, debido en mucho a la tecnología y a los avances de la ciencia.

El cauce de la vida social difiere mucho, ciertamente, de la coexistencia humana que se conoció hasta el siglo XIX. Los medios de comunicación, la electrónica, el transporte y la producción, son totalmente distintos de los que conocieran otras centurias, y es incuestionable que aún más complejos y sofisticados será la convivencia, armonía y seguridad; no pueden permanecer al margen de los adelantos de la ciencia y de la técnica. Estimula a una y otra, trata de orientarlas para el beneficio colectivo y se esfuerza en frenar su uso exclusivista y dominante. La ciencia y la técnica deben estar al servicio del hombre, y nunca éste depender, ser sumiso o manipulado por éstas.³⁴⁷

³⁴⁶ Ídem.

³⁴⁷ Para el autor Miguel Acosta Romero refiere que, la Ley Marco, nació en Francia en 1926, en México hace treinta, conforme el artículo 133 de la Constitución Mexicana las leyes tienen mayor jerarquía que los

4.3 Ley para la Creación de Municipios Rurales

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla, Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado y la Ley Orgánica Municipal, señalan los procedimientos para la creación de municipios.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla

Artículo 57

Son facultades del Congreso:

I. Expedir, reformar y derogar leyes y decretos para el buen gobierno del Estado y el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

IV. Erigir o suprimir Municipios o pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica Municipal.

Artículo 63

La facultad de iniciar leyes y decretos corresponde:

II. A los Diputados.

Artículo 64

Las iniciativas deben sujetarse a los trámites siguientes:

I. Dictamen de Comisión.

II. Discusión, el día que designe el Presidente, conforme al ordenamiento que rija el funcionamiento del Congreso.

III. Aprobación, en votación nominal, de la mayoría de los Diputados presentes.

reglamentos, sin en cambio el Congreso de la Unión otorga facultades no solo reglamentarias sino legislativas a órganos inferiores de la Administración Pública actuando en contra del mandato y prohibición de los artículos 29 y 49 de la Constitución, como también las Secretarías de Estado no tienen facultad de iniciativa de leyes ante el Congreso de la Unión, la Constitución en sus artículos no prevé que los Secretarios de Estado, subsecretarios, directores de organismos paraestatales y subordinados tengan facultad de emitir normas. Por otra parte el Poder Legislativo delega facultades Reglamentarias en materia bancaria, ya no solo al Presidente de la República, sino también a la SHCP, BM, y a la CNB, dichas normas no publican en el Diario Oficial, con estas prácticas se rompe el Estado de Derecho que formalmente no proviene el Congreso de la Unión. *Ibíd.*, pp. 1011-1012.

IV. Envío al Ejecutivo del Proyecto aprobado para que en término de quince días haga observaciones o manifieste que no las hace.

V. En el primer caso de la fracción anterior, volverá el asunto a la Comisión para que en vista de las observaciones del Ejecutivo, formule un mes después nuevo dictamen, el cual será discutido y puesto a votación; pero sólo se considerará aprobado en los puntos objetados, por el voto de los dos tercios de los Diputados presentes.

VI. El Ejecutivo podrá comisionar al funcionario que estime conveniente, para que defienda ante la Cámara las iniciativas que proponga o las observaciones que haga a un proyecto; a ese efecto, el Presidente del Congreso le comunicará el día señalado para la discusión.

VII. El Tribunal Superior de Justicia o el Ayuntamiento autor de la iniciativa en su caso, podrán comisionar a un funcionario que defienda ante la Cámara el Proyecto propuesto, y para ello el Presidente del Congreso les comunicará el día que deba discutirse.³⁴⁸

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla

Artículo 17.- Son obligaciones y atribuciones de los Diputados:

XI.- Presentar iniciativas de Leyes, Decretos o Acuerdos;

Artículo 69.- El derecho de iniciar Leyes y Decretos corresponde:

II.- A los Diputados,³⁴⁹

Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla

Artículo 93.- Los documentos con que se dé cuenta al Congreso, serán tramitados de la siguiente forma:

³⁴⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla.

³⁴⁹ Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. se reformó por Decreto publicado en el P.O.E. de fecha 31 de diciembre de 2010.

VI.- Las Iniciativas de Leyes, Decretos, Acuerdos u Oficios presentadas por los Diputados, por el Gobernador del Estado, el Tribunal Superior de Justicia y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas facultades y competencias, o por ciudadanos del Estado, en términos de la legislación respectiva, una vez leídas, se turnarán a la Comisión General a cuyo estudio corresponda. El mismo trámite se dará a las Minutas Proyecto de Decreto por las que se reforme la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

Artículo 128.- Las Iniciativas deberán presentarse por escrito, debidamente firmadas y dirigidas a los Ciudadanos Diputados Secretarios del Congreso.³⁵⁰

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla

Artículo 11.- Corresponde al Congreso del Estado aprobar la creación, modificación, fusión y supresión de los Municipios, así como los cambios de nombre del Municipio o de sus centros de población, de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 12.- Las resoluciones que emita el Congreso del Estado en esta materia, deberán ser aprobadas por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, previa opinión del Titular del Poder Ejecutivo y audiencia de los Ayuntamientos de que se trate.

Artículo 13.- La creación de nuevos Municipios dentro de los límites de los existentes, requiere:

I.- Que la superficie en que se pretenda constituir el nuevo Municipio no sea menor de cien kilómetros cuadrados;

II.- Que haya un mínimo de veinticinco mil habitantes en esa superficie;

³⁵⁰ Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. Se reformó por Decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el 24 de noviembre de 2010.

III.- Que lo soliciten por escrito al Congreso del Estado, cuando menos las tres cuartas partes de los ciudadanos vecinos inscritos en el padrón electoral, de dicha superficie;

IV.- Que el centro de población propuesto como cabecera, tenga por lo menos la categoría de villa;

V.- Que se demuestre que el probable ingreso fiscal sería suficiente para atender los gastos de la administración municipal;

VI.- Que se demuestren las causas políticas, sociales, económicas y administrativas por las que el Municipio al que pertenece la fracción o fracciones solicitantes, ya no responden a las necesidades de la asociación en vecindad; y

VII.- Que sean oídos el Titular del Poder Ejecutivo y los Municipios afectados.

Artículo 15.- Previa decisión de las tres cuartas partes de sus ciudadanos vecinos inscritos en el padrón electoral, dos o más Municipios podrán solicitar fusionarse, a efecto de que desaparezca uno o más Municipios, o se creé uno nuevo. Los interesados deberán solicitarlo al Congreso del Estado, quien determinará lo conducente.³⁵¹

“Con las facultades que me conceden los artículos 57 fracción I, 63 fracción II y 64 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 17 fracción XI; 69 fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Puebla; y 93 fracción VI y 128 del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado...”,³⁵² “...me permito someter a la consideración de la H. Legislatura, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de la ley reglamentaria de las fracciones...”³⁵³ “...III y IV del artículo 57 del mismo ordenamiento, que tiene su fundamento en la siguiente:

Que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y

³⁵¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

³⁵² Iniciativa de decreto por la que se expide Ley para la Delimitación Territorial de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla.

³⁵³ Iniciativa de decreto por la que se expide Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

Soberano de Puebla, establece como una competencia del Honorable Congreso del Estado, la de erigir o suprimir Municipios o Pueblos, así como señalar o cambiar sus límites o denominaciones, de conformidad con lo que establezca la Ley Orgánica Municipal.

Lo anterior es así ya que al no encontrarse expresamente conferida a las autoridades de la federación la facultad de crear o modificar los límites de los Municipios, debe entenderse que, en términos de los artículos 124 y 115, párrafo primero, de la propia Constitución Federal, está reservada a los Estados dentro de cuyo territorio han de constituirse quienes habrán de ejercerla a través de sus respectivos Congresos, pues al ser el Municipio la base de su división territorial y de su organización política y administrativa, para conocer el régimen jurídico de su creación, habrá de acudir a las disposiciones constitucionales locales que rigen en cada Estado.

Es a partir de las reformas de 1999 a la Carta de Querétaro, que la figura del Ayuntamiento adquiere la calidad de gobierno, asumiendo como norma fundamental la autonomía funcional para la prestación de los servicios públicos a su cargo y el ejercicio del gobierno dentro de los límites territoriales que le corresponde.

Dicho ejercicio se complementa con diversas disposiciones encaminadas al fortalecimiento de su capacidad hacendaria, al adquirir de manera exclusiva la facultad de proponer ante la legislatura sus respectivas leyes de ingresos y los valores que constituirán la base de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, a la vez que es reiterada su competencia para aprobar el presupuesto de egresos que orientará los gastos.

Junto con estas reformas el Constituyente ha dotado al Municipio del instrumento medular para el ejercicio de gobierno: su propio orden jurídico.

En efecto, al resolver la controversia constitucional 14/2005, el Pleno de la Honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, aprobó la tesis jurisprudencial 134/2005, de la que se desprende medularmente que, a diferencia de lo que ocurrió con la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal en mil novecientos ochenta y tres, con la reforma de mil novecientos noventa y nueve fue sustituido en el primer párrafo de la fracción I del mencionado artículo 115, de la frase "*cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa*", por la de "*cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa*", lo que no es otra cosa sino el reconocimiento expreso de una evolución del Municipio, desde la primera y la segunda reformas enunciadas, y que permite concluir la existencia de un orden jurídico municipal.

A todo lo anterior se suma también la actual facultad exclusiva de prestar los servicios públicos que enumera el artículo 115 en cita y los que expresamente confieran las legislaturas locales a los Municipios.³⁵⁴

“Con apoyo en el decreto citado y con el propósito de actualizar las disposiciones que se refieren a los requisitos y al procedimiento legal que regulan la creación o supresión de municipios y la fijación de sus límites se somete a la consideración de esa H. Legislatura, la presente iniciativa de ley. En el artículo de la iniciativa se señalan los requisitos que los centros de población por si solos o unidos deben cumplir para tener la categoría de municipios, destacándose entre aquellos, el que la cabecera municipal cuente con los inmuebles necesarios para el funcionamiento de los servicios públicos a los que se refiere...”³⁵⁵ “...el artículo 13 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

El objeto de este ordenamiento además de estar encaminado a la garantía del debido ejercicio de la función pública, y el aseguramiento del principio de legalidad, también se propone el bienestar de la persona humana sujeta al imperio de los

³⁵⁴ Iniciativa de Decreto por la que se expide Ley para la Delimitación Territorial de los Municipios del Estado de Libre y Soberano de Puebla.

³⁵⁵ Iniciativa de decreto por la que se expide Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

gobiernos municipales, pues es a partir de la definición correcta de las jurisdicciones que los gobernados quedan protegidos de los actos arbitrarios de las autoridades, quienes se ven obligadas a ajustar su actuación a la competencia establecida por el Congreso.”³⁵⁶

“La denominación del nuevo municipio y la de su cabecera municipal, es prevista en la iniciativa de Ley para corregir la omisión que sobre el particular existe en las disposiciones hasta ahora vigentes.

La designación del ayuntamiento del nuevo municipio por la Legislatura, a propuesta del titular del Ejecutivo y la determinación del tiempo durante el cual habrá de desempeñar sus funciones, es otro aspecto para el que tampoco habría previsión y que ahora si se regula en la iniciativa.

Se propone que los municipios pueden arreglar entre sí o por convenios amistosos sus límites y que tales convenios sean sometidos a la Legislatura para su aprobación, reservándose a esta competencia para conocer y resolver, las controversias en materia de límites municipales...”,³⁵⁷ “...conforme el artículo 17 de su Ley Orgánica.

“Por último, para dar seguridad jurídica y difusión a los convenios en los que se fijan los límites municipales, así como a las resoluciones de las legislaturas, que pongan fin a los conflictos suscitados en esta materia, se propone que sean publicados...”³⁵⁸ “...en el Periódico Oficial del Estado.

Por lo expuesto, se somete a la consideración de ese H. Cuerpo Legislativo de la presente iniciativa de ley, a fin de que, si la estiman correcta, se apruebe en sus términos.

Retiro a ustedes las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.”³⁵⁹

³⁵⁶ Iniciativa de decreto por la que se expide Ley para la Delimitación Territorial de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla.

³⁵⁷ Iniciativa de decreto por la que se expide Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

³⁵⁸ Ídem.

³⁵⁹ Ídem.

4.4 La Remunicipalización en el Estado de Puebla

El licenciado Carlos García Arraiga fue el primer gobernador del estado, en 1821. El 18 de marzo de 1824 se instala el Congreso Constituyente del Estado Libre y Soberano de la Puebla de los Ángeles, reconoce a 21 partidos, en los que se incluyen a Ometepepec y a Tlapa. Se jura la Constitución Federal el 17 de Octubre de 1824 y la Constitución Política del Estado el 18 de diciembre de 1825 (Decreto del 7 de diciembre de 1825). El 12 de diciembre de 1827, el Congreso del Estado, decreta la expulsión de los españoles. En 1849, figuran ocho departamentos y 162 municipalidades; en el año de 1895 había 21 distritos y 180 municipalidades.

Entre 1921 y 1929 se inició un período de inestabilidad para la entidad. De ese tiempo destacan personajes como Vicente Lombardo Toledano quien fue gobernador en 1923 y deja el poder al ser ocupada la ciudad por las fuerzas de Antonio Villarreal. En 1929 cuando Leónides Andreu Almazán asume el gobierno se atenuaron las disputas políticas. Durante el período de Maximino Ávila Camacho fue creada la Universidad de Puebla. En 1942 asume la gubernatura Gustavo Díaz Ordaz.

Actualmente Puebla es un centro urbano-industrial que presenta un crecimiento acelerado tendiente a integrarse a la megalópolis formada por la zona metropolitana de la ciudad de México y por los estados de México, Querétaro, Hidalgo y Morelos.

Localización

El Estado de Puebla se encuentra ubicado al Sureste del Altiplano de la República, entre la Sierra Nevada y al Oeste de la Sierra Madre Oriental tiene la forma aproximada de un triángulo isósceles cuyo vértice apunta hacia el norte y la base hacia el sur; se encuentra entre los paralelos 17° 52' - 20° 52' latitud norte y los 96° 43' y 99° 04' de longitud Oeste; está limitado al Norte con Veracruz, al sur con Oaxaca y Guerrero; al oeste con Morelos, Estado de México, Tlaxcala e Hidalgo y al este con Veracruz.

Extensión

La Entidad tiene una superficie total de 33,919 Km² que representa el 1.7% de la nacional; ocupa el vigésimo primer lugar en el país. En cuanto a su integración territorial, Puebla cuenta con 4,930 localidades.

Grupos Étnicos

En el Estado existen 5 étnias representativas que son los Nahuas, Totonacas, Mixtecos, Popolocas y Otomíes, entre éstos el grupo nahua es el más predominante encontrándose grupos principalmente en la Sierra Negra y en la Sierra Norte del Estado. Además de existir grupos Nahuas dispersos en otras regiones del Estado.

De acuerdo a los resultados que presento el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, en el estado habitan un total de 548,723 personas que hablan alguna lengua indígena.

Evolución Demográfica

En 1995 según el censo de población del INEGI, el Estado de Puebla, tenía una población de 4, 624,365 habitantes de los cuales 2, 253,476 pertenecen al sexo masculino y 2, 370,889 al femenino.

Ocupa el 5º lugar a nivel nacional en cuanto a población con el 5.07% en relación a las demás Entidades Federativas. Tiene una densidad de población de 136 habitantes por kilómetro cuadrado, teniendo en 1995 un total de 921,253 viviendas particulares con un promedio de 5 habitantes por vivienda. Ocupa de igual forma el 5º lugar en el total de viviendas a nivel nacional con el 4.75% con relación a las demás entidades del país.

Se proyecta que para el año 2000 el estado cuente con una población de 5,300,857 habitantes, lo que daría una Entidad de Población de 156 habitantes por kilómetro cuadrado.

De 1980 a 1990 el Estado tuvo una tasa de crecimiento anual intercensal del 2.17%, de 1990 a 1995 tuvo una tasa de crecimiento de 2.4%.

Con respecto a migración Puebla tiene un saldo migratorio relativo de - 9.40%, esto quiere decir, que son más los que emigran que los que inmigran a la Entidad.

Con respecto a marginación, el Estado de Puebla tiene un índice de marginación de 0.831, esto quiere decir que su grado de marginación es muy alto, por lo que ocupa el sexto lugar con respecto al resto del país.

Puebla tenía una tasa bruta de mortalidad para 1993 del 5.70% y una tasa de mortalidad infantil del mismo año de 29.59%.

Con respecto a la natalidad, el Estado para 1993 contaba con una tasa bruta de 33.66%, con una tasa global de fecundidad de 4.3 hijos por mujer.

De acuerdo a los resultados que presento el II Censo de Población y Vivienda en el 2005, el estado cuenta con un total de 5,383,133 habitantes.³⁶⁰

Las siete regiones de Puebla

El autor José Luis Carrasco Hernández describe que, la función fundamental de la administración es la planeación, la opción entre futuras alternativas de cursos de acción en su conjunto para cada uno de las entidades participantes. Ahora bien, cuando se trata del desarrollo municipal y en un estado como el de Puebla, que tiene 217 municipios, que solo es superado por Oaxaca (517), es prácticamente imposible

³⁶⁰ Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 2009.

cualquier tarea de planeación si no se cuenta con el soporte técnico que significa la tipología municipal.

Esta no resuelve todos los problemas, tampoco presenta alternativas, pero si es una herramienta que facilita la comprensión de los problemas de los municipios.

En un intento por conceptualizar la tipología municipal, diremos que es una clasificación de elementos básicos: geográficos, históricos, económicos, políticos, culturales, étnicos y administrativos; cuya función es servir como marco de referencia en la planeación.

La agrupación de estos elementos, que se deriva de una información básica confiable y actualizada, proporciona una base de datos que permite la comprensión de la problemática de los municipios

Es importante destacar que la validez de la tipología es vigente en su momento, no pronostica, pero permite conocer la realidad del presente.

En el Estado de Puebla se hicieron regionalizaciones que agruparon a diferentes municipios con criterios diversos al de desarrollo económico.

Así tenemos agrupamiento de los municipios en distritos judiciales, que responde a la demarcación de la jurisdicción de las autoridades encargadas de impartir justicia; por otra parte, para efectos de representación legislativa, tenemos los distritos locales electorales, cada uno de los cuales tiene un representante (Diputado local) ante el Congreso del Estado.

En cuanto a los distritos federales electorales, responden a el ordenamiento constitucional de tener representantes (Diputados federales) ante el Poder Legislativo Federal.

El imperativo de planear para el desarrollo económico del estado, impuso la necesidad de hacer agrupamientos de municipios que tuvieran características homogéneas, es decir, elaborar una tipología municipal que permitiera establecer programas y políticas de gobierno.

Las necesidades de planeación hicieron que el estado de Puebla se dividiera en siete regiones socioeconómicas; regionalización que oficialmente rige desde 1986 y que responde a las interacciones económicas, sociales y políticas que dan entre los municipios del Estado.

Esta misma regionalización, se uso para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 1987-1993.

El Centro Estatal de Desarrollo Municipal _que realiza labores de investigación, información, coordinación, así como de promoción de actividades que impulsan el desarrollo de los municipios -elaboro una semblanza de las siete regiones socioeconómicas del estado de Puebla, en un esfuerzo por considerar factores homogéneos de tipología municipal, para comprender, en realidad, la célula básica de la Administración Pública.

Los elementos empleados para agrupar a los municipios en cada una de las siete regiones fueron:

- Geografía. Este fue el elemento más utilizado, toda vez que los municipios se agruparon en su vecindad, colindancia unos con otros.

- Historia. La cercanía geográfica de los municipios agrupados, también implica la situación de que compartan las mismas experiencias históricas, héroes regionales, hechos y movimientos que son comunes y que forman su herencia histórica.

- Economía. Este ha sido quizá el factor determinante, en virtud de que el estado de Puebla ha observado la interacción económica entre los municipios vecinos que muy a la mexicana, comercializan sus productos en tianguis populares; como los

municipios urbanizados de cada región, que operan como polos de desarrollo económico.

- Cultura. También se aprecia en estas agrupaciones de municipios que hemos llamado regiones socioeconómicas, una unidad cultural; no en el sentido de una sola cultura, si no de que reproducen en todos o en la mayoría de los municipios, el mismo esquema cultural, que en nuestros tiempos tiende francamente al pluralismo; así por ejemplo, en la zona I y en la II – Huauchinango y Teziutlán respectivamente – aunque se parecen mucho, la diferencia fundamental entre las dos regiones es la presencia de las etnias; mientras en Huauchinango predominan los Nahuas, en Teziutlán los Totonacas son el grupo étnico mayoritario.

- Administración. El impacto de las modernas técnicas administrativas en los municipios poblanos es apreciable, no obstante su realidad particular, regional en nuestro caso y sus ancestrales usos administrativos, son otro denominador común de importancia en la regionalización.

- Política. La suma de estos factores arroja un saldo de comportamiento político homogéneo en cada región, que también se ha considerado como uno de los elementos que conforman la tipología municipal empleada.

La experiencia nos ha demostrado que la regionalización ha sido aceptada, por lo menos hasta la fecha, por coincidir los elementos descritos en el agrupamiento de los municipios.

La dinámica del municipio poblano impone otras categorías a efecto de establecer tipologías municipales con otros objetivos: fiscal, educativo, sanitario, etc., que pueden coincidir o no, con la tipología municipal empleada.³⁶¹

³⁶¹ El Centro Estatal de Desarrollo Municipal elaboro una semejanza de las siete regiones socioeconómicas para comprender la realidad del municipio, los elementos empleados para agrupar a los municipios en cada una de las siete regiones fueron: geografía, historia, economía, cultura, administración y política. Carrasco Hernández, José Luis, Las siete regiones de Puebla, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42-43-44, 1993, pp. 97-98.

Regionalización

El Estado se encuentra dividido en 7 regiones socioeconómicas, siendo éstas la región I Huauchinango; Región II Teziutlán; Región III Ciudad Serdán; Región IV San Pedro Cholula; Región V Puebla; Región VI Izúcar de Matamoros y la Región VII Tehuacán.

Esta distribución socioeconómica se utilizó por necesidades de planeación y por ser unidades de desarrollo más homogéneas. Esta regionalización rige oficialmente desde 1986 y responde a las interacciones económicas, sociales y políticas que se dan entre los Municipios.

Región I – Huauchinango

En la Región I, se encuentra la zona norte del Estado, comprende 32 Municipios, tiene un clima predominante, húmedo y cálido con abundantes lluvias en verano.

Región II – Teziutlán

La Región II se ubica al norte y noreste del Estado, está constituido por 31 Municipios. Se encuentra en la transición de los climas templados de la Sierra Norte a los cálidos del declive del Golfo.

Región III - Ciudad Serdán

La Región III se encuentra ubicada al noreste del Estado y está conformado por 24 Municipios, presenta una variedad de climas predominando el templado sub-húmedo y el clima frío.

Región IV - San Pedro Cholula

La Región IV se encuentra ubicada en la región Centro Oeste del Estado y está integrada por 27 Municipios, a esta región pertenece la zona fría y glacial.

Región V – Puebla

La Región V se encuentra ubicada en la Zona Centro del Estado y está comprendida por 8 Municipios. Predominan los climas templados, sub- húmedos y el semi-seco.

Región VI - Izúcar de Matamoros

La Región VI se encuentra al Suroeste del Estado, abarca 45 Municipios presentando gran variedad de climas, predominando los áridos-húmedos con lluvias todo el año.

Región VII – Tehuacán

La Región VII se encuentra ubicada en la Región Sureste del Estado, conformada por 50 Municipios, presenta gran variedad de climas que van desde los templados de la Sierra de Zongolica, pasando por los cálidos del Valle de Tehuacán.

Regionalización Política

El Estado está dividido en 26 distritos locales electorales y además tiene 15 diputados federales.

Periodos Constitucionales

El C. Gobernador del Estado es electo cada 6 años y toma posesión el día 15 de Enero siguiente a la elección.

En el Estado el próximo gobernador entrará en funciones el día 1 de Febrero de 2011.

El congreso local dura 3 años comienza a funcionar el día 15 de Enero de 2008. El próximo periodo de diputados comenzará el 15 de Enero de 2011.

Los ayuntamientos duran en su cargo 3 años tomando posesión sus integrantes el día 15 de Febrero al año siguiente de su elección. La próxima renovación de los 217 ayuntamientos será el 15 de Febrero de 2011.

El C. Gobernador del Estado rinde su informe de gobierno el 15 de Enero de cada año. Los presidentes municipales rinden su informe de gobierno del 1º al 14 de Febrero de cada año.

Población Económicamente Activa

La población económicamente activa por sector productivo se divide en el Estado de la siguiente manera:

En el sector primario se ubica el 36.9% del total de la población ocupada. Este sector comprende agricultura, ganadería, caza, y pesca.

En el sector secundario dentro del cual se encuentra la minería, extracción de petróleo y gas, la industria manufacturera, electricidad y agua, y la construcción; se ubica el 24.9% del total de la población ocupada en el Estado.

Por último, en el sector terciario se ubica el 35.1% del total de la población ocupada y dentro de este sector se encuentran los servicios tales como: comercio, transporte y comunicaciones, servicios financieros, administración pública y defensas, servicios comunales, sociales, profesionales y técnicos, restaurantes y hoteles personales de mantenimiento y otros con 3.1 %.

Evolución Municipal

En el año de 1824, la Constitución Federal de la República, le concede a Puebla el carácter de Estado, en el mismo año la Constitución Local señalaba en su primer artículo que el Estado de Puebla comprendía los partidos de:

Acatlán, Amozoc, Atlixco, Chautla, Chicotepec, Chietla, Cholula, Huauchinango, Huejotzingo, San Juan de los Llanos, Matamoros, Ometepec, Puebla, Tecali, Tehuacán, Tepeaca, Tepexi, Tetela, Teziutlán, Tlapa, Tochimilco, Tuxpan, Zacapoaxtla y Zacatlán.

Posteriormente en el año de 1849, se crean 2 nuevos partidos que son: Tlatlauquitepec, y Texmelucan, en el mismo año Puebla pierde en favor de Guerrero los partidos de Tlapa y Ometepec que constituía la salida poblana al pacífico.

En 1895 la división territorial basada en partidos deja de tener vigencia, aplicándose el sistema de Distritos y Municipalidades, el Estado de Puebla en el mismo año contaba con 21 distritos y 178 Municipalidades, para 1900 el número de Municipalidades se incrementó a 180, en 1910 las Municipalidades vuelven a incrementarse en 3, es decir 183.

Pese a todo lo anterior el Municipio no logra tener el carácter de ente de gobierno, hasta que la Constitución de 1917 le reconoce como la base de la organización política y administrativa y además le concede la característica de ser libre.

La declaración de la Autonomía Política de los Municipios, fomentó la formación de nuevos Ayuntamientos, ejemplo de ello es que en 1930 el número de Municipios en la entidad era de 210 incrementándose en 1940 a 215 y en 1956 existían 220 Municipios, llegando a la cifra máxima de 222 Municipios. Mediante decreto del 26 de Octubre de 1962 se suprimen a cinco Municipios que fueron: San Jerónimo Caleras,

San Felipe Hueyotlipan, San Miguel Canoa, La Resurrección y Totimehuacan, todos ellos se incorporaron al Municipio de Puebla.³⁶²

³⁶² Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 2009.

Municipios con mayor índice de población

Proyección de Población ³⁶³						
Municipio	2001	2002	2004	2006	2008	2010
Acajete	53,135	53,883	55,298	56,589	57,753	58,793
Acatlán	34,747	35,057	35,619	36,092	36,476	36,775
Acatzingo	42,450	43,262	44,836	46,324	47,727	49,045
Ajalpan	47,265	47,934	49,200	50,357	51,402	52,338
Amozoc	69,362	71,742	76,539	81,362	86,209	91,087
Atempan	21,933	22,556	23,795	25,015	26,216	27,400
Atlixco	122,871	123,990	126,025	127,751	129,165	130,279
Coronango	29,075	29,621	30,678	31,676	32,614	33,493
Cuautlancingo	49,582	51,186	54,406	57,622	60,832	64,042
Cuetzalan del Progreso	44,930	45,569	46,776	47,876	48,868	49,754
Chalchicomula de Sesma	40,629	41,018	41,726	42,331	42,834	43,236
Chichiquila	21,205	21,605	22,378	23,108	23,794	24,436
Chietla	37,299	37,354	37,408	37,372	37,249	37,040
Chignahuapan	51,754	52,435	53,715	54,869	55,896	56,799
Chignautla	23,260	24,061	25,675	27,296	28,925	30,563
Huaquechula	27,735	27,864	28,078	28,222	28,296	28,305
Huauchinango	85,273	86,621	89,192	91,572	93,755	95,748
Huejotzingo	54,007	54,908	56,634	58,242	59,729	61,099
Hueytamalco	27,566	27,851	28,375	28,832	29,220	29,541
Ixtacamaxtitlan	30,323	30,501	30,805	31,033	31,183	31,260
Izucar de Matamoros	70,181	70,509	71,048	71,414	71,605	71,629
Libres	27,869	28,339	29,240	30,079	30,855	31,570
Ocoyucan	22,481	22,806	23,423	23,987	24,498	24,958
Palmar De Bravo	36,562	37,254	38,590	39,852	41,037	42,148
Puebla	1,369,07	1,388,26	1,424,61	1,457,80	1,487,77	1,514,59
Quecholac	39,289	39,929	41,155	42,293	43,343	44,306
Los Reyes de Juarez	22,041	22,506	23,411	24,277	25,101	25,885
San Andres Cholula	53,730	54,872	57,099	59,231	61,265	63,203
San Martín Texmelucan	125,210	126,955	130,259	133,270	135,985	138,409
San Pedro Cholula	102,989	104,815	108,332	111,635	114,718	117,585
San Salvador el Seco	25,993	26,326	26,951	27,514	28,013	28,451
San Salvador el Verde	24,143	24,561	25,365	26,117	26,817	27,465
Tecamachalco	61,493	62,741	65,166	67,477	69,670	71,747
Tehuacán	220,230	224,495	232,765	240,615	248,026	255,013
Tepeaca	64,784	65,886	68,002	69,978	71,811	73,505
Tetela de Ocampo	26,014	26,186	26,487	26,721	26,888	26,991
Teziutlan	79,672	80,726	82,710	84,504	86,104	87,516
Tlacotepec de Benito	41,712	42,391	43,690	44,897	46,009	47,028
Tlachichuca	29,295	29,650	30,313	30,905	31,424	31,873
Tlahuapan	33,958	34,541	35,660	36,706	37,677	38,575
Tlatlauquitepec	50,495	51,181	52,475	53,647	54,695	55,625
Venustiano Carranza	27,323	27,583	28,058	28,467	28,807	29,082
Vicente Guerrero	23,164	23,538	24,253	24,916	25,526	26,085
Xicotepec	75,305	76,786	79,659	82,387	84,964	87,396
Xiutetelco	32,300	32,950	34,212	35,412	36,550	37,626
Zacapoaxtla	50,699	51,331	52,513	53,571	54,505	55,317
Zacatlán	70,597	71,569	73,403	75,068	76,561	77,889

³⁶³ Fuente: Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 2009.

Uno de los puntos más importantes que se regulan en las constituciones estatales con relación al municipio se refiere a la creación nuevas entidades de esta naturaleza. Los factores que se toman en cuenta de manera principal son:

a) La población alcanzada por una comunidad de menor categoría que la cabecera, trátase de una villa, pueblo, congregación u otra, según la terminología de cada estado; esta varía según sus condiciones demográficas y su conformación geográfica. En Michoacán se requiere por lo menos 10 mil habitantes y en San Luis Potosí un mínimo de 3 mil.

b) La extensión territorial del área en la que se constituirá; por ejemplo, en Guanajuato se piden 150 kilómetros cuadrados y en Puebla 100.³⁶⁴

La autoridad facultada para autorizar la creación de nuevos municipios es el Poder Legislativo, que en algunos Estados se denomina *Legislatura* y en otros *Congreso*.³⁶⁵

Los Congresos locales revisan el cumplimiento de las condiciones señaladas en su constitución respectiva o en sus leyes orgánicas municipales y desarrollan los trámites previstos en ellas para decretar la creación de uno nuevo municipio.³⁶⁶

En algunos casos como en Aguascalientes, la *Constitución* local remite a la Ley Orgánica Municipal para el establecimiento de los requisitos necesario a fin de crear nuevos municipios, en tanto que no hay estados, como Campeche, que los fijan en el propio texto constitucional.

En los casos en que las constituciones locales contienen en su texto la referencia específica uno de los municipios que constituyen el estado, como Baja California Sur, el proceso de creación de nuevos municipios implica necesariamente una reforma

³⁶⁴ Andrade Sanchez, op. cit., p. 91.

³⁶⁵ Ídem.

³⁶⁶ Ídem.

constitucional y, por tanto, se deben seguir los pasos previstos para dicha reforma en la propia Constitución de que se trate.³⁶⁷

Así, por ejemplo, la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de San Luis Potosí dispone en su art. 10 que “dos o más municipios podrán fusionarse en uno solo cuando así lo acordaren en plebiscito mayoritario sus pobladores, con la aprobación posterior de la Legislatura Local o a criterio de la propia Legislatura, cuando alguno de los municipios carezca de los medios económicos suficientes para la adecuada prestación de servicios públicos que le corresponden, oyéndose en todo caso la opinión razonada de los ayuntamientos afectados”.³⁶⁸

Dice el autor Raúl Olmedo que, la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla establece que los municipios se organizan internamente en "juntas auxiliares" electas por la propia comunidad. Las "juntas auxiliares" funcionaban como simples gestores de la comunidad ante el ayuntamiento. En 1998 el gobernador Manuel Bartlett promovió ante el Congreso local la Ley del Federalismo Hacendario del Estado de Puebla, que obliga al ayuntamiento central a distribuir y descentralizar los recursos presupuestales del Ramo 33 entre las "juntas auxiliares" de manera equitativa. Las "juntas auxiliares" cuentan hoy con recursos presupuestales y se afianzan como gobiernos comunitarios, es decir, como cuarto orden de Estado y de gobierno.³⁶⁹

Las juntas auxiliares se crean en el régimen del Porfiriato. Juntas auxiliares: Fueron colocadas sobre la autoridad de los ayuntamientos y actuaban independientemente, desconociendo la autoridad del municipio. Se crearon arguyendo la ineficacia e incompetencia de los municipios para la ejecución de las distintas obras públicas locales y de la prestación de algunos servicios inherentes a su ramo. Sus miembros no se renovaban periódicamente. En los planes

³⁶⁷ *Ibidem*, pp. 91-92.

³⁶⁸ *Ídem*.

³⁶⁹ En la realidad los recursos presupuestales no llega a las juntas auxiliares, se le queda el Ayuntamiento central que es conocido como el presidente municipal. Raúl Olmedo, *Hacia el Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: la Comunidad*, 2º Congreso IGLO, Red de Investigadores en Gobiernos Locales. <http://www.iglom.iteso.mx>.

revolucionarios se postuló de manera inmediata la supresión del régimen de prefecturas, por ser éstas las que infringían o pisoteaban los derechos de los ciudadanos. Se organizan los municipios que habían sido suprimidos y se robustece el poder municipal.³⁷⁰

Este fenómeno obedecía a una situación general, de centralismo político por un lado y de absoluta carencia de visión para propiciar el desarrollo de nuestras instituciones populares.³⁷¹

Este fue el caso de las juntas especiales o auxiliares, cuyo establecimiento se quiso justificar, aduciendo la insuficiencia de la organización municipal. Dichas juntas, formalmente, dependían de los Ayuntamientos, pero en la realidad obraban como cuerpos con personalidad propia.³⁷²

Las juntas se integraban para la administración de algún ramo del servicio, como el de beneficencia por ejemplo, o para la ejecución de alguna obra determinada, entre ellas, de desagüe, de saneamiento, de erección de monumentos y ornato, de alumbrado, etc.³⁷³

El pretexto apuntado, acusa una viciosa manera de enfrentarse al problema. Si los ayuntamientos no eran dignos de la confianza de los poderes y del público, esto quería decir que había una base falsa en la organización local de la época.³⁷⁴

“El porfirismo menospreciaba todo sistema emanado de la genuina voluntad popular. Por ello, se desentendió de la cuestión fundamental y buscó una solución postiza, creando aquellas juntas auxiliares...”,³⁷⁵ mientras tanto, los ayuntamientos pasaban a un segundo plano.³⁷⁶

³⁷⁰ Oropeza Martínez, Humberto, op. cit., p. 18.

³⁷¹ Ochoa Campos, Moisés, op. cit., p. 304.

³⁷² *Ibidem*, pp. 304-305.

³⁷³ *Ídem*.

³⁷⁴ *Ídem*.

³⁷⁵ *Ídem*.

³⁷⁶ *Ídem*.

“Las Juntas Auxiliares acabaron por demostrar la incapacidad no del sistema municipal, sino del régimen político de aquella época...”³⁷⁷

De los pueblos y su gobierno

Artículo 224.- Para el gobierno de los pueblos habrá Juntas Auxiliares, integradas por un Presidente y cuatro miembros propietarios, y sus respectivos suplentes.

Artículo 225.- Las Juntas Auxiliares serán electas en plebiscito, que se efectuará de acuerdo con las bases que establezca la convocatoria que se expida y publicite por el Ayuntamiento, por lo menos quince días antes de la celebración del mismo, y con la intervención del Presidente Municipal o su representante, así como del Agente Subalterno del Ministerio Público. El Congreso del Estado podrá enviar o nombrar un representante que presencie la elección.

El Ayuntamiento podrá celebrar convenio con el Instituto Electoral del Estado, en términos de la legislación aplicable para que éste coadyuve en la elección de las autoridades municipales auxiliares.

Artículo 226.- Las Juntas Auxiliares serán elegidas el último domingo del mes de abril del año que corresponda; durarán en el desempeño de su cometido tres años y tomarán posesión el día 15 de mayo del mismo año, salvo los casos de que habla el artículo 228 de esta Ley, y los de desaparición total de la Junta, para los cuales habrá plebiscitos extraordinarios. Los miembros de las Juntas Auxiliares otorgarán la protesta de ley ante el Presidente Municipal respectivo o su representante.

Artículo 227.- Para ser autoridad de una Junta Auxiliar se requiere ser ciudadano vecino del Municipio, en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, con residencia de por lo menos seis meses en el pueblo correspondiente.

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 306.

Artículo 228.- Cuando un pueblo no esté conforme con la elección de la Junta Auxiliar, será removida si así lo solicitaren las tres cuartas partes de sus ciudadanos vecinos inscritos en el padrón electoral. Para el efecto, la solicitud será elevada al Congreso del Estado por los conductos legales, y éste, previos los informes sobre los motivos y autenticidad de la queja, exhortará al Ayuntamiento correspondiente para que convoque a los vecinos del pueblo a un plebiscito para que elijan nueva Junta.

Artículo 229.- El primer día hábil después del 15 de mayo, se reunirán los miembros de la Junta Auxiliar saliente con los que los sustituyan, para que aquéllos hagan entrega formal de los expedientes, utensilios y materiales, que hayan estado a su cargo.

Artículo 230.- Las Juntas Auxiliares tienen por objeto ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones. A este fin ejercerán, dentro de los límites de su circunscripción y bajo la vigilancia y dirección de aquéllos, las atribuciones siguientes:

I.- Solicitar al respectivo Ayuntamiento recursos que deberán aplicarse a la satisfacción de los gastos públicos del pueblo;

II.- Remitir al Ayuntamiento, con la oportunidad debida para su revisión y aprobación, los presupuestos de gastos del año siguiente;

III.- Procurar la debida prestación de los servicios públicos y, en general, la buena marcha de la administración pública, e informar al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;

IV.- Rendir al Ayuntamiento los informes que éste le solicite respecto del ejercicio de las funciones que le otorga la presente Ley;

V.- Procurar la seguridad y el orden públicos del pueblo;

VI.- Promover ante el Ayuntamiento de su jurisdicción, la construcción de las obras de interés público que estimare necesarias;

VII.- Nombrar, a propuesta del Presidente de la Junta, al secretario, tesorero y comandante de policía de la Junta Auxiliar, los que son funcionarios de confianza y podrán ser removidos libremente; y

Artículo 231.- Son obligaciones y atribuciones de los Presidentes Auxiliares las siguientes:

I.- Procurar la debida prestación de los servicios públicos y en general, la buena marcha de la administración pública, informando al Ayuntamiento sobre sus deficiencias;

II.- Formar inventarios minuciosos y justipreciados de los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a la Junta Auxiliar, siendo aplicables a estos inventarios las siguientes disposiciones:

a) Se harán constar en un libro especial; y

b) Se revisarán en el mes de enero de cada año, asentando las modificaciones de aumento o disminución que haya habido en el curso del año anterior;

III.- Informar al Ayuntamiento del que dependan, el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la fracción anterior y su resultado;

IV.- Imponer dentro de su jurisdicción las sanciones que establezca el Bando de Policía y Gobierno para los infractores de sus disposiciones; vigilando que se respeten los derechos humanos de los mismos;

VI.- Remitir mensualmente al Ayuntamiento, por conducto de la Tesorería Municipal las cuentas relacionadas con el movimiento de fondos de la Junta Auxiliar;

VII.- Actualizar cada cinco años el padrón de los vecinos de la municipalidad con expresión de las circunstancias señaladas en esta Ley y remitirlos al Presidente Municipal;

VIII.- Formar anualmente dentro de su jurisdicción, en el mes de julio, el padrón de niñas y niños para quienes sea obligatoria, en la Junta Auxiliar, la instrucción primaria y secundaria desde el año inmediato siguiente, remitiéndolo al Presidente Municipal, para que éste, a su vez, lo envíe a las autoridades educativas correspondientes. Este padrón deberá contener los nombres, apellidos, edad, profesión y domicilio del padre o encargado de la niña o niño y el nombre y edad de éste...

Artículo 232.- Los acuerdos de las Juntas Auxiliares que no sean de carácter meramente económico, serán revisados y aprobados por el Ayuntamiento respectivo.

Artículo 233.- Las sesiones de las Juntas Auxiliares se rigen por las siguientes disposiciones:

I.- Se celebrará una sesión por mes;

II.- Se harán constar en un acta que tendrá los requisitos que establece esta Ley;

III.- Podrán celebrarse sesiones extraordinarias cuando lo acuerden los miembros de la Junta; y

IV.- Se remitirá copia de las actas de las sesiones a la autoridad inmediata superior.

De las secciones y de los inspectores

Artículo 234.- Cada barrio, ranchería o manzana de las poblaciones urbanizadas formarán una sección.

Artículo 235.- Si el barrio o ranchería fuera muy poblado, se dividirá en grupos de quinientos habitantes, formando cada grupo una sección.

Artículo 236.- Si estuviesen muy lejanos de los demás centros de población de mayor categoría, formarán, no obstante, una sección aunque no tengan el número de habitantes designados.

Artículo 237.- Si las manzanas fuesen poco pobladas, se unirán dos o más de ellas para formar una sola sección, en el concepto de que servirá de base para formarla el censo de quinientos habitantes.

Artículo 238.- En cada una de estas secciones se nombrará un inspector propietario y un suplente con residencia en ellas, conforme al procedimiento de elección que establezca el Ayuntamiento.

Artículo 239.- Los inspectores de secciones son Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal y estarán sujetos al Ayuntamiento o Junta Auxiliar correspondiente.

Artículo 241.- Para ser inspector de sección se requiere ser ciudadano del Municipio en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, residir en la sección y saber leer y escribir.

Artículo 242.- El cargo de inspector de sección es honorífico, y se desempeñará por la persona nombrada mientras no sea sustituida por otra, a juicio de la autoridad municipal.³⁷⁸

En el año de 1824 la Constitución Federal de la República le concede a Puebla el carácter de Estado y el Congreso Local reconoce 21 partidos, en 1849 forman 8 departamentos y 162 municipalidades, en 1895 se aplica el sistema de Distritos y Municipalidades contaba con 21 distritos y 178 municipalidades, en el año de 1900 las municipalidades se incremento a 180, en 1910 con 183 Municipalidades. En la Constitución Federal de 1917 lo reconoce como base de la organización política y administrativa y le concede con el carácter de ser libre, en 1930 aumento a 210 municipios, en 1940 a 215 y en 1956 se incrementó a 222 Municipios, mediante decreto de 26 de octubre de 1962 se suprimen a cinco Municipios, quedando de un total de 217 municipios, de las cuales existen 172 municipios, divididos en 652 Juntas Auxiliares aproximadamente, este último es dividido en Secciones de 500 habitantes, cuando las poblaciones están muy distanciadas, se formará una sección con lo que cuente de habitantes, En 1986 el estado de Puebla se divide en 7 regiones socioeconómicas, es elemental la regionalización pero el municipio es dinámico lo que funcionó hace algunos años hoy ya no responde a las necesidades de la sociedad.

³⁷⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

CONCLUSIONES

De lo anteriormente expuesto se formulan las siguientes conclusiones:

1º Se considero el desarrollo histórico, en su inicio desde Roma continuando por el municipio en España, hasta la llegada en nuestro municipio Mexicano y ahondando sobre el municipio Poblano.

2º El Municipio es una institución vigente, en el territorio mexicano, en el año de 1519, Hernán Cortés, fundó el primer municipio conocido con el nombre de la Villa Rica de la Veracruz, fue el primer municipio en crearse en la historia de México, que vino a sustituir a los Calpulli.

3º En el actual territorio del Estado de Puebla, el primer municipio se fundó en la región de Villa Segura de la Frontera hoy Tepeaca, también por obra de Hernán Cortes.

4º El municipio es la población, territorio y gobierno, vigente y personalidad propia, es una unidad política dentro del Estado, constituida por una comunidad de personas, su base es la comunidad que reconoce una autoridad propia para la gestión de sus intereses propios.

5º Pero el municipio va más allá, es la base fundamental del territorio mexicano, tiene su propia personalidad y un origen, un desarrollo y una finalidad, se puede decir que, la esencia, es la vida de la población reunida, es el sistema político que se ha elegido.

6º En el municipio se concentran todas las manifestaciones de la vida social, así como familiar y colectiva, por ser una comunidad local, sus habitantes se localizan en un territorio limitado, regulado sus intereses vecinales por un ayuntamiento.

7° El municipio es el lugar donde se crean y resguardan nuestras costumbres, valores, culturales y sociales, que nos diferencia y a la vez nos une a un fin común.

8° El Municipio en el porfiriato, que lo llevaría al triunfo, fue en darle autonomía al municipio, *Porfirio Díaz* no cumplió con esta propuesta, pero permaneció treinta y cuatro años en el poder, sometió al país a las jefaturas políticas, originadas en la Constitución de Cádiz, el municipio no pudo desarrollarse, sometidos a la voluntad del dictador.

9° Es la Constitución Mexicana de 1917 es el ordenamiento que define el plan nacional, las necesidades y aspiraciones de los mexicanos, llevo al pueblo a darse una Constitución, reconoce al Municipio Libre, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados que integran la federación. El constituyente de Querétaro le concedió a la Constitución el principio de la libertad municipal y la autonomía en lo político, pero no en lo económico.

10° La organización básica del ayuntamiento se encuentra establecida en la Ley Orgánica Municipal de los Estados, relacionada y desarrollada en el Bando Municipal, en donde se señala el número de personas con que debe regir el ayuntamiento para cumplir su encargo y administrar el municipio; los representantes que integra el ayuntamiento son responsables de las funciones de gobierno y administración, ejercer el cargo coordinadamente en las diversas unidades administrativas y operativas, que conforma la estructura de la organización municipal.

11° La reforma del artículo 115 constitucional de 1983 proporciono cierto progreso para el municipio, pero debe ir más allá en el aspecto de la distribución de los recursos financieros; los gobernantes deben tener conciencia política, en darles a las comunidades lo que les corresponde; pero para su total desarrollo está en la decisión del gobierno central.

12° La reforma de 1999 estableció que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento, pero lo que determinen los Congresos locales, no a la decisión del ayuntamiento municipal.

13° La reforma del 2001 no fue posible en crear un marco constitucional para los pueblos indígenas, se considero que se ponía en riesgo la unidad nacional. De estas tres reformas, ninguno le ha dado autonomía de autoorganizarse, condicionados lo que determine los Congresos Estatales y el gobierno Federal.

14° Es necesario que, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le conceda autonomía al municipio para que permita autoorganizarse, que no dependa del Estado, para que los municipios puedan gestionar los intereses de las comunidades que le corresponde, donde el ciudadano participe más en las actividades del municipio.

15° Como en el Estado de Oaxaca, algunos municipios para elegir sus autoridades municipales de usos y costumbres, se reglamento el papel del Instituto Estatal Electoral, se opto por una “Ley Paraguas” que norme las acciones de las instituciones del estado y no el de las comunidades, ya que en las comunidades o municipios surgen cambios, en beneficio de la sociedad mexicana.

16° En el Estado de Chiapas se crean siete nuevos municipios, anteriormente las comunidades se encontraban distanciadas a las cabeceras municipales, dificultaba a los ciudadanos para realizar algún trámite administrativo tenían que caminar a tantos kilómetros, tampoco era posible de participar en el ayuntamiento por su alejamiento, con la nueva creación de los municipios es para facilitarles varios servicios públicos a los ciudadanos y como también poder participar en el ayuntamiento del municipio y a la vez no permitir que los ciudadanos abandonen su lugar de origen.

17° En el estado de Tlaxcala se crean de 16 nuevos municipios y 400 presidencias auxiliares, para una mejor organización y más gobernable para las

comunidades, actualmente los recursos económicos se distribuyen hacia los 60 municipios y en las 400 presidencias municipales auxiliares. El resultado fue benéfico para la población del Estado.

18° En el estado de Tabasco, de los tres mil asentamientos se conformo 17 municipios y 185 centros integradores, facilito para la introducción de los servicios públicos, la organización fue efectivo para el desarrollo del estado, así como a los habitantes les otorgaron apoyos y en hacerlos incluyentes en la organización del municipio y en los centros integradores.

19° La función del Estado, es delimitar las circunscripciones territoriales, las define para llevar la cuenta de la población, el orden que establece puede responder o no a las formas de organización de la sociedad, establece límites y espacio para su propia acción.

20° El Bando de Policía y Buen Gobierno, en el estado de Puebla, los ayuntamientos de algunos municipios rurales, desconocen este ordenamiento, en ocasiones otras autoridades del estado les proporciona dicho ordenamiento; para nuestro punto de vista es fundamental que el propio ayuntamiento legisle sobre esta materia ya que es el único sabedor de las necesidades de la población y que lo aplique.

21° El estado de Puebla cuenta con 217 municipios, en 1986 el Centro Estatal de Desarrollo Municipal, elaboro las siete regiones socioeconómicas para que esta tipología municipal permitiera establecer programas y políticas de gobierno. El estado de Puebla ocupa el 5° lugar a nivel nacional en cuanto a población; tiene una marginación muy alta; ocupa el sexto lugar al resto del país y en el año del 2005 el Estado contaba con un total de 5, 383,133 habitantes, la sobrepoblación de los municipios.

22° Algunos habitantes de las comunidades del estado de Puebla, están abandonando su lugar de origen, por falta de empleo, servicios públicos elementales, como clínicas, médicos entre otros, donde las persona se fallecen con enfermedades curables, no se destina los recursos económicos a las pueblos, concentrado los recursos en el gobierno de la cabecera municipal.

PROPUESTAS

1. Reformar el artículo 115 constitucional, la posibilidad de crear nuevos municipios.

2. Las Juntas Auxiliares determinaran la creación de Municipios, en el Estado de Puebla.

El municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo, como antecedente del actual municipio mexicano es el derecho Romano y el derecho Español; el antecedente más directo es el "Calpulli" entre los Aztecas. Desde su llegada de Hernán Cortes a nuestro territorio mexicano, quien instauró el primer municipio en la Villa Rica de la Vera Cruz, el 22 de abril de 1519; como también constituyó el primer municipio, en el actual territorio del Estado de Puebla, en la región de Villa Segura de la Frontera hoy Tepeaca, el 4 de septiembre de 1520, con base al modelo Español.

El municipio es la base principal de todos los estados y de la federación, el municipio constituye uno de los elementos en la conformación del sistema político mexicano, si no existe verdaderamente la libertad municipal, tampoco existe una genuina democracia en el país, y se estaría engañado a la sociedad mexicana.

El Ayuntamiento es el poder político más cercano, y de mayor contacto con la población, para algunos comentan que no es autónomo ni tampoco es libre, que se encuentra en una trampa política, jurídica y financiera, la Constitución Federal consagra uno de los postulados revolucionarios, la libertad municipal, pero esa libertad ni ha existido ni existe, porque no existe una básica regulación en el texto constitucional, la libertad municipal se ha entendido más que nada en el sentido, de que el municipio puede ser manejado libremente tanto el gobierno federal tanto los gobiernos de los estados.

Al haber dejado la regulación normativa y hacendaria de los municipios, a las legislaturas de los estados, como parte de su régimen interior, no ha dado los resultados deseados, pues algunos municipios se encuentran en un alto grado de marginación en extrema pobreza, con la subordinación de las autoridades estatales y federales, nos muestra que el sistema implantado no ha sido el adecuado.

La propuesta de reglamentar el artículo 115 de la constitución a través de una ley federal, para algunos tratadistas de derecho constitucional mexicano y por otra parte, autoridades de cierta elite política del país, consideran que no es viable dentro de nuestro sistema federal, pues federalizaría a los municipios en deterioro del ámbito estatal.

El abuso del municipio libre, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así se estableció para las comunidades locales, tuvieron libertad, aboliéndose las nefastas prefecturas y los jefes políticos, suprimiéndose toda autoridad intermedia entre los ayuntamientos y los gobiernos de los Estados. Hoy los gobiernos de las entidades federativas, de que los municipios son libres, han abusado de esa libertad en sus regímenes interiores, frenando el derecho de automanejarse, con medidas restrictivas, atreves de sus constituciones y Leyes Orgánicas Municipales.

En nuestra evolución municipal tanto jurídico y político, para ordenar razonablemente nuestro territorio y jurisdicciones municipales, se dio en el artículo 22 de la sexta ley constitucional de 1836, que establecía que habrá un ayuntamiento en las capitales de los Departamentos, en los puertos con 4,000 mil, o más habitantes, y en los pueblos de más de 8.000 mil.

Hasta hoy no existe una regla con respecto a cuantos deban ser los mínimos de pobladores, para que se pueda formar la existencia de un nuevo municipio, no se encuentra prevista en el artículo 115 constitucional, existe la carencia de regulación del territorio.

Reformar el artículo 115 de la constitución, fijar un límite de población en el texto del precepto constitucional y en el transitorio de la reforma, proponer a las legislaturas de los estados en determinadas etapas para la fusión de algunos municipios que no cuenten con el mínimo requerido de población, dependiendo la distancia de uno a otro para su posible fusionamiento, que sean los propios municipios que determinen su necesaria fusión o agrupación en nuevos municipios que cumplan con el requisito constitucional, lo cual puede hacerse por la vía de consenso entre las municipalidades o por la vía de plebiscitos a través de los habitantes de las respectivas jurisdicciones municipales.

Fijar en el precepto Constitucional, el control de natalidad, mínimo y máximo de hijos por familia, para evitar el exceso de población en los municipios de la república mexicana.

A apoyar con recursos económicos especialmente a los municipios rurales en los que por generaciones vienen sobreviviendo de una alta marginación de pobreza extrema, ya que los impuestos prediales rústicos no es de mucho ayuda.

La creación de Institutos Regionales de Capacitación Administrativas, que proporcione capacitación para los gobiernos de los ayuntamientos, para que puedan ejercer sus funciones encomendadas y establecer la inamovilidad de algunos empleados municipales.

Invertir en un principio en la infraestructura para el turismo, el aprovechamiento de ciertos recursos naturales como el agua, los bosques a favor de los ayuntamientos con lo que se fortalecerían sus economías.

Un apoyo económico a las haciendas de los municipios, sobre los productos provenientes de la explotación de los hidrocarburos, de los minerales y de la energía eléctrica, reformando el artículo 127 constitucional en los párrafos que se refiere de los recursos naturales.

Clasificar a los municipios de acuerdo a la tipología que le corresponde y a sus necesidades colectivas, para una mejor organización administrativa, en relación con los servicios que deben corresponder a cada uno de las categorías de municipios.

Establecer que los ayuntamientos, como órganos deliberantes, tengan facultad para expedir reglamentos y disposiciones de orden general en las materias propiamente municipales, que son los sabedores de la realidad de sus comunidades y no sea expedido por otras instancias gubernamentales.

Expresar que todas las autoridades municipales, elegidas por el sufragio directo de los habitantes de la comunidad, resulta razonable, cuando no ejercen el cargo correctamente, sean los propios ciudadanos que lo eligieron los que tengan la decisión y la determinación sobre su posible revocación de su mandato, se determine mediante el voto directo, en una asamblea general de la población de dicha jurisdicción municipal, sin la intervención de las autoridades estatales.

Reformar el artículo 123 de la constitución, sobre los derecho tutelares mínimos de este orden de trabajadores, en su mayor parte, se han visto privados de toda tutela a protección jurídica en sus relaciones laborales.

El estado de Puebla actualmente tiene 217 municipios, de estos hay 172 municipios que se dividen en 652 Juntas Auxiliares aproximadamente, este último se dividen en Secciones a cargo de un Inspector, no están reconocidos constitucionalmente, por ejemplo, hay cabeceras municipales como el de la capital poblana, que tiene 17 Juntas Auxiliares, algunas con alto índice de pobreza extrema. El municipio de Puebla cuenta con un total de 1, 485, 941 habitantes, resultados que presenta el II Censo de Población y Vivienda del 2005; tenemos otro ejemplo, el de la cabecera municipal de Huauchinango, con 26 Juntas Auxiliares, algunos también con alto índice de pobreza extrema. El municipio de Huauchinango cuenta con un total de 90,846 habitantes, resultados que presenta el II Censo de Población y Vivienda del 2005.

Por otra parte hay Juntas Auxiliares que quieren separarse de las cabeceras municipales por falta de atención y apoyo por parte de los ayuntamientos, ya que las autoridades auxiliares no tienen facultad para tomar decisiones ni recursos, son solo gestores administrativos de sus comunidades, su cargo es honorífico, lo que reciben son casi simbólico, los presidentes municipales siempre argumentan que no hay recursos para las Juntas Auxiliares.

Por otro lado algunos políticos piensan que es mejor desaparecer las juntas auxiliares, porque es una carga para el presidente municipal, siendo que en cada Junta Auxiliar tiene rasgos propios, usos y costumbres distintas y han dejado antecedentes históricos frente a los abusos y de su intervención en la construcción de la débil democracia.

La fragmentación del territorio mexicano, son por las condiciones de pobreza, y marginación en las que sobreviven actualmente la mayoría de los indígenas y la falta de unidad política.

Hasta hoy no existe un proyecto de gobierno para este sector de la población del estado, solo se queda en promesas de campaña, viven con un futuro incierto como sociedad. Es importante mencionar que con la creación de nuevos municipios no implica que vaya aumentar la pobreza y los problemas en la entidad sino es la única forma de poder distribuir los recursos económicos, por lo contrario habrá mayor organización en el estado, y para mejorar las necesidades de los pueblos, es necesario fortalecer la autonomía de las comunidades a efecto de que puedan defender sus intereses, el incremento de municipios en el estado, permitirá el fortalecimiento del federalismo mexicano.

Se propone la creación de nuevos municipios rurales en las Juntas Auxiliares conforme una nueva tipología municipal del estado de Puebla, partiendo de la razón y de una realidad social, que no han tenido acceso pleno a los servicios de salud, educación, procuración y administración de justicia, entre otros, en razón de las

distancias que lo separa de las cabeceras municipales, y por lo accidentado de la geografía de los territorios que habitan en aquellas comunidades, permaneciendo alejados del desarrollo y del progreso.

Las Juntas Auxiliares que no han sido debidamente atendidas por las instancias municipales existentes, por esta razón resulta urgente llevar a cabo la remunicipalización con la aprobación de las Juntas Auxiliares del estado, como también es necesario realizar los estudios técnicos y jurídicos sobre límites territoriales, población, desarrollo, integración comunitaria, usos y costumbres de las comunidades, entre otros elementos, que determinen la viabilidad de los nuevos municipios.

Que las Juntas Auxiliares se conviertan en nuevos municipios libres, para que les permita acercarse al desarrollo y al progreso en igualdad de circunstancias que los demás habitantes, es notorio el alto grado de marginación en varias regiones del territorio poblano, en donde la pobreza y el atraso encuentran su mayor expresión; ello ha sido causa, entre otras razones, que no han tenido acceso a los servicios públicos, aunado a la incomunicación en donde se encuentran localizados, es la dispersión de su población rural en pequeñas localidades, entre otros.

Este sector de la población evitará el abandono de su lugar de origen, es palpable en las calles de la ciudad de México y en los vagones del metro del transporte público, niños, adultos y ancianos, pidiendo apoyo económico para su sobrevivencia, algunos son de este sector de la población, son provenientes de aquellas comunidades que se encuentran en extrema pobreza.

Que el Congreso del estado, dentro del quehacer legislativo considere que el proceso de remunicipalización constituye, naturalmente, una de las acciones más importantes para impulsar las poblaciones en extrema pobreza, el desarrollo y el progreso de las comunidades apartadas del territorio poblano.

Que cuyas ubicaciones se encuentran en regiones apartadas del asiento de los poderes de los municipios de origen, en donde el atraso y la falta de oportunidades de desarrollo urbano han dado lugar a un grado de marginación inaceptable, así como las Juntas Auxiliares quedaran conformados por municipios, con usos y costumbres y valores culturales propios.

Con la nueva distribución territorial de la entidad se reformara el marco jurídico del estado, exclusivamente la materia a que se refiere; por lo que es necesario, adecuar a esa realidad de la Constitución política local, la Ley Orgánica Municipal y el Código Electoral del Estado, toda vez que dichos ordenamientos contemplan en su articulado la organización municipal.

Así como también con la creación de nuevos municipios rurales en las Juntas Auxiliares, no se pondrá en riesgo la soberanía estatal, sino por el contrario, se confirmara la estricta salvaguarda de la misma; y se avanzara firme y eficazmente en las acciones fundamentales para contribuir al desarrollo, a la unidad y a la paz social.

Anexo I**Decreto que crea el Consejo y la Comisión Estatal para la Remunicipalización en Chiapas**

Roberto Armando Albores Guillen, gobernador del estado de Chiapas, en ejercicio de las facultades que me confieren las fracciones VI, VIII, XIII y XXVII del artículo 42 de la Constitución política del estado y con apoyo, además, en los establecidos en el artículo 2° de la Ley Orgánica Municipal de la entidad, y,

Considerando:

que el municipio libre constituye la base de división territorial y de la organización política y administrativa de estado mexicano, cuya organización y competencia se encuentran garantizadas por el artículo 115 de la Constitución Federal;

que en los compromisos y propuestas de los gobiernos del Estado Federal y el EZLN, contenidos en el documento 3.2, relativo a las acciones y medidas para Chiapas, suscrito en San Andrés Larráinzar con fecha 16 de febrero de 1996, se concertó la reforma municipal para incorporar, de manera autentica y fiel, los contenidos de la diversidad pluriétnica, pluricultural y social del estado de Chiapas;

que en el acuerdo estatal para la reconciliación en Chiapas, que mereció la adhesión y el beneplácito de la mayoría de los chiapanecos, se propuso la reactivación de la reforma municipal, la remunicipalización y la redistribución en el estado;

que el Doctor Ernesto Zedillo Ponce de León, presidente de México, hizo un respetuoso llamado al gobierno del estado, el pasado 19 de mayo, en san Cristóbal de las Casas, con estricta salvaguarda de la soberanía estatal, para avanzar firme y rápidamente la remunicipalización del estado de Chiapas, partiendo del más amplio y sólido consenso social,

que atendiendo a la realidad geográfica y política del estado sea base de concordia, de respeto y de integración productiva;

que varias comunidades de la zona norte, altos y selva de Chiapas no han tenido acceso pleno a los servicios de salud, educación, procuración y administración de justicia, entre otros, en razón de las distancias que lo separan de las cabeceras municipales y por lo accidentado de la geografía de los territorios que habitan, permaneciendo, por ende, alejados del desarrollo y del progreso que beneficia a la mayoría de los mexicanos;

que para dar puntual respuesta a los compromisos de San Andrés Larráinzar, el acuerdo estatal para la reconciliación en Chiapas y el justificado reclamo de las comunidades que no han sido debidamente atendidas por las instancias municipales existentes, resulta impostergable llevar a cabo la remunicipalización de las zonas norte, altos y selva del estado, sobre bases de amplio y solido consenso social, de absoluta transparencia y de acentuada participación democrática;

que para llevar a cabo la remunicipalización con objetividad, imparcialidad, responsabilidad y atendiendo únicamente a los dictados de la razón y del interés superior de los chiapanecos, es necesario realizar los estudios técnicos y jurídicos sobre límites territoriales, población, tenencia de la tierra, potencial de desarrollo, integración comunitaria, usos, costumbres y valores culturales de las comunidades, entre otros elementos, que determinen la viabilidad de los nuevos municipios;

que para instrumentar la importante iniciativa de la remunicipalización, con base en los criterios precisados en los dos considerandos anteriores, resulta conducente la creación de dos órganos interdependientes en un trabajo comprometido con el proyecto, que son, por una parte, el *Consejo Estatal para la Remunicipalización de Chiapas*, como órgano político, integrado por el gobernador del estado (que la preside) los representantes de los poderes *Ejecutivo y Judicial*, los representantes de los partidos políticos con registro en el estado que deseen incorporarse y los representantes del *EZLN*, debidamente acreditado, si en

congruencia con el compromiso adquirido en San Andrés Larráinzar desea participar; debiendo contar, además, con un *Secretario Técnico* que dará seguimiento a los trabajos;

que por otra parte, y dependiente de la instancia política del consejo, se debe conformar la *Comisión Estatal de Remunicipalización de Chiapas*, como *Asociación de Estudios Técnicos y Jurídicos*, presidida honoríficamente por el *Presidente del Supremo Tribunal de Justicia*, por los integrantes de los poderes *Ejecutivos, Legislativo y Judicial*, por representantes de partidos políticos con registro en la entidad, que deseen incorporarse, por representantes del *EZLN* previamente acreditados y por los presidentes municipales involucrados en la propuesta; debiendo contar, además, con un *Secretario Técnico* integrado por el numero suficientes de profesionistas y especialistas requeridos para llevar adelante el programa de remunicipalización.

Por las consideraciones anteriores, el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Chiapas a mi cargo, tiene a bien expedir el siguiente:

Decreto

Que crea el Consejo y la Comisión Estatal para la Remunicipalización en Chiapas.

Artículo 1°.- Se crea el Consejo Estatal para la Remunicipalización de Chiapas, como órgano político, integrado por el gobernador del estado (que lo preside) los representantes de los poderes Ejecutivo y Judicial, los representantes de los partidos políticos con registros en el estado que deseen incorporarse y los representantes del EZLN, debidamente acreditados, si en congruencia con el compromiso adquirido en San Andrés Larráinzar desea participar; debiendo contar, además, con un *Secretario Técnico* que dará seguimiento a los trabajos.

Artículo 2°.- Se crea la Comisión Estatal de Remunicipalización de Chiapas, como Asociación de Estudios Técnicos y Jurídicos, presidida honoríficamente por el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia, por integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por representantes de partidos políticos con registro en la entidad que deseen incorporarse,

por representantes del EZLN, debidamente acreditados, y por los presidentes municipales involucrados en las propuestas, debiendo contar, además, con un Secretario Técnico integrado por el número suficientes de profesionistas y especialistas requeridos para llevar adelante el programa de remunicipalización.

Artículo 3.- El Consejo Estatal para la Remunicipalización de Chiapas tendrá como atribuciones fundamentales establecer los acuerdos políticos substantivos con los partidos políticos con registro en el estado y con las organizaciones sociales, civiles y religiosas, interesadas en la remunicipalización, con los representantes del EZLN, si desean participar, para la creación de nuevos municipios, evaluando los trabajos y propuestas que presente la Comisión Estatal de Remunicipalización, así como elaborar los proyectos de iniciativas de reformas a la Constitución política local y a las leyes ordinarias para la creación de nuevos municipios.

Artículo 4°.- La Comisión Estatal de Remunicipalización tendrán las siguientes atribuciones:

I.- Recibir las solicitudes de creación de nuevos municipios.

II.- Brindar apoyo técnico a las comunidades para la integración de los expedientes de solicitud de creación de nuevos municipios.

III.- Realizar los estudios técnicos y jurídico sobre límites territoriales, población, tenencia de la tierra, potencial de desarrollo, integración comunitaria, usos, costumbres y valores culturales de las comunidades, entre otros elementos, que determinen la viabilidad de las nuevas circunscripciones municipales propuestas.

IV.- Recabar los consensos de las comunidades que habrán de integrarse a los nuevos municipios.

V.- Convocar a las diversas instancias de gobierno para integrar el secretariado técnico, con independencia de contratación de profesionistas y especialistas en la materia.

VI.- Recabar los consensos de los municipios de origen involucrados.

VII.- Determinar con base en los estudios realizados, la viabilidad de creación de nuevos municipios.

VIII.- Proponer al Consejo Estatal la creación de nuevos municipios con base en los expedientes técnicos.

IX.- Colaborar con el Consejo Estatal en la elaboración de las iniciativas de reformas a la Constitución política local y a las leyes ordinarias.

Transitorio

Único.- El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Dado.- En la residencia del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez Chiapas, a los dos días del mes de junio de 1998.

El gobernador del estado, Lic. Roberto Armando Albores Guillen.- La Secretaría de Gobierno, Lic. Arely Madrid Tovilla.- Rubricas.³⁷⁹

El Consejo Estatal para la Remunicipalización, tendrá como atribuciones en establecer acuerdos políticos con organizaciones sociales, partidos políticos, civiles y religiosas interesadas en la remunicipalización y la Comisión Estatal de Remunicipalización, tendrá como atribuciones en recibir solicitudes de creación de nuevos municipios, consultar el municipio interesado, determinar si es viable y proponer al consejo Estatal de los nuevos municipios.

³⁷⁹ Periódico Oficial, 12 de junio de 1998.

Minuta proyecto de decreto que crea los municipios de Chiapas

La Sexagésima Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en uso de las facultades que le confiere la Constitución política local, y

Considerando

que el titular del poder ejecutivo del estado, licenciado Roberto Armando Albores Guillen, en estricto ejercicio del derecho que para iniciar leyes o decretos le consagra la fracción I del artículo 27 de la Constitución política local, con fecha 22 de abril de 1999, presento a la consideración de esta Legislatura, la iniciativa de decreto que crea los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Monte Cristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, respectivamente; y consecuentemente, presento la iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado, a la Ley Orgánica Municipal y al Código Electoral, con motivo de la creación de dichos municipios.

Que de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXVIII del artículo 29 de la Constitución política local, el Congreso del estado, es competente para modificar o suprimir la extensión de los municipios o crear otros en su lugar;

que en congruencia con la disposición legal antes citada, el numeral 12 de la Ley Orgánica Municipal, dispone: Que el Congreso del estado tendrá la facultad de modificar la extensión territorial, suprimir los municipios existentes y crear otros en su lugar, cuando así sea conveniente al interés público y se cumplan las formalidades que establece el artículo 63 de la Constitución política del estado.

Que por su parte el Código político local, prevé en el diverso 63, que: En ningún caso podrá hacerse incorporaciones o segregaciones de un municipio a otro sin la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos del estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se les someta a su consideración el

asunto. Su abstención significara aprobación; dicho trámite deberá contar previamente con la aprobación del congreso, después de haber oído a los ayuntamientos interesados.

Que el estado de Chiapas, tiene una extensión territorial de 73,887 kilómetros cuadrados, que representan el 3.75 por ciento del territorio nacional; y según datos del instituto nacional de estadísticas, geografía e informática, correspondientes a 1990, se encuentra habitado por 3,210,496 personas, estimándose, para el presente año, una población de casi cuatro millones de habitantes;

que nuestra entidad federativa, es la segunda con mayor número de localidades en el país, mas de dieciséis mil distribuidas en 111 municipios. Está dividida en nueve zonas socioeconómicas que se distinguen por las características específicas de su población y por sus diferencias climáticas, productivas y culturales.

Que igualmente, existe una gran diversidad territorial entre sus municipios, que va desde los más de diez mil kilómetros cuadrados del territorio de Ocosingo, el segundo municipio más grande de la República, hasta los treinta kilómetros cuadrados de Metapa, el de menor superficie en el estado.

Que, el municipio es una de las figuras de organización política más antiguas del mundo, como precedente del actual municipio mexicano se tiene al derecho Romano y al derecho Español medieval; el antecedente más directo es el "Calpulli" entre los Aztecas. Al arribo de Hernán Cortes a nuestro territorio, el grupo expedicionario funda la Villa Rica de la Vera Cruz y con base en el modelo Español del Municipio constituyo el primer Ayuntamiento.

Que en el México contemporáneo el municipio libre constituye la base de la división territorial de la organización política y administrativa del estado mexicano, cuya organización y competencia, se encuentran garantizadas por el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

que como es del conocimiento general, en 1915 desaparece la antigua división territorial del estado de Chiapas, en departamentos, para dar paso al Municipio Libre. De esta manera figuran los primeros 59 municipios libres chiapanecos, mismos que aparecieron por primera vez en la Constitución política local de 1921;

a partir de entonces se fueron creando otros municipios en la medida que las localidades contaban con 1,000 habitantes; y, así sucesivamente hasta llegar a los actuales 111 municipios libres, siendo el de mas reciente creación el de San Juan Cancuc, que de simple Agencia Municipal fue elevado a la categoría de Municipio libre mediante decreto número 89 del 17 de agosto de 1989, expedido por la Quincuagésima Séptima Legislatura Constitucional del Estado de Chiapas.

Ahora bien, en los compromisos y propuestas de los gobiernos estatal y federal y el EZLN, contenidos en el documento 3.2, relativo a acciones y medidas para Chiapas, suscrito en San Andrés Larráinzar el 16 de febrero de 1996, se concertó la reforma municipal para incorporar de manera autentica y fiel, los contenidos de la diversidad pluriétnica, pluricultural y social del estado de Chiapas;

que el acuerdo estatal para la reconciliación en Chiapas, propuso dentro de los puntos centrales la reactivación de la reforma municipal, la remunicipalización y la redistribución en el estado; lo que hoy, se verá materializado con la nueva distribución geográfica del estado.

Que los reclamos de los habitantes de las regiones norte, altos, selva, frailesca y fronteriza, hicieron necesaria una profunda revisión a la actual división política municipal, en aras de alcanzar que algunas de esas regiones se conviertan en nuevos municipios libres, lo que les permitirá acercarse al desarrollo y al progreso en igualdad de circunstancias.

Que es palpable el alto grado de marginación en varias regiones del territorio, especialmente en las zonas norte, altos y selva, en donde la pobreza y el atraso encuentran su mayor expresión ; ello ha sido causa, entre otras razones, que no tengan acceso a los servicios públicos, ante las distancias que las separan de las cabeceras municipales, aunado,

a la incomunicación en que las coloca su variada orografía y lo accidentado de los territorios que habitan, la dispersión de su población rural en pequeñas localidades, entre otros.

Ahora bien, es importante destacar que con la creación de nuevos municipios, no se pondrá en riesgo la soberanía estatal, sino por el contrario, se confirmara la estricta salvaguarda de la misma; y se avanzara firme y eficazmente en las acciones fundamentales para contribuir al desarrollo, a la distensión y a la paz; en virtud de que ello, encierra una gran respuesta en tiempo y forma a viejas demandas de los habitantes de aquellas regiones del estado.

Que por su importancia se destaca que soportan a la iniciativa de decreto en mención. Las solicitudes de los habitantes y órganos de representación rural de cada una de las nuevas demarcaciones territoriales, que constituyen sin lugar a dudas, el génesis del proceso de remunicipalización; además, de las actas de cabildo debidamente consensadas de los ayuntamientos que resentirán la segregación de su territorio para dar paso a los nuevos municipios. 21 expedientes que contienen la documentación relativa a los estudios técnico jurídicos, a la legalidad de la tenencia de la tierra, actas de cabildo y actas comunitarias, anexos fotográficos y los mapas que precisan las circunscripciones territoriales de cada nuevo municipio.

Por otro lado, mención especial merecen los tomos, debidamente clasificados que contienen las consultas municipales realizadas en las comunidades distribuidos en los posibles nuevos municipios.

Que el Congreso del estado, dentro del quehacer legislativo considera que el proceso de remunicipalización constituye, naturalmente, una de las acciones más importantes para impulsar el trabajo fértil, el desarrollo y el progreso de las comunidades apartadas, del territorio chiapaneco.

Que las nuevas demarcaciones municipales propuestas, cuyas ubicaciones se encuentran en regiones apartadas del asiento de los poderes de los municipios de origen, en donde el

atraso y la falta de oportunidades de desarrollo urbano han dado lugar a un grado de marginación inaceptable, quedaran conformados por comunidades afines entre sí; con usos, costumbres y valores culturales propios, que habrán de fomentar su integración comunitaria y darán cabal expresión a la célula más importante de la división política : El Municipio Libre.

Que es de apuntarse que la nueva distribución territorial de la entidad repercute de manera directa en el marco jurídico del estado, en lo que a la materia se refiere, exclusivamente; por lo que es necesario, adecuar a esa realidad la Constitución política local, la Ley Orgánica Municipal y el Código Electoral del Estado, toda vez que dichos ordenamientos contemplan dentro de su articulado la relación, unos en orden alfabético y el ultimo obedece al orden por Distritos Electorales, de los municipios que integran al estado de Chiapas; por lo que es imprescindible la modificación correspondiente.

Que es de explorado derecho que para que las adiciones y reformas a la Constitución política local, puedan llegar a ser parte de la misma, se requiere, en términos de lo dispuesto por el propio artículo 83:

I. Que el congreso, con la aprobación de la mayoría de los diputados presentes admitan a discusión el proyecto; y

II. Que el proyecto se publique en el Periódico Oficial del Estado.

La mayoría de los ayuntamientos darán su aprobación dentro de los quince días de recibida la comunicación en que se les pida, entendiendo que su abstención significa aprobación.

Que en virtud de que las citadas iniciativas de decreto se refieren a temas específicos que impactan a una misma materia, en estricta técnica legislativa, los diputados integrantes de esta Sexagésima legislatura local acordaron entrar al estudio de manera simultánea en una sola reunión de trabajo y resolver sobre su procedencia en un solo ordenamiento.

Por los razonamientos y fundamentos expuestos, para los efectos contenidos en los artículos 63 segundo párrafo y 83 fracción II de la Constitución política local, esta propia Legislatura, acordó expedir la siguiente:

Minuta
Proyecto de

Decreto que crea los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marques de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, y consecuentemente las reformas al artículo 3 de la Constitución política local, al artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal y al artículo 12 del Código Electoral del Estado.

Artículo Primero.- Se crea el municipio de Aldama, dentro del actual territorio del municipio de Chenalho, Chiapas.

Artículo Segundo.- Se crea el municipio de Benemérito de las Américas, dentro del actual territorio del municipio de Ocosingo, Chiapas.

Artículo Tercero.- Se crea el municipio de Maravilla Tenajapa, dentro del actual territorio del municipio de las Margaritas, Chiapas. ...

Artículo Cuarto.- Se crea el municipio de Marqués de Comillas, dentro del actual territorio del municipio de Ocosingo, Chiapas. ...

Artículo Quinto.- Se crea el municipio de Montecristo de Guerrero, dentro del actual territorio del municipio de Ángel Albino Corzo, Chiapas.

Artículo Sexto.- Se crea el municipio de san Andrés Duraznal, dentro del actual territorio del municipio de Simojovel, Chiapas. ...

Artículo Séptimo.- Se crea el municipio de Santiago el Pinar, dentro del actual territorio del municipio Larráinzar, Chiapas. ...

Artículo Octavo.- Se reforma el párrafo tercero del artículo 3º de la Constitución política del estado de Chiapas, para quedar como sigue:

Artículo 3º.-

.....

Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Aldama, Altamirano; Amatan, Amatenango De la Frontera, Amatenango del Valle, Ángel Albino Corzo, Arriaga, Bejucal de Ocampo, Bella Vista, Benemérito De las Américas, Berriozábal, Bochil, Cacaohoatan, Catazaja, Zintalapa, Coapilla, Comitán de Domínguez, Copainala, Chalchihuitan, Chamula, Chanal, Chapultenango, Chenalho, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Chicoasen, Chicomuselo, Chilon, El Bosque, El Provenir, Escuintla, Francisco León, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, Huehuetan, Huitiupan, Huixtan, Huixtla, Ixhuatan, Ixtacomitan, Ixtapa, Ixtapangajoya, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, La Concordia, La Grandeza, La Independencia, La Libertad, Las Margaritas, Larrainzar, Las Rosas, La Trinitaria, Mapastepec, Maravilla Tenajapa, Marqués de Comillas, Mazapa de Madero, Mazatan, Metapa, Mitontic, Montecristo de Guerrero, Motozintla, Nicolás Ruiz, Ocosingo, Ocoatepec, Ocozocoautla de Espinosa, Ostuacan, Osumacinta, Oxchuc, Palenque, Pantelho, Pantepec, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacan, Rayón, Reforma, Sabinilla, Salto de Agua, San Andrés Duraznal, San Cristóbal de las Casas, San Fernando, San Juan Cancuc, San Lucas, Santiago El Pinar, Siltepec, Simojovel, Sitala, Socoltenango, Solosuchiapa, Soyalo, Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Tapachula, Tapalapa, Tapilula, Tecpatán, Tenajapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbala, Tuxtla Gutierrez, Tuxtla Chico, Tuzantán, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villa Comaltitlán, Villa Corzo, Villaflores, Yajalon Y Zinacatan.

Artículo Noveno.- Se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas, en los siguientes términos:

Artículo 11.-

1. Acacoyagua; 2. Acala; 3. Acapetahua; 4. Aldama; 5. Altamirano; 6. Amatan; 7. Amatenango de la Frontera; 8. Amatenango del Valle; 9. Angel Albino Corzo; 10. Arriaga; 11. Bejuical de Ocampo; 12. Bella Vista; 13. Benemérito de las Américas; 14. Berriozábal; 15. Bochil; 16. Cacahoatan; 17. Catazaja; 18. Zintalapa; 19. Coapilla; 20. Comitán de Domínguez; 21. Copainala; 22. Chalchihuitan; 23. Chamula; 24. Chanal; 25. Chapultenango; 26. Chenalho; 27. Chiapa de Corzo; 28. Chiapilla; 29. Chicoasen; 30. Chicomuselo; 31. Chilon; 32. El Bosque; 33. El Provenir; 34. Escuintla; 35. Francisco León; 36. Frontera Comalapa; 37. Frontera Hidalgo; 38. Huehuetan; 39. Huitiupan; 40. Huixtan; 41. Huixtla; 42. Ixhuatan; 43. Ixtacomitan; 44. Ixtapa; 45. Ixtapangajoya; 46. Jiquipilas; 47. Jitotol; 48. Juárez; 49. La Concordia; 50. La Grandeza; 51. La Independencia; 52. La Libertad; 53. Las Margaritas; 54. Larrainzar; 55. Las Rosas; 56. La Trinitaria; 57. Mapastepec; 58. Maravilla Tenajapa; 59. Marqués de Comillas; 60. Mazapa de Madero; 61. Mazatan; 62. Metapa; 63. Mitontic; 64. Montecristo de Guerrero; 65. Motozintla; 66. Nicolás Ruiz; 67. Ocosingo; 68. Ocoatepec; 69. Ocozacoautla de Espinosa; 70. Ostuacan; 71. Osumacinta; 72. Oxchuc; 73. Palenque; 74. Pantelho; 75. Pantepec; 76. Pichucalco; 77. Pijijiapan; 78. Pueblo Nuevo Solistahuacan; 79. Rayón; 80. Reforma; 81. Sabinilla; 82. Salto de Agua; 83. San Andrés Duraznal; 84. San Cristóbal de las Casas; 85. San Fernando; 86. San Juan Cancuc; 87. San Lucas; 88. Santiago el Pinar; 89. Siltepec; 90. Simojovel; 91. Sitalá; 92. Socoltenango; 93. Solosuchiapa; 94. Soyalo; 95. Suchiapa; 96. Suchiate; 97. Sunuapa; 98. Tapachula; 99. Tapalapa; 100. Tapilula; 101. Tecpatán; 102. Tenajapa; 103. Teopisca; 104. Tila; 105. Tonalá; 106. Totolapa; 107. Tumbala; 108. Tuxtla Gutiérrez; 109. Tuxtla Chico; 110. Tuzantán; 111. Tzimol; 112. Unión Juárez; 113. Venustiano Carranza; 114. Villa Comaltitlán; 115. Villa Corzo; 116. Villaflores; 117. Yajalon Y 118. Zinacatan.

Artículo Decimo: Se reforma el artículo 12 del Código Electoral del Estado de Chiapas, para quedar de la siguiente manera.

Artículo 12.-.....

.....

.....
.....
.....
.....
.....

Séptimo Distrito: Ocosingo (cabecera), que comprende los municipios de Altamirano, Sitala, Chilon, Benemérito de las Américas y Marqués de comillas.

.....
.....

Decimo Distrito: Bochil (cabecera), que comprende los municipios de Simojovel, el Bosque, Huitiupan y San Andrés Duraznal.

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

Vigésimo Distrito: Las Margaritas (cabecera), que comprende los municipios de la Independencia y Maravilla Tenajapa.

.....

Vigésimo Segundo Distrito: Chamula (cabecera), que comprende los municipios de Chalchihuitan, Chenalho, Larrainzar, Mitontic, Pantelho, Zinacantan, Aldama y Santiago el Pinar.

Vigésimo Tercer Distrito: Villaflores (cabecera), que comprende los municipios de Angel Albino Corzo la Concordia, Cilla Corzo y Montecristo de Guerrero.

Transitorios

Primero.- El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

Segundo.- El presente decreto deberá remitirse a los H. Ayuntamientos del Estado, para dos efectos contenidos en los artículos 63 segundo párrafo y 83 fracciones II de la Constitución Política del Estado de Chiapas.

Tercero.- En virtud de que el artículo 63 segundo párrafo de la Constitución política del estado. Señala las formalidades jurídicas en materia de creación de nuevos municipios, las modificaciones a la propia Constitución, a la Ley Orgánica Municipal y al Código Electoral, a que se refiere este ordenamiento, no entraran en vigencia, hasta en tanto no se de cumplimiento a la disposición legal antes mencionada.

Cuarto.- El ejecutivo del estado dispondrá se publique y circule; y, el H. Congreso del estado proveerá a su debido cumplimiento.

Dado.- En el salón de sesiones del H. Congreso del estado libre y soberano de Chiapas, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, a los quince días del mes de julio de mil novecientos noventa y nueve.

D.P.- Mario Carlos Culebro Velasco.- *D.S.*- Darvelio Macosay Luna.- Rubricas³⁸⁰

El titular del poder ejecutivo del estado, licenciado Roberto Armando Albores Guillen, con fecha 22 de abril de 1999, presento a la consideración de la Legislatura, la iniciativa de decreto que crea los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Monte Cristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, al mismo tiempo presento la iniciativa de reformas al artículo 3 de la Constitución política del estado, al artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal y al artículo 12 del Código Electoral, que el

³⁸⁰ Periódico Oficial, 16 de julio de 1999.

Congreso del estado es competente para modificar o suprimir la extensión de los municipios o crear otros en su lugar con la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos del estado, cuando así sea conveniente al interés público, por el alto grado de marginación, la incomunicación, la pobreza y el atraso, sin tener acceso a los servicios públicos ante las distancias que las separa de las cabeceras municipales, ya que con la creación de nuevos municipios no se pondrá en riesgo la soberanía estatal sino por el contrario se confirmara la estricta salvaguarda de la misma, la remunicipalización son viejas demandas de los habitantes del estado.

Decreto de creación de nuevos municipios

Roberto Albores Guillen, gobernador del Estado Libre y Soberano de Chiapas, a sus habitantes hace saber: que la Honorable Sexagésima Legislatura del mismo, se ha servido dirigir al ejecutivo de su cargo el siguiente:

Decreto número 205

La Sexagésima Legislatura Constitucional del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en uso de las facultades que le concede la Constitución política local, y

Considerando

que el titular del poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, Licenciado Roberto Armando Albores Guillen, en estricto ejercicio del derecho que para iniciar leyes o decretos le consagra la fracción I del artículo 27 de la Constitución política local, con fecha 22 de abril de 1999, presento a la consideración de esta legislatura, la iniciativa de decreto que crea los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenajapa, Marqués de Comillas, Monte Cristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, respectivamente; y consecuentemente, presento la iniciativa de reformas al artículo 3 de la Constitución política del estado, al artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal y al artículo 12 del Código Electoral, en congruencia con la creación de dichos municipios.

Que de conformidad con lo dispuesto por la fracción XXVIII del artículo 29 de la Constitución política local, el congreso del estado, es competente para suprimir municipios o crear otros dentro de los ya existentes;

que en congruencia con la disposición legal antes citada, el numero 12 de la Ley Orgánica Municipal, dispone: que el Congreso del Estado tendrá la facultad de modificar la extensión territorial, suprimir los municipios existentes y crear otros en su lugar, cuando así sea

conveniente al interés público y se cumplan las formalidades que establece el artículo 63 de la Constitución política del estado.

Que por su parte el Código político local, prevé en el diverso 63, que: en ningún caso podrá hacerse incorporaciones o segregaciones de un municipio a otros sin la aprobación de la mayoría de los ayuntamientos del estado, los que deberán emitir su aprobación dentro de los siguientes 60 días contados a partir de la fecha en que se les someta a su consideración el asunto su abstención significara aprobación; dicho trámite deberá contar previamente con la aprobación del congreso, después de haber oído a los ayuntamientos interesados.

Por otro lado, deberá señalarse, que es explorado derecho que para que las adiciones y reformas a la Constitución política local, puedan llegar a ser parte de la misma, se requiere en términos de lo dispuesto por el propio artículo 83: I.- Que el congreso, con la aprobación de la mayoría de los diputados presentes admitan a discusión el proyecto; y, II.- Que el proyecto se publique en el Periódico Oficial del Estado. La mayoría de los ayuntamientos darán su aprobación dentro de los quince días de recibida la comunicación en que se les pida, entendiendo que su abstención significa aprobación.

Que en cumplimiento a la disposición legal invocada, mediante decreto numero 203 publicado en el Periódico Oficial del Estado número 039, tomo I de fecha 16 de julio de 1999, esta soberanía popular ordeno la publicación de la minuta proyecto de decreto que crea los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenejapa, Marqués de Comillas, Montecristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar, y consecuentemente las reformas al artículo 3 de la Constitución política local, al artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal y al artículo 12 del Código Electoral del Estado; y se procedió a remitirla a todos los ayuntamientos del estado.

Que en cumplimiento a lo previsto por los artículos 63 segundo párrafo y 83 fracción 11 de la Constitución política local, la mayoría de los ayuntamientos municipales de la entidad, después de haber analizado el contenido de la citada minuta proyecto de decreto, procedieron a su aprobación, sin observación alguna y en consecuencia enviaron para su

computo correspondiente los acuerdos aprobatorios de cabildo debidamente requisitados, habiéndose recibido a la fecha las actas de cabildo de los siguientes ayuntamientos municipales:

1. Acacoyagua; 2. Acala; 3. Acapetahua; 4. Altamirano; 5. Amatenango de la Frontera; 6. Amatenango del Valle; 7. Angel Albino Corzo; 8. Arriaga; 9. Bella Vista; 10. Berriozábal; 11. Bochil; 12. Cacahoatan; 13. Catazaja; 14. Zintalapa; 15. Coapilla; 16. Comitán de Domínguez; 17. Copainala; 18. Chamula; 19. Chanal; 20. Chapultenango; 21. Chenalho; 22. Chiapa de Corzo; 23. Chiapilla; 24. Chicoasen; 25. Chicomuselo; 26. Chilon; 27. El Bosque; 28. El Provenir; 29. Escuintla; 30. Frontera Comalapa; 31. Frontera Hidalgo; 32. Huehuetán; 33. Huitiupán; 34. Huixtán; 35. Huixtla; 36. Ixhuatan; 37. Ixtacomitán; 38. Ixtapa; 39. Ixtapangajoyá; 40. Jiquipilas; 41. Jitotol; 42. Juárez; 43. La Concordia; 44. La Independencia; 45. Las Margaritas; 46. Larrainzar; 47. Las Rosas; 48. La Trinitaria; 49. Mapastepec; 50. Mazapa de Madero; 51. Mazatán; 52. Metapa; 53. Mitontic; 54. Motozintla; 55. Ocosingo; 56. Ocozocoautla de Espinosa; 57. Ostuacán; 58. Osumacinta; 59. Oxchuc; 60. Palenque; 61. Pantelho; 62. Pantepec; 63. Pichucalco; 64. Pijijiapan; 65. Pueblo Nuevo Solistahuacán; 66. Rayón; 67. Reforma; 68. Sabinilla; 69. Salto de Agua; 70. San Cristóbal de las Casas; 71. San Fernando; 72. San Juan Cancuc; 73. San Lucas; 74. Siltepec; 75. Simojovel; 76. Sitalá; 77. Socoltenango; 78. Solosuchiapa; 79. Soyalo; 80. Suchiapa; 81. Suchiate; 82. Sunuapa; 83. Tapachula; 84. Tapalapa; 85. Tapilula; 86. Tecpatán; 87. Tenajapa; 88. Teopisca; 89. Tila; 90. Tonalá; 91. Tumbala; 92. Tuxtla Chico; 93. Tuzantán; 94. Tzimol; 95. Venustiano Carranza; 96. Villa Comaltitlán; 97. Villa Corzo; 98. Villaflores; 99. Yajalon; 100. Zinacatán.

Por los razonamientos y fundamentos expuestos, y habiéndose cumplido con los extremos previstos por los artículos 63 segundo párrafo y 83 fracción 11 de la Constitución política local, esta propia legislatura, acordó expedir en definitiva el siguiente:

Decreto que crea los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenajapa, Marqués de Comillas, Monte Cristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar y consecuentemente declara reformados los artículos 3 de la Constitución política local, 11 de la Ley Orgánica Municipal y 12 del Código Electoral del Estado.

Artículo Primero.- Se crea el municipio de Aldama, dentro del actual territorio del municipio de Chenalho, Chiapas.

Artículo Segundo.- Se crea el municipio de Benemérito de las Américas, dentro del actual territorio del municipio de Ocosingo, Chiapas.

Artículo Tercero.- Se crea el municipio de Maravilla Tenajapa, dentro del actual territorio del municipio de las Margaritas, Chiapas. ...

Artículo Cuarto.- Se crea el municipio de Marqués de Comillas, dentro del actual territorio del municipio de Ocosingo, Chiapas. ...

Artículo Quinto.- Se crea el municipio de Montecristo de Guerrero, dentro del actual territorio del municipio de Ángel Albino Corzo, Chiapas.

Artículo Sexto.- Se crea el municipio de san Andrés Duraznal, dentro del actual territorio del municipio de Simojovel, Chiapas. ...

Artículo Séptimo.- Se crea el municipio de Santiago el Pinar, dentro del actual territorio del municipio Larráinzar, Chiapas. ...

Artículo Octavo.- Se reforma el párrafo tercero del artículo 3º de la Constitución política del estado de Chiapas, para quedar como sigue:

Artículo 3º.-

.....

Acacoyagua, Acala, Acapetahua, Aldama, Altamirano; Amatan, Amatenango De la Frontera, Amatenango del Valle, Angel Albino Corzo, Arriaga, Bejucal de Ocampo, Bella Vista, Benemérito De las Américas, Berriozábal, Bochil, Cacaohatan, Catazaja, Zintalapa,

Coapilla, Comitán de Domínguez, Copainala, Chalchihuitán, Chamula, Chanal, Chapultenango, Chenalho, Chiapa de Corzo, Chiapilla, Chicoasen, Chicomuselo, Chilon, El Bosque, El Provenir, Escuintla, Francisco León, Frontera Comalapa, Frontera Hidalgo, Huehuetán, Huitiupán, Huixtán, Huixtla, Ixhuatán, Ixtacomitán, Ixtapa, Ixtapangajoya, Jiquipilas, Jitotol, Juárez, La Concordia, La Grandeza, La Independencia, La Libertad, Las Margaritas, Larrainzar, Las Rosas, La Trinitaria, Mapastepec, Maravilla Tenajapa, Marqués de Comillas, Mazapa de Madero, Mazatán, Metapa, Mitontic, Montecristo de Guerrero, Motozintla, Nicolás Ruiz, Ocosingo, Ocoatepec, Ocozacoautla de Espinosa, Ostuacán, Osumacinta, Oxchuc, Palenque, Pantelho, Pantepec, Pichucalco, Pijijiapan, Pueblo Nuevo Solistahuacán, Rayón, Reforma, Sabinilla, Salto de Agua, San Andrés Duraznal, San Cristóbal de las Casas, San Fernando, San Juan Cancuc, San Lucas, Santiago El Pinar, Siltepec, Simojovel, Sitalá, Socoltenango, Solosuchiapa, Soyalo, Suchiapa, Suchiate, Sunuapa, Tapachula, Tapalapa, Tapilula, Tecpatán, Tenajapa, Teopisca, Tila, Tonalá, Totolapa, Tumbala, Tuxtla Gutiérrez, Tuxtla Chico, Tuzantán, Tzimol, Unión Juárez, Venustiano Carranza, Villa Comaltitlán, Villa Corzo, Villaflores, Yajalon Y Zinacatán.

Artículo Noveno.- Se reforma el artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal del estado de Chiapas, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 11.-

1. Acacoyagua; 2. Acala; 3. Acapetahua; 4. Aldama; 5. Altamirano; 6. Amatan; 7. Amatenango de la Frontera; 8. Amatenango del Valle; 9. Ángel Albino Corzo; 10. Arriaga; 11. Bejucal de Ocampo; 12. Bella Vista; 13. Benemérito de las Américas; 14. Berriozábal; 15. Bochil; 16. Cacahoatán; 17. Catazaja; 18. Zintalapa; 19. Coapilla; 20. Comitán de Domínguez; 21. Copainala; 22. Chalchihuitán; 23. Chamula; 24. Chanal; 25. Chapultenango; 26. Chenalho; 27. Chiapa de Corzo; 28. Chiapilla; 29. Chicoasen; 30. Chicomuselo; 31. Chilon; 32. El Bosque; 33. El Provenir; 34. Escuintla; 35. Francisco León; 36. Frontera Comalapa; 37. Frontera Hidalgo; 38. Huehuetán; 39. Huitiupán; 40. Huixtán; 41. Huixtla; 42. Ixhuatán; 43. Ixtacomitán; 44. Ixtapa; 45. Ixtapangajoya; 46. Jiquipilas; 47. Jitotol; 48. Juárez; 49. La Concordia; 50. La Grandeza; 51. La Independencia; 52. La Libertad; 53. Las Margaritas; 54.

Larrainzar; 55. Las Rosas; 56. La Trinitaria; 57. Mapastepec; 58. Maravilla Tenajapa; 59. Marqués de Comillas; 60. Mazapa de Madero; 61. Mazatan; 62. Metapa; 63. Mitontic; 64. Montecristo de Guerrero; 65. Motozintla; 66. Nicolás Ruiz; 67. Ocosingo; 68. Ocoatepec; 69. Ocozocoautla de Espinosa; 70. Ostuacan; 71, Osumacinta; 72. Oxchuc; 73. Palenque; 74. Pantelho; 75. Pantepec; 76. Pichucalco; 77. Pijijiapan; 78. Pueblo Nuevo Solistahuacan; 79. Rayon; 80. Reforma; 81. Sabinilla; 82. Salto de Agua; 83. San Andrés Duraznal; 84. San Cristóbal de las Casas; 85. San Fernando; 86. San Juan Cancuc; 87. San Lucas; 88. Santiago el Pinar; 89. Siltepec; 90. Simojovel; 91. Sitala; 92. Socoltenango; 93. Solosuchiapa; 94. Soyalo; 95. Suchiapa; 96. Suchiate; 97. Sunuapa; 98. Tapachula; 99. Tapalapa; 100. Tapilula; 101. Tecpatan; 102. Tenajapa; 103. Teopisca; 104. Tila; 105. Tonalá; 106. Totolapa; 107. Tumbala; 108. Tuxtla Gutierrez; 109. Tuxtla Chico; 110. Tuzantan; 111. Tzimol; 112. Unión Juárez; 113. Venustiano Carranza; 114. Villa Comaltitlan; 115. Villa Corzo; 116. Villaflores; 117. Yajalon Y 118. Zinacatan.

Artículo Decimo: Se reforma el artículo 12 del Código Electoral del Estado de Chiapas, para quedar de la siguiente manera.

Artículo 12.-

.....

Séptimo Distrito: Ocosingo (cabecera), que comprende los municipios de Altamirano, Sitala, Chilon, Benemérito de las Américas y Marqués de comillas.

.....

Decimo Distrito: Bochil (cabecera), que comprende los municipios de Simojovel, el Bosque, Huitiupan y San Andrés Duraznal.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

Vigésimo Distrito: Las Margaritas (cabecera), que comprende los municipios de la Independencia y Maravilla Tenajapa.

.....

Vigésimo Segundo Distrito: Chamula (cabecera), que comprende los municipios de Chalchihuitan, Chenalho, Larrainzar, Mitontic, Pantelho, Zinacantan, Aldama y Santiago el Pinar.

Vigésimo Tercer Distrito: Villaflores (cabecera), que comprende los municipios de Ángel Albino Corzo la Concordia, Cilla Corzo y Montecristo de Guerrero.

Transitorios

Artículo Primero.- El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del estado

Artículo Segundo.- El congreso del estado procederá a la designación de consejos municipales que realizaran las funciones de cuerpo edilicio en los nuevos municipios hasta la conclusión del periodo municipal que inicio el primero de enero de 1999. Los primeros ayuntamientos de los nuevos municipios, cuyo ejercicio iniciara el primero de enero del 2002, serán electos a través de los comicios ordinarios que para ese periodo se celebren conforme a lo dispuesto en la Constitución política federal la particular del estado y el Código Electoral del Estado.

El ejecutivo del estado dispondrá se publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

Dado en la sede del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, a los veintisiete días del mes de julio de mil novecientos noventa y nueve. D.P. Oscar Alvarado Cook.- D.S. C. Darvelio Macosay Luna.- Rubricas.

De conformidad con la fracción I del artículo 42 de la Constitución política local y para su observancia, promulgo el presente decreto en la residencia del poder ejecutivo del estado, en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los veintiocho días del mes de julio de mil novecientos noventa y nueve.

Roberto Albores Guillen.- gobernador del estado.- Luis Alfonso Utrilla Gómez.- Secretario de Gobierno.- Rubricas.³⁸¹

El titular del poder Ejecutivo del Estado de Chiapas, licenciado Roberto Armando Albores Guillen, con fecha 22 de abril de 1999, presento a la consideración de la Legislatura, la iniciativa de decreto que crea los municipios de Aldama, Benemérito de las Américas, Maravilla Tenajapa, Marqués de Comillas, Monte Cristo de Guerrero, San Andrés Duraznal y Santiago el Pinar; como también presento la iniciativa de reformas al artículo 3 de la Constitución política del estado, al artículo 11 de la Ley Orgánica Municipal y al artículo 12 del Código Electoral, la mayoría de los ayuntamientos municipales de la entidad después de haber analizado el contenido de la citada minuta proyecto de decreto procedieron a su aprobación sin observación alguna; el Congreso del estado procedió a la designación de consejos municipales que realizaran las funciones de cuerpo edilicio en los nuevos municipios, hasta la conclusión del periodo municipal que inicio el primero de enero de 1999; los primeros ayuntamientos de los nuevos municipios cuyo ejercicio iniciara el primero de enero del 2002, serán electos a través de los comicios ordinarios que para ese periodo se celebren conforme a lo dispuesto en la Constitución política federal la particular del estado y el Código Electoral del Estado.

³⁸¹ Periódico Oficial, miércoles 28 de julio de 1999.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros

Acosta Romero, Miguel, Teoría General de Derecho Administrativo, 17º edición, México, Porrúa, 2004.

Andrade Sánchez, J. Eduardo, Derecho Municipal, México, Oxford, 2006.

Anaya Muñoz, Alejandro, Autonomía Indígena, Gobernabilidad y Legitimidad en México, México, Editorial Plaza y Valdez, 2006.

Añorve Baños, Manuel, Servicios Públicos Municipales, México, Porrúa, 1998.

Barragán Barragán, José, et. al., Teoría de la Constitución, 3ª edición, México, Porrúa, 2007.

Bases para una Reforma Constitucional en Materia Municipal, México, Consejo Directivo, 2004-2006.

Cabrera Dircio, Julio, Teoría del Derecho Municipal, México, Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México, Ediciones Coyoacán, 2009.

Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, 15º edición, México, Porrúa, 2004.

De la Torre Villar, Ernesto, et. al., Desarrollo Histórico del Constitucionalismo Hispanoamericano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976.

De León Pasquel, Lourdes, Costumbres, leyes y movimiento indio en Oaxaca y Chiapas, México, Porrúa, 2001.

De Solís, Antonio, Historia de la Conquista de México, Tomo I, México, Editorial Del Valle de México.

Doblan Manuel y Lozano José María, Legislación Mexicana, T III, Edición Oficial, México, Imprenta del Comercio, 1876.

Durad Alcántara, Carlos Humberto, Derecho Nacional, Derechos Indios y Derechos Consuetudinario Indígena, México, Universidad Autónoma de Chapingo y Universidad Autónoma Metropolitana, 1998.

Fernández Ruiz, Jorge, coord. Régimen Jurídico Municipal en México, México, Porrúa, 2003.

Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho Constitucional Mexicano y Comparado, 6ª edición, México, Porrúa, 2009.

Gamas Torruco, José, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 2001.

Gidi Villarreal, Emilio, Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos, México, Porrúa, 2005.

Jellinek, Georg, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 2ª edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

López Bárcenas, Francisco, Legislación y Derecho Indígenas en México, México, ediciones Casa Vieja, 2002.

López Sosa, Eduardo, Derecho Municipal Mexicano, México, Porrúa, 2007.

Martínez Cabañas, Gustavo, La administración Estatal y Municipal de México, 2ª edición, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.

Merino, Mauricio, En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano, México, El Colegio de México, 1994.

Moreno Díaz, Daniel, Derecho Constitucional Mexicano, México, Porrúa, 1993.

Muñoz Virgilio y Ruiz Massieu Mario, Elementos Jurídicos-Históricos del Municipio en México, México, UNAM, 1979.

Noriega Elío, Cecilia, El Constituyente de 1842, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1986.

Noriega Cantú, Alfonso, Los derechos sociales creación de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

_____, Las ideas políticas en las declaraciones de derechos de las constituciones políticas de México (1814-1917), México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984.

Ochoa Campos, Moisés, La reforma Municipal, 3º edición, México, Porrúa, 1985.

Oropeza Martínez, Humberto, Administración Pública Municipal, 2ª edición, México, Editorial Trillas, 2007.

Quintana Roldan, Carlos F., Derecho Municipal, 9ª edición, México, Porrúa, 2005.

Rabasa Gamboa, Emilio, Derecho Constitucional indígena, México, Porrúa, 2002.
Rendón Huerta Barrera, Teresita, Derecho Municipal, 4ª edición, México, Porrúa, 2007.

Robles Martínez, Reynaldo, El Municipio, México, Porrúa, 2009.

Tribunal Electoral, Elecciones de Concejales al Ayuntamiento del Municipio de Asunción Tlacolulita, Estado de Oaxaca, por Usos y Costumbres, México, 2001.

Valencia Carmona, Salvador, Derecho Municipal, 2º edición, México, Porrúa, 2006.

II. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. D.O.F., 5 de febrero de 1917.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla P.O.E., del 2 de octubre de 1917.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, publicada el 12 diciembre de 1916.

Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla. P.O.E., 31 de diciembre de 2010.

Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla. P.O.E., 24 de noviembre de 2010.

Diario oficial, decreto que reforma el artículo 115 constitucional, 31 de diciembre de 1935.

Diario Oficial de la Federación, decreto que reforma el artículo 115 constitucional, 6 de diciembre de 1977.

Diario Oficial de la Federación, decreto que reforma el artículo 115 constitucional, 3 de febrero de 1983.

Diario Oficial de la federación, decreto que reforma el artículo 115 constitucional, 17 de Marzo de 1987.

Diario Oficial de la Federación, decreto que reforma el artículo 115 constitucional, 23 de diciembre de 1999.

Diario Oficial de la Federación, decreto que reforma el artículo 115 constitucional, 14 de diciembre de 2001.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 12 de junio de 1998.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 16 de julio de 1999.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 28 de julio de 1999.

Iniciativa de decreto por la que se expide Ley para la Creación de Municipios en el Estado de México.

Iniciativa de decreto por la que se expide Ley para la Delimitación Territorial de los Municipios del Estado Libre y Soberano de Puebla.

III. Diccionarios y Enciclopedias

De Pina, Rafael, Diccionario de derecho, 34^a edición, Porrúa, México, 2005.

Enciclopedia Jurídica Omeba, T. XIX, Driskill, Argentina, 1991.

Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Puebla, 2009.

<http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/puebla/>

Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2009.

<http://www.inafed.gob.mx/work/templates/enciclo/tlaxcala/mpios/29033a.htm>

Enciclopedia de los Municipios de México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Chiapas, 2005.

<http://www.inafed.gob.mx/work/templates/enciclo/chiapas/municipios/07118a.htm>

IV. Hemerografía

Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Número 42-43-44, México, 1993.

Krauze, Enrique, "El Consenso Posible", Letras Libres, Numero I, México, enero, 1999.

V. Documental

INAP/BANOBRAS, Manual de Reglamentación Municipal, México, 1989.

_____, Manual de servicios públicos municipales, México, 1989.

VI. Internet

Olmedo Carranza, Raúl, Hacia el Cuarto Orden de Estado y de Gobierno: la Comunidad, 2º Congreso IGLO, Red de Investigadores en Gobiernos Locales.
<http://www.iglom.iteso.mx>.

Ziccardi Contigiani, Alicia, Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal y Región, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM.

<http://www.municipio.org.mx/Alicia-Ziccardi.doc>

<http://www.acuamanala.gob.mx/wb/Tlaxcala/presidencias> de comunidad.