



612
Dej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

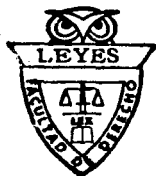
POLITICA Y GOBIERNO MUNICIPAL, LOS PROCESOS
ELECTORALES MUNICIPALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
EDUARDO MUSULE ESPEJO

MEXICO, D. F.

1992



FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

INDICE

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO

	Págs.
Presentación	
I. Marco Histórico.....	1
1. Etapa Prehispánica.....	2
2. La Conquista.....	6
3. El Municipio en la Colonia.....	10
4. El Municipio en la Independencia.....	16
5. Antecedentes Constitucionales del Municipio.....	19
A) Elementos Constitucionales.....	20
B) Los Sentimientos de la Nación.....	21
C) Constitución de Apatzingán.....	21
D) Plan de Iguala.....	22
E) Los Tratados de Córdoba.....	22
F) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.....	22
G) Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana.....	24
H) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana.....	25
I) Bases Constitucionales de la República Mexicana.....	25
J) Bases Orgánicas de la República Mexicana...	26
K) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.....	27
L) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano..	28
6. El Municipio y la Constitución de Cádiz.....	30

7.	La Constitución de 1824.....	33
8.	La Constitución de 1836.....	35
9.	El Municipio en la Constitución de 1857.....	37
10.	El Municipio en la Revolución.....	41
11.	Diferentes Planes Revolucionarios.....	44
	A) El Plan de la Noria (1871).....	44
	B) El Plan de Tuxtepec (1876).....	45
	C) El Plan del Zapote (1901).....	45
	D) Programa del Partido Liberal Mexicano (1906).....	46
	E) El Partido Democrático (1909).....	47
	F) El Plan de Valladolid (1910).....	47
	G) El Plan de San Luis Potosí (1910).....	48
	H) El Plan Político Social (1911).....	48
	I) El Plan de Bernardo Reyes (1911).....	49
	J) El Plan de Ayala (1911).....	50
	K) El Plan de Santa Rosa (1912).....	50
	L) El Pacto de la Empacadora (1912).....	51
	M) El Programa de Reformas Político-Sociales de la Revolución.....	51
	N) El Plan de Milpa Alta (1919).....	52
12.	Adiciones al Plan de Guadalupe.....	52
13.	Decreto que Reforma el Artículo 109 de la Constitución de 1857.....	53
14.	Mensaje y Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza.....	56
15.	El Congreso Constituyente de 1916-1917.....	58
16.	Dictamen, Debate y Aprobación del Artículo 115 en el Constituyente de 1916-1917.....	62

17. Breve Referencia a la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal.....	71
--	----

CAPITULO SEGUNDO

EL GOBIERNO MUNICIPAL

I. El Gobierno Municipal, Integración y Funcionamiento.....	84
1. El Ayuntamiento.....	84
A) Integración.....	85
B) Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento.	85
2. El Presidente Municipal.....	90
A) Definición.....	90
B) Facultades y Obligaciones.....	91
3. Los Regidores.....	94
A) Definición.....	94
B) Facultades y Obligaciones.....	94
4. Los Síndicos.....	95
A) Definición.....	95
B) Facultades y Obligaciones.....	96
5. Otras autoridades que integran el Ayuntamiento..	97
5.1 El Secretario del Ayuntamiento.....	98
A) Facultades y Obligaciones.....	98
5.2 El Tesorero Municipal.....	99
A) Facultades y Obligaciones.....	100
B) Encargado de la Hacienda Municipal y sus Funciones.....	101
5.3 Encargado de la Seguridad Pública y sus Funciones.....	104

5.4	Encargado de la Oficialía Mayor y sus Funciones.....	106
6.	El Período de Gobierno del Ayuntamiento.....	107
A)	La Relativa Reelegibilidad de los Miembros del Ayuntamiento.....	108
III.	El Marco Jurídico del Municipio.....	109
1.	Personalidad Jurídica.....	109
2.	La Ley Orgánica Municipal.....	113
A)	Estructura y Contenido.....	114
3.	Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos.....	116
A)	Los Bandos de Policía y Buen Gobierno.....	118
B)	Los Reglamentos.....	121
C)	Las Circulares.....	123
4.	El Proceso de Reglamentación Municipal y sus Etapas.....	123
A)	Formulación.....	124
B)	Análisis y Discusión.....	125
C)	Aprobación y Dictamen.....	126
D)	Publicación	126
E)	Aplicación.....	127
5.	El Esquema de Contenido de la Reglamentación Municipal.....	127
III.	La Autonomía Municipal.....	128
A)	La Soberanía.....	133
B)	La Autonomía.....	134
C)	Libertad Municipal.....	134
IV.	Clasificación y Características del Municipio en México.....	135

A)	Municipios Metropolitanos.....	136
a)	Proyecto de Organización Funcional Para Municipios con características Metropolitanas.....	138
B)	Municipios Urbanos.....	137
a)	Proyecto de Organización Funcional para Municipios con características Urbanas.....	139
C)	Municipios Semi-Urbanos.....	140
a)	Proyecto de Organización Funcional para Municipios con características Semi-Urbanas.....	142
D)	Municipios Rurales.....	140
a)	Proyecto de Organización Funcional para Municipios con características Rurales.....	143
V. El Régimen Financiero del Municipio.....		144
1.	La Hacienda Municipal.....	144
A)	En el Constituyente de 1917.....	144
B)	La Nueva Fracción IV del Artículo 115 Constitucional en Materia Hacendaria.....	148
2.	Los Ingresos Municipales.....	149
2.1	Ingresos Ordinarios.....	151
A)	Impuestos.....	151
B)	Derechos.....	152
C)	Productos.....	154
D)	Aprovechamientos.....	155
2.2	Ingresos Accesorios.....	155
A)	Recargos.....	155
B)	Multas.....	155
C)	Rezagos.....	156

D)	Intereses.....	156
E)	Gastos de Ejecución.....	156
F)	Las Participaciones.....	156
2.3	Ingresos Extraordinarios.....	157
2.4	Participaciones Federales a los Municipios.....	159
3.	El Presupuesto de Ingresos y Egresos Municipales.....	159
3.1	Ley de Hacienda del Estado y Municipios....	160
VI.	Los Servicios Públicos Municipales.....	161
3.	Definición.....	162
A)	Exposición de Motivos.....	163
B)	La Constitucionalización de los Servicios Públicos Municipales.....	163
2.	Los Servicios Municipales en lo Particular.....	165
A)	Agua Potable.....	166
B)	Alcantarillado.....	168
C)	Alumbrado Público.....	170
D)	Limpia.....	171
E)	Mercados y Centrales de Abasto.....	172
F)	Panteones.....	173
G)	Rastros.....	175
1.	Areas con las que debe contar un Rastro.....	176
A)	Area Pública y Administración....	176
B)	Recepción y Registro.....	176
C)	Area de Corrales.....	177
D)	Zona de Trabajo o Area de Procesos.....	177

H)	Calles.....	178
I)	Parques y Jardines.....	180
J)	Seguridad Pública y Tránsito.....	183
3.	Sistemas de Prestación o Explotación de Servicios Públicos Municipales.....	186
A)	La Municipalización.....	186
B)	La Concurrencia entre Municipios.....	186
C)	La Concesión.....	187
4.	Los Costos de los Servicios Públicos Municipales.....	187
VII.	Las Relaciones Laborales de los Trabajadores al Servicio de los Municipios.....	189
VIII.	Desarrollo Urbano Municipal.....	193
1.	Desarrollo Urbano.....	193
A)	La Fracción V del Artículo 115 Constitucional.....	193
B)	Facultades Municipales en Materia de Desarrollo Urbano.....	195
2.	Zonas Conurbadas.....	196
A)	La Fracción VI del Artículo 115 Constitucional.....	197
IX.	Los Convenios de Coordinación entre los Estados y los Municipios.....	198
1.	La Fracción X del Artículo 115 Constitucional...199	
X.	El Municipio y la Ecología.....	201
XI.	Artículos Constitucionales Referentes al Municipio.....	204

XII. Diversas Reformas Constitucionales al Artículo 115.....	206
---	-----

CAPITULO TERCERO

LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES

I. Los Procesos Electorales Municipales.....	212
1. Concepto.....	212
2. El Derecho Electoral.....	213
II. Etapas del Proceso Electoral Municipal.....	216
A) La Etapa de la Preparación o Previa a la Elección.....	216
B) La Etapa de la Jornada Electoral propiamente dicha.....	216
C) La Etapa posterior a la propia votación.....	217
III. La Etapa Previa a la Elección.....	217
A) El Registro Municipal de Electores y el Padrón Electoral.....	217
B) Facultades y Obligaciones.....	218
C) La Credencial de Elector.....	219
IV. Integración y Funcionamiento de los Organismos Electorales Locales.....	221
1. Concepto.....	221
2. La Comisión Estatal Electoral.....	222
A) Integración.....	223
B) Facultades y Obligaciones.....	224

3.	La Comisión Municipal Electoral.....	225
	A) Integración.....	225
	B) Funciones.....	226
4.	Las Mesas Directivas de Casillas, Integración y Funcionamiento.....	226
	4.1 El Presidente de la Casilla.....	227
	4.2 El Secretario de Casilla.....	228
	4.3 Los Escrutadores.....	229
	4.4 LOS Representantes de Partidos y Candidatos.....	229
V.	El Desarrollo de la Jornada Electoral.....	230
	A) La Instalación de la Casilla Electoral.....	230
	B) La Apertura de la Casilla Electoral.....	231
	C) El Cierre de la Casilla Electoral.....	233
VI.	Los Actos posteriores a la Votación.....	233
	A) El Escrutinio y Computación.....	233
	B) La Integración del Paquete Electoral.....	234
	C) Los Resultados Electorales.....	235
VII.	La Calificación de las Elecciones Municipales.....	237
1.	Diversos Sistemas de Calificación de las Elecciones Municipales.....	238
	A) Calificación de Elecciones por la Comisión Estatal Electoral.....	238
	B) Calificación de Elecciones por la Legislatura del Estado.....	239
	C) Calificación de Elecciones por el propio Ayuntamiento.....	239

D)	Calificación de Elecciones por un Organismo Electoral propio del Municipio...	239
VIII.	El Contencioso Electoral Municipal, los Recursos...	241
1.	Los Recursos en particular.....	242
A)	Inconformidad.....	242
B)	Revocación.....	242
C)	Protesta.....	243
D)	Revisión.....	243
E)	Queja.....	243
IX.	Los Partidos Políticos en el Ambito Municipal.....	244
1.	Generalidades.....	244
2.	Concepto.....	247
3.	Finalidades.....	247
4.	Constitución y Registro.....	248
5.	La Declaración de Principios.....	251
6.	El Programa de Acción.....	251
7.	Los Estatutos.....	252
8.	Derechos, Obligaciones y Prerrogativas de los Partidos y Asociaciones Políticas.....	253
A)	Derechos.....	253
B)	Obligaciones.....	254
C)	Prerrogativas.....	254
9.	Coaliciones y Fusiones.....	255
A)	Coaliciones.....	255
B)	Fusiones.....	256
10.	Las Asociaciones Políticas.....	257
A)	Constitución.....	257

B)	Registro.....	258
C)	Número de Afiliados.....	259
D)	Derechos.....	260
E)	Obligaciones.....	260
11.	Los Candidatos, Requisitos de Elegibilidad y Registro.....	261
A)	Concepto.....	261
B)	Requisitos de Elegibilidad.....	262
C)	Edad.....	262
D)	Residencia.....	263
E)	Registro.....	265
12.	La Propaganda Electoral.....	266
X.	El Derecho del Voto a la Mujer.....	267
XI.	El Derecho del Voto a los Jóvenes.....	271
XII.	La Representación Proporcional en la Integración de los Ayuntamientos.....	272
A)	Generalidades.....	272
B)	Antecedentes.....	274
C)	Requisitos.....	276
XIII.	La Desaparición o Suspensión de Ayuntamientos y Suspensión o Revocación del Mandato a alguno de sus Miembros en Particular.....	279
A)	Antecedentes.....	279
B)	La Reforma Política de 1983.....	281
C)	Exposición de Motivos.....	284
D)	La Actual Fracción I del Artículo 115 Constitucional.....	285

E) Algunas Novedades de Carácter Político.....	286
1. La Desaparición de Ayuntamientos y su Procedencia.....	288
A) Las Causales de Procedencia.....	289
2. La Suspensión de Ayuntamientos.....	290
3. La Suspensión del Mandato de los Miembros del Ayuntamiento en lo Individual.....	291
4. La Revocación.....	292
5. Una Necesaria Adición al Artículo 115 Constitucional.....	292
6. El Procedimiento Congresional.....	294
A) La Denuncia.....	294
B) Comisión Instructora.....	294
C) Resolución.....	295
XIV. La Fatiga Electoral y la necesaria compactación del Calendario de los Procesos Electorales.....	296
Conclusiones.....	301
Anexos.....	311
Bibliografía	

P R E S E N T A C I O N .

El presente trabajo, amén de ser parte de los requisitos que nuestra Facultad de Derecho de la U.N.A.M., solicita a sus - alumnos para estar en condiciones de sustentar el examen profesional de licenciatura, es fruto de una verdadera inquietud que por los temas municipales traemos consigo los que somos oriundos de una entidad federativa.

En estas circunstancias, la elaboración del presente trabajo que expongo a consideración del honorable jurado, se desarrolla con una muy particular reflexión que por los temas de la Administración Pública Municipal, nos llama la atención a -- quienes de una u otra manera hemos tenido el contacto con las cuestiones locales y qué en lo sucesivo habremos de recorrer en la práctica.

En el presente trabajo abordamos en tres capítulos el tema del quehacer público municipal. En efecto, en el capítulo primero de la presente tesis, hacemos referencia a los antecedentes históricos del municipio en México, abordamos aquí temas relacionados con las diferentes etapas históricas por las que ha pasado nuestra institución municipal, desde la etapa prehispánica pasando por la Conquista, la Colonia y - la Independencia hasta la Revolución y el histórico Congreso Constituyente de 1916 - 1917.

En el Capítulo Segundo, nos abocamos a desarrollar el tema del Gobierno Municipal, su integración y funcionamiento, así como el marco jurídico y su régimen financiero, además de los Servicios Públicos Municipales que constitucionalmente les toca atender.

Asimismo, se incluyen en este Segundo Capítulo temas referentes al Desarrollo Urbano Municipal, a las relaciones laborales de los trabajadores al servicio de los municipios; al municipio y la ecología; así como a los artículos constitucionales referentes al municipio y las diversas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional.

Por lo que hace al Tercero y último Capítulo, abordamos aquí temas relacionados con los Procesos Electorales Municipales y sus etapas, así como la integración y funcionamiento de los Organismos Electorales Locales. Asimismo, se tratan aquí apartados referentes a los partidos y asociaciones políticas en el ámbito municipal y la calificación de las elecciones municipales, así como el contencioso electoral y sus recursos.

También se abordan temas en el Tercer Capítulo, referentes a los candidatos, requisitos de elegibilidad y su registro, -- así como el derecho del voto a la mujer y a los jóvenes, en fin, a la representación proporcional en la integración de

los Ayuntamientos y a la desaparición o suspensión de los --
mismos. Incluimos además un tema que en la Doctrina Mexicana
es novedoso y que se refiere a la fatiga electoral, o el
indiscriminado número de frecuentes elecciones en México, ya
sean locales o federales.

Es importante señalar que nuestros tratadistas e investiga--
dores del tema del quehacer público municipal, han propicia--
do un olvido en la doctrina jurídico-política mexicana, es
decir, hace falta incrementar el estudio y análisis del or--
den jurídico de los Estados y Municipios, máxime que éstos,
son considerados por la Carta Magna como la división territo--
rial, política y administrativa de aquéllos.

Por lo anterior, consideramos que en la medida en que nues--
tras Escuelas y Facultades de Derecho y de Ciencias Políti--
cas y Sociales de las entidades federativas, así como de los
organismos e instituciones de enseñanza media en general, se
aboken a tratar los temas de la Administración Pública Esta--
tal y Municipal, en asignaturas específicas y obligatorias -
de sus planes de estudios, se incrementará el conocimiento -
y la participación ciudadana de todos y cada uno de los habi--
tantes de los Municipios de México, propiciando con ésto me--
jores perspectivas de desarrollo y justicia social.

En fin, es necesario tomar conciencia de la improrrogable ne

cesidad de estudiar el Derecho Particular de cada Estado ---
miembro de la Federación.

Creimos importante agregar en el presente trabajo diversos --
anexos referentes a temas municipales en particular, como se
ría el caso de los reglamentos tipo que se podrían estable--
cer en los distintos municipios de México y que por la tras-
cendencia de los apartados que menciona, es importante cono-
cer. Con ésto, se pretende dar a la presente tesis un carác-
ter consultivo de cuestiones municipales.

Pasemos pués, al desarrollo de la presente tesis en sus tres
capítulos, mismo que por la necesaria compactación de su con
tenido nos hace considerar al respecto que en lo sucesivo ha
bremos de continuar investigando los diversos temas del que-
hacer público municipal en beneficio de tan noble institu---
ción, célula básica de nuestra sociedad.

CAPITULO PRIMERO

**ANTECEDENTES HISTORICOS
DEL MUNICIPIO EN MEXICO**

I. MARCO HISTORICO

Es importante mencionar, aunque en forma somera, los antecedentes históricos, políticos y sociales de nuestros antepasados, para poder comprender la importancia de las Instituciones que en la actualidad nos rigen, así como para establecer con mayor claridad, las similitudes o semejanza de nuestro Régimen Municipal y su evolución en el transcurso de nuestra historia.

Es así como iniciaremos nuestro estudio, con los antecedentes que dieron forma y sentido a nuestro Régimen Municipal actual. Empezaremos pues, con un análisis breve de nuestros antepasados indígenas, aclarando de antemano, que el objetivo principal del presente trabajo, es el estudio jurídico-político del Municipio Mexicano y no propiamente el histórico, pero que para entenderlo con mayor plenitud, es necesario auxiliarnos de la disciplina de la historia, con el fin de introducirnos al camino que, en lo sucesivo, habremos de recorrer.

Al analizar el Régimen Municipal de México, es necesario remontarse a las diferentes etapas de su historia, es decir, el mencionar las bases históricas que dieron origen a su actual estructura, como son: la etapa prehispánica, o sea, la organización socio-política que tenían los aztecas o mexicas hasta antes de la llegada de Hernán Cortés; La conquista, que es propiamente el arribo de los españoles a tierras mexica-

nas; La Colonia, en la que se empieza a introducir dicho régimen; La Independencia, en la que se trata de desincorporar del mismo, pero adoptando con ciertos cambios, uno propio a su realidad; La Revolución, con sus constantes luchas y la contemporánea.

De las diferentes etapas anteriormente mencionadas, se estudiará primordialmente lo relacionado al tema que nos ocupa, es decir, el del Municipio.

1. ETAPA PREHISPANICA

Diferentes historiadores nos señalan que, hasta antes de la llegada de los conquistadores a tierras mexicanas, los nativos que la habitaban vivían en grandes aldeas en las que desempeñaban diferentes actividades, de tal manera que existía una forma de organización social en la que se desenvolvían.

Es así como fueron creando ciudades, propiciando con ello la construcción de centros urbanos, como las pirámides del Sol y la Luna, en Teotihuacan, y que en la actualidad nos asombran por su grandeza y la traza con la que se edificaron. Asimismo, existía la Gran Tenochtitlán, en la que se concentraba el poder político y religioso de los aztecas o mexicas y en la que, por lo mismo, se tomaban las decisiones políticas fundamentales de la cosa pública. Es por eso que en la actualidad y equiparándolo a los remotos tiempos indígenas, el Valle de México se ubica ya, como el asiento de los poderes nacionales.

Dentro de la organización social de los antiguos indígenas, era el Calpulli algo similar a nuestro municipio actual, ya que como veremos, sus características principales se asemejan a lo que hoy conocemos como Municipio.

El Calpulli (del Náhuatl calli -casa y pulli- aumentativo "en la casa grande"), puede entenderse por Calpulli, según se conocía entre los pueblos nahuas del México prehispánico:

1. Un grupo social integrado por parientes, aliados y amigos, de los que no se sabe referencia a un antepasado común.
2. Una organización política primitiva que conservó algunas de sus características después de la estructuración estatal; y
3. Un territorio determinado dentro de la división de la ciudad, en el que vivía aquel grupo e imperaba este régimen político.

Una de las causas principales de la persistencia del grupo, que no se funda completamente en el conglomerado urbano, puede suponerse derivada del cultivo primitivo de la tierra que hacían los pueblos nahuas". (1)

Como podemos observar, era el Calpulli una forma de organización social entre los aztecas, que estaba integrada por pa-

(1) *Enciclopedia de México*. S.E.P., México 1987, T. 11, p. 1175.

rientes, aliados y amigos que vivían en un territorio determinado y que gozaban de una organización política.

Dicho Calpulli "se regía internamente por un consejo de ancianos que presidía de Teachcauh (pariente mayor). El consejo tenía como funciones principales la distribución de tierras laborales entre los miembros del grupo; la distribución del trabajo comunal, tanto en beneficio del propio Calpulli como para el pago del tributo debido al gobierno central; el registro de los miembros; nombramiento de los vigilantes; y la determinación del auxilio que debía darse a los miembros en desgracia y a los que iniciaban una nueva familia. Junto a este organismo de carácter interno se encontraba en Tecuhtli, funcionario del gobierno central que se encargaba principalmente de juzgar los litigios de menor cuantía surgidos entre los habitantes y vigilar los trabajos colectivos con que se tributaba al Estado. Cada Calpulli tenía su Calpulteteo o dioses particulares, y, al establecerse, fundaba su edificio comunal. En el templo particular recibían sus miembros jóvenes la educación necesaria para su vida adulta. Era también una unidad militar, pues sus miembros luchaban en un solo cuerpo regido por superiores propios, fiscalmente, sus individuos no estaban obligados a tributar directamente, sino por conducta del grupo. Las tierras calpullali eran entregadas a los miembros de la comunidad para que las trabajasen como propias; pero no podían venderlas, y volvían al calpulli si sus poseedores mudaban del lugar o no las labraban por culpa

o negligencia. Los menores y los incapaces podían utilizar los servicios ajenos para la producción de frutos". (2)

Es el Calpulli, pues, la forma de organización política que desde nuestros antepasados indígenas prevalecía y que por las características mencionadas anteriormente, nuestros tratadistas de la materia municipal, han querido mencionar como un verdadero antecedente del régimen municipal que hoy conocemos.

Pero también es importante señalar que, así como la mayoría de los estudiosos del tema municipal se adhieren a que, de las características mencionadas, sea el calpulli un antecedente del régimen municipal actual, nosotros pensamos, y apoyamos la postura que al respecto nos aclara la tratadista de Derecho Municipal, Teresita Rendón Huerta Barrera en el sentido de que: "Las características y funciones del calpulli nos llevan a concluir que eran una asociación humana de carácter natural y político, que en algunos rasgos se identifica con el municipio; sin embargo, consideramos que en el mundo prehispánico sólo se llegó a una idea de lo que ahora es el régimen municipal, pero que jamás podría ser equiparada esa vaga noción, a lo que en estricto sentido jurídico conocemos hoy día, como Institución Municipal. En consecuencia, el Municipio propiamente dicho, no fue conocido como forma de gobierno pero es asombroso observar la importancia que se

(2) Ibid. p. 1175.

concedía a la ciudad como centro de vida política, ceremonial y económico". (3)

Es así como, la Institución Municipal que conocemos hoy día, no fue obviamente conocida por nuestros antepasados, sino hasta la llegada de los conquistadores españoles, que introdujeron a nuestro sistema político y cultural, los ordenamientos que regían en la Península Ibérica, es decir, es hasta la conquista y no antes en que el Municipio tiene su origen en México.

Por tanto, y para concluir con el estudio de la etapa prehispánica, relacionada al régimen municipal, diremos que, el Municipio, guarda semejanzas, sólo semejanzas, muy importantes con los Calpullis indígenas, pero que éstas son de hecho y no de derecho, ya que las segundas se definieron hasta la etapa denominada de la Colonia, que habremos de abordar en otro apartado.

2. LA CONQUISTA

Nuestra institución municipal, proviene precisamente desde los tiempos de la Conquista, dando lugar a que nuestro país tenga una ya larga tradición municipalista que se remonta a la etapa misma del encuentro de dos culturas.

Para analizar las características del régimen municipal durante esta etapa comentaremos algunos antecedentes de la con-

(3) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, México, 1985, p. 87.

quista realizada por los españoles al desembarcar en suelo mexicano en el año de 1519.

Es precisamente Hernán Cortés el que, al llegar a costas mexicanas, procedente de la Isla de Cuba, funda el primer Ayuntamiento de América Continental, el 22 de abril de 1519, dándole por nombre la "Villa Rica de la Veracruz", siendo éste el primer Ayuntamiento mexicano que se incorpora al proceso histórico de México.

Sobre el particular, el licenciado Mario Moya Palencia nos dice que: "Se creó en nombre del Rey de España y se dotó de un Cabildo o Ayuntamiento con el especial propósito de invertir a Cortés de las facultades legales para realizar la conquista. Consumada ésta y en la medida en que avanzaba la colonización, se fueron creando otros municipios de tipo español que vinieron a sustituir o marginar a los antiguos Calpullis". (4)

En el mismo sentido, el Doctor. Salvador Valencia Carmona, nos comenta que "al producirse la Conquista de México, el Ayuntamiento Español enraizó bien pronto en nuestro medio, donde las nuevas condiciones físicas y sociales le imprimieron en los primeros años un incremento sorprendente, pero más tarde la situación histórica de la península derivada de Villalar, no pudo menos que reflejarse y prosperó la dependencia desproporcionada a los órganos superiores, misma que

(4) Moya Palencia, Mario. *Estudios Constitucionales*, UNAM, 1982, p. 36.

aumentó al implantarse en las Indias la enajenación de los oficios públicos y las intendencias que perjudicaron grandemente a la organización comunal". (5)

Podemos asegurar de esta manera, que el régimen municipal, lo heredamos a partir de que Hernán Cortés y en nombre del Rey de España, funda el Ayuntamiento Veracruzano, es decir, tenemos ya más de cuatro siglos de tradición municipalista y que por lo mismo, se encuentra sumamente arraigado en nuestra conciencia política.

El constitucionalista Felipe Tena Ramírez, apunta que: "El primer acto de gobierno de Hernán Cortés al pisar tierra mexicana, fue la fundación de Veracruz, con cabildo propio, quien al otorgar al conquistador, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, lo dotó de las atribuciones de que carecía para emprender la conquista". (6)

Por su parte, el distinguido especialista Moisés Ochoa Campos, nos menciona que: "El papel que desempeñó el Municipio en el transplante de las normas occidentales de convivencia, nos explica cómo desde el punto de vista jurídico, la conquista de México no fue obra de España, sino del Municipio de Veracruz, cuyas milicias comunales, apoyadas en su propia carta de regimiento, se aventuraron en contra del

- (5) Valencia Carmona, Salvador. "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio", en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1983, Ed. Porrúa, S.A., p. 222.
- (6) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 1984, p. 147.

imperio de Moctezuma, llevando por capitán a Cortés que ya había resignado en manos del Ayuntamiento de la Villa Rica sus títulos conferidos por Diego Velázquez y que ostentaba el nombramiento de capitán y justicia mayor. Es decir, que la conquista de México no emanó de poderes ultramarinos, sino de instituciones aquí mismo implantadas". (7)

Asimismo, los investigadores Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu, indican que: "La expedición acaudillada por Cortés, hizo posible la conquista del imperio mexicana -o azteca- y con ello la caída de las demás tribus que se encontraban dispersas en el territorio. En efecto, a partir del primer reducto español en Nueva España, se internó la expedición hispana al centro del país, estableciendo una alianza con el imperio tlaxcalteca, férreo rival de los mexicas, logrando después de muchas fatigas doblegar en 1521, al imperio mexicano y dar fin al movimiento conquistador del país". (8)

Los acontecimientos anteriormente señalados, dan origen a que se introduzca en nuestro país, una forma de organización política, social y cultural totalmente ajena a la que imperaba en nuestros tiempos indígenas, por lo que "una vez realizada la conquista y la estructuración de lo que posteriormente sería la Nueva España, dio principio la etapa de la Colonia en la que los municipios fueron parte importante de su organiza-

- (7) Ochoa Campos, Moisés. *La Reforma Municipal*, México, 1983, p. 100.
- (8) Muñoz, Virgilio y Ruíz Massieu, Mario. *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*, UNAM, 1979, p. 32.

ción, persistiendo de alguna manera los rasgos que se dieron en el Calpulli azteca y las características del Municipio Español". (9)

Pasemos pues, al estudio breve de la etapa colonial, para analizar someramente las características y conocer la manera en que se integraban los Municipios en la Nueva España.

3. EL MUNICIPIO EN LA COLONIA

A medida que avanzaba la colonización en la Nueva España, el Calpulli, como célula de organización social y política, fue progresivamente decayendo, hasta desaparecer poco después. Sin embargo, como ya se dijo, era el Consejo de ancianos el que, como representante de gobierno, todavía durante los inicios de la colonización, eran tomados en cuenta en algunas determinaciones, claro está para beneficio de los conquistadores ya que en algunos casos participaban en los asuntos como la sucesión de los jefes del Consejo.

Es a mediados del siglo XVI cuando esta institución desaparece, ante el poderío implantado por los españoles, dando paso por lo tanto, a novedosas formas de gobierno.

Este hecho, marca en la historia de México, el inicio de una tendencia centralista que se extendería por tres siglos progresivamente y que tuvo efectos muy desfavorables en la población indígena.

(9) Ibid. pp. 32 y 33.

La historiadora Guadalupe Nava Otero (10), nos comenta que: "El sistema general de las instituciones políticas durante este período, fue el mismo que en las demás colonias: un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus Secretarios y el Consejo de Indias; un dispositivo central novohispano constituido por el Virrey y la Audiencia; un dispositivo provincial y distrital formado por los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes mayores y un dispositivo local, compuesto por los Cabildos y sus Oficiales".

El Consejo de Indias, era una institución establecida en España que se encargaba de la administración y justicia de las colonias americanas y, la Audiencia, era un organismo español residente en la Nueva España que resolvía los asuntos en juicios civiles.

Las diferentes instancias políticas estaban subordinadas al Virrey, que a su vez dependía del poder central, o sea, del Rey de España.

"El México Colonial fue dividido en cinco reinos: Nueva España, Nueva Galicia, Nueva Vizcaya, Nuevo León, Nuevo México y la provincia de Yucatán". (11)

En lo que respecta a la legislación de Nueva España, es decir, los diferentes ordenamientos que se aplicaron, diremos que: "La primera legislación municipal vigente en México se

(10) Nava Otero, Guadalupe. *Cabildos en la Nueva España en 1808*, México, 1973, Col. Sepsetentas, p. 20.

(11) *Ibid.* p. 16.

encuentra en las Ordenanzas de Cortés, de 1525, cuya vigencia dura hasta 1573, fecha en que Felipe II expide las famosas ordenanzas sobre Descubrimiento, Población y Pacificación de las Indias, que estuvo en vigor hasta el año de 1776". (12)

Por lo que se refiere a los cargos municipales que predominaban en la Nueva España, y siguiendo a los investigadores Virgilio Muñoz y Mario Ruíz Massieu, señalaremos algunos de ellos:

- A) "Inicialmente eran adquiridos mediante elección popular, lamentablemente, con posterioridad, la adjudicación de los oficios consejiles se efectuó mediante subastas públicas.
- B) Además de la posibilidad de comprar los cargos municipales, éstos se obtenían mediante concesiones de la Corona.
- C) Se sentía un sistema clasista en la designación de cargos municipales, ya que los Regidores debían ser personas blancas, además de alto linaje y buena reputación.
- D) La edad mínima para ser Regidor era de 18 años y en el caso del escribano municipal, de 25, éste, era el funcionario que daba fe de los hechos y actos que se celebraban en la Administración Municipal, pudiéndose

(12) Colín, Mario. *El Municipio Libre*, México, Colecc. Divulgación Histórica, 1978, p. 35.

equiparar en la actualidad, a las funciones de un Notario.

- E) Los Municipios contaban con dos Alcaldes ordinarios, que tenían funciones judiciales en el que conocían en primera instancia de los asuntos penales y civiles del municipio. Asimismo, ejercían funciones administrativas como el intervenir en la política de abastos, recaudación de tributos, etc. y en los casos de ausencia del Gobernador o del Asesor jurídico, se ocupaban de presidir las sesiones del Ayuntamiento.
- F) Los Regidores sostenían la administración pública en las ciudades, siendo los cargos principales los de Alférez Real, Alguacil Mayor, Depositario General y Contador Mayor de Menores.
- G) Además de los cargos que desempeñaban los Regidores antes mencionados, los Ayuntamientos de mayor importancia contaban con departamentos administrativos como son: Procurador General, Procurador Mayor de Pobres, Obrero Mayor, Diputado de carros, Diputado de fiestas, Juez de coliseo, Miembros del Tribunal de Fiel Ejecutorias, miembros de la Real Junta Municipal, Diputado de Alhóndiga, Veedor de carnicerías y de tierras". (13)

(13) Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario. op. cit., pp. 37 y 38.

Como se puede apreciar, la administración y organización pública municipal en la etapa colonial, contaba ya con diferentes cargos y funciones administrativas que aún hoy perduran, aunque claro está, la manera de ocuparlos o de ejercerlos, era totalmente diferente a la que actualmente conocemos. Ya que se llegaba al extremo de subastarlos públicamente o de implantar como requisitos de elegibilidad, aspectos verdaderamente clasistas.

De lo anterior, el distinguido jurista mexicano, Don Felipe Ramírez nos comenta que: "El Ayuntamiento de la capital había ido a parar a manos de los criollos, quienes por su capacidad, y por su riqueza, estaban en condiciones de adquirir en venta o por herencia los oficios consejiles. No era que el Ayuntamiento actuara en nombre de una ciudadanía que con su voto le hubiera dado una representación sino se trataba de una clase poderosa social económicamente, que había obtenido por medios distintos del sufragio los principales cargos del Cabildo". (14)

Diferentes matices electivos y organizativos en la administración pública municipal, durante la época colonial, dieron pauta a que se iniciara una nueva conciencia política entre los habitantes, ya que la imposibilidad de formar parte de los cuerpos consejiles, que se traducía en la no participación de los asuntos públicos de sus ciudades, tarea en la que todos los ciudadanos tienen el derecho y la obligación de

(14) Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 148.

participar para el engrandecimiento y beneficio general de la comunidad.

Por lo tanto, y ya para concluir el presente apartado, mencionaremos el comentario que nos hace el licenciado Arturo Llorente González, al afirmar que: "Interesante es el desarrollo y la actuación del Régimen Municipal en la Colonia, por las funciones que en él se desempeñaban, por la participación de españoles, criollos e indígenas, por el sistema o tipo de cabildo, abierto o cerrado, que prevalecía, por el número variable de funcionarios que integraban dicho cabildo o ayuntamiento, por las numerosas poblaciones o municipalidades que existían al final del mismo siglo XVI, con categoría de ciudades, pueblos o villas". (15)

Es así como nuestra institución municipal fue evolucionando en el transcurso de su historia, evolución que llegaría a plasmarse en nuestro texto constitucional, pero que, para llegar a éste, tendría que pasar por difíciles obstáculos, la mayor de las veces, de carácter personal en los propios gobernantes.

La etapa de la Conquista, provocó innumerables cambios en la organización social de los indígenas, siendo uno de ellos, la implantación de los Ayuntamientos o Cabildos, que era la en-

(15) Llorente González, Arturo. "El Municipio, entidad democrática por excelencia", en *La Reforma Municipal en la Constitución*, México, 1986, Ed. Porrúa, S. A., p. 95.

tividad de gobierno más pequeña de la administración política española.

El sometimiento de los indígenas a las autoridades españolas que residían en la Nueva España y que a su vez dependía de la península, fue sumamente extremo. Esto motivó el descontento entre la población que ya para fines del siglo XIX, contaba con demasiados criollos que serían los que iniciarían la lucha independentista.

Pasemos pues, al estudio de la etapa de la independencia, para establecer la participación de los Ayuntamientos en la lucha armada y su evolución constitucional.

4. EL MUNICIPIO EN LA INDEPENDENCIA

Al tratar el estudio de nuestro régimen municipal en la etapa de la Independencia, nos detendremos para comentar de los antecedentes que dieron origen al movimiento libertario de nuestra patria.

Durante casi todo el período colonial, el Municipio estuvo subordinado al Estado Español, sin embargo, es a fines del siglo XVIII y principios del XIX. Cuando la institución que nos ocupa, participa de manera significativa en el movimiento armado.

Los puestos públicos eran subastados, como se mencionó anteriormente, por lo que los criollos los obtenían, propiciando con ello un verdadero descontento entre la población, misma

que veía con recelo e impotencia, nefastas prácticas por la concentración del poder político.

Aunado a esto, circunstancias como la esclavitud, la dependencia, el despotismo político, el abandono y la miseria externa, así como por circunstancias externas, como los hechos ejemplares de la Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica, la Revolución Francesa, la Declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, y la ocupación de Napoleón a España, entre otras, fueron alimentando entre los habitantes de la Nueva España el deseo de la libertad, que no existía desde tres siglos atrás.

Es así como la idea de la Independencia se difunde y para fines del siglo XVIII, se procrean los primeros brotes de lucha y "en 1773, se descubre en Guadalajara una conspiración de 200 criollos acaudillados por el padre Juan Antonio de Montenegro, Vicerrector del Colegio Tapatío de San Juan Bautista. En 1794, en la capital, se produjo la conjura hecha por el Contador Juan Guerrero. En 1799, también en la Ciudad de México, fue la conspiración de los machetes, en la que participaron bastantes individuos con el propósito de hacer una guerra para sacudirse de los europeos. Sobre todo, desde 1796, cuando España entró en guerra con Inglaterra... así... la Independencia ya no sólo pareció ideal, sino también hacedera". (16)

(16) González, Luis. "El período formativo", en *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, 1983, p. 82.

Asimismo, en los inicios del siglo XIX, el licenciado Mario Moya Palencia, nos comenta que, "cuando Carlos IV y Fernando VII dejaron la corona española en manos de Napoleón Bonaparte, en el año de 1808, Juan Francisco de Azcárate y Francisco de Verdad y Ramos, Regidor y Síndico del Cabildo de la Ciudad de México, declararon ante el Virrey Iturrigaray que la Nueva España debía de reasumir su soberanía al no existir en la metrópoli un monarca legítimo. Las fuerzas reales del poder español -el alto clero, los oidores, los terratenientes, los comerciantes ricos- frustraron el intento independentista, arrestando al Regidor, al Síndico y al propio Virrey, asesinando a los primeros y enviando a España al último". (17)

El maestro Tena Ramírez, nos dice al respecto que; ... "el Ayuntamiento de la Ciudad de México integrado por criollos y con la representación de todo el reino, hizo entrega a Iturrigaray de una exposición que había elaborado el Regidor Azcárate y apoyado el Síndico Primo de Verdad, esta exposición fue el primer documento oficial que en Nueva España sostuvo la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo, en ausencia y en nombre del rey cautivo. La representación del Ayuntamiento fue transmitida por el Virrey a la Audiencia, la que se opuso a las pretensiones de los criollos". (18)

(17) Moya Palencia, Mario. op. cit., p. 39.

(18) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 3.

Dichos sucesos de 1808, aunque frustrados, contribuyeron a dar inicio al movimiento de Independencia, en que la institución municipal -el Ayuntamiento de la Ciudad de México- tuvo destacada participación, con lo que se crea de esta manera un verdadero antecedente histórico de la etapa independentista.

Es en la madrugada del 16 de septiembre de 1810, cuando Miguel Hidalgo y Costilla, da el grito de Independencia, iniciando con ello la verdadera lucha armada y la proliferación de Planes, Actas, Decretos, Congresos, etc., que vendrían a enriquecer nuestro acervo histórico constitucional.

5. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO

Al comenzar la etapa independentista para nuestro país, se inicia de hecho, el marco jurídico de la organización política y administrativa del régimen municipal.

Por lo tanto, citaremos a continuación las principales disposiciones que en materia municipal encontramos en los diferentes ordenamientos políticos que se formularon durante la etapa mencionada. Por considerar a algunos ordenamientos o disposiciones de mayor relevancia, hemos decidido colocar para su análisis, en lo que respecta a la parte conducente exclusivamente, las constituciones de 1812, 1824, 1836 y 1857, en diferentes apartados; asimismo, merecerá estudio aparte la Constitución de 1917.

Algunos ordenamientos a los que se va hacer referencia, no nos hablan correctamente del régimen municipal, sin embargo, por su importancia histórica-política del país nos habremos de referir.

A) Elementos Constitucionales

Este documento, elaborado por Ignacio López Rayón, no estructura al municipio, "aunque reconoce implícitamente su existencia y lo hace participe de los procesos políticos fundamentales: señala que la Suprema Junta, con acuerdo del Ayuntamiento respectivo, podrá otorgar carta de naturaleza a los extranjeros y dispone que los representantes personales "serán nombrados cada tres años y por los ayuntamientos respectivos", y éstos deberán componerse de las personas más honradas y de proporción, no sólo de las capitales sino de los pueblos del Distrito". (19)

Dicho documento no tuvo vigencia pero fue un verdadero antecedente de lo que vendría a ser la Constitución de Apatzingán, asimismo reafirma la legitimidad de la Independencia de América y se señala un Consejo de Estado para tratar los asuntos más importantes del gobierno.

(19) Ruíz Massieu, José F. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios, México, 1987, Ed. Porrúa, S.A. p. 29.*

B) Los Sentimientos de la Nación

Es en Chilpancingo, donde Morelos presenta, por conducto de Juan Nepomuceno Rosainz, el documento conocido como "Los Sentimientos de la Nación", su fecha, el 14 de septiembre de 1813. Entre otras cuestiones señalaba que: "La América es libre e independiente de España, que la Soberanía dimana inmediatamente del pueblo; que los empleos los obtengan sólo los americanos; que las leyes que dicte el Congreso, moderen la opulencia y la indigencia; que las leyes generales comprendan a todos, sin privilegios; que la esclavitud se proscriba para siempre de todos los años, para conmemorar el grito de Independencia, etc". (20)

C) Constitución de Apatzingan

Conocida también como Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, fue sancionada el 22 de octubre de 1814, en el Congreso de Anáhuac, es el supremo esfuerzo de Morelos por institucionalizar la independencia de México.

En lo que se refiere a la institución municipal, es en el artículo 208, donde hace un breve señalamiento, al indicar que: "En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y Repúblicas, los Ayuntamientos, y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema...". (21)

(20) Enciclopedia de México. op. cit., T. 7, p. 4196.

(21) Tena Ramírez, Felipe. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 53.

Dicha Constitución, por lo menos reconoce la existencia del municipio en virtud de mencionarlo en el numeral ya señalado. Habla esta Constitución, también, de las garantías de igualdad, seguridad, propiedad y libertad; asimismo divide al país para efectos electorales en provincias, distritos y "parroquias".

D) El Plan de Iguala

Expedido por Iturbide, el 24 de febrero de 1821, no hace mención al municipio y solo expone las bases para la consumación de la Independencia.

Z) Los Tratados de Córdoba

Firmados el 24 de agosto de 1821, en la Ciudad de Córdoba, Ver. donde se reconoce la Independencia de la América Mexicana, no hace comentario alguno a la institución municipal.

F) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano

Dicho reglamento, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de 1822, hace referencia al ayuntamiento en su artículo 24, al establecer que: "Las elecciones de ayuntamiento para el año de 1823, se harán con arreglo al decreto de la Junta Nacional Instituyente de 13 del próximo pasado noviembre. Y éstas y las de Diputados y demás que deban hacerse en lo sucesivo, se sujetarán a la Ley de elecciones que se está

formando por la misma junta, y circulará el gobierno oportunamente". (22)

También el artículo 91 del mencionado Reglamento, dispone que: "Subsistirán también con sus actuales atribuciones, y serán elegidos como se dijo en el artículo 24, los ayuntamientos de las capitales de provincia... para alternar en los oficios de ayuntamiento, y llenar debidamente los objetos de su institución". (23)

En el artículo 94 establece que "las elecciones en los pueblos que hayan de tener dos alcaldes, dos regidores y un síndico, se harán con la asistencia del cura o vicario, presididas por el jefe político subalterno, o por el Regidor del Ayuntamiento más inmediato que vaya en lugar de dicho jefe. Y las de los pueblos en que sólo ha de haber un alcalde, un regidor y un síndico, serán presididas del propio modo, con asistencia del cura o vicario, que certificarán la moralidad y aptitud de los que pueden ser elegidos". (24)

Se puede observar la injerencia de la iglesia en los asuntos políticos, injerencia que hasta las Leyes de Reforma, afortunadamente para el país y la democracia habría de desaparecer, como desapareció también, posteriormente, la figura del Jefe Político.

- (22) Los Derechos del Pueblo Mexicano. "El Artículo 115 de la Constitución de 1917", L Legislatura, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 1979, p. 298.
- (23) Ibid. p. 298.
- (24) Ibid. p. 298.

G) Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana

Este Plan de fecha de 16 de mayo de 1823, hace referencia a los ayuntamientos, en su parte conducente, en las Bases segunda y quinta, al mencionar que: Base Segunda. "Los ciudadanos deben elegir a los individuos... de los congresos provinciales y de los ayuntamientos. Las Bases son...:

Para los ayuntamientos un alcalde, dos regidores y un síndico en los pueblos de menos de 1000 almas; dos alcaldes, cuatro regidores, un síndico en los de más de 3000 almas; dos alcaldes, seis regidores y dos síndicos, en los de más de 6000; dos alcaldes, ocho regidores y dos síndicos, en los de más de 16000; tres alcaldes, diez regidores y dos síndicos, en los de más de 24000; cuatro alcaldes, doce regidores y dos síndicos, en los de más de 40000; cuatro alcaldes, catorce regidores y dos síndicos, en los demás de 60000.

BASE QUINTA.- Parte Conducente

Habrá un congreso provincial y un prefecto de cada una de las provincias en que el congreso nacional divide al Estado.

El congreso (Nacional del Senado)... debe aprobar o reformar los arbitrios que deben proponer los ayun-

tamientos para las necesidades de los pueblos...".

(25)

Es a partir de la Constitución de Cádiz -que se estudiará en un apartado posterior-. Cuando "la Organización Territorial del Imperio, descansa en la figura del jefe político, cuyo "principal objeto es el sostén, el orden social y de la tranquilidad pública", (artículo 48). El jefe ejerce vigilancia sobre los ayuntamientos a fin de cuidar que dieran exacto cumplimiento a sus obligaciones". (26)

H) Acta Constitutiva de la Federación Mexicana

Esta acta fechada en la Ciudad de México el 31 de enero de 1824, hace referencia sólo al ámbito local Estatal, más no se refiere al ámbito Municipal.

I) Bases Constitucionales de la República Mexicana

Fueron suscritas en la Ciudad de México el 23 de octubre de 1835 y en su artículo 10, parte conducente, señala que:

"... Las juntas departamentales serán el consejo del gobernador, estarán encargadas de determinar o promover cuanto conduzca al bien y prosperidad de los Departamentos, y tendrán las facultades económico-municipales, electorales y legislativas

(25) Idem, pp. 298 y 299.

(26) Ruíz Massieu, José F. op. cit., p. 30.

que explicará la ley particular de su organización". (27)

J) Bases Orgánicas de la República Mexicana

Aprobadas el 12 de junio y publicadas el 14 del mismo mes de 1843. Están compuestas por 202 artículos y 11 títulos que contienen las siguientes disposiciones en materia municipal:

"Artículo. 134.- Son facultades de las asambleas departamentales: XIII. Aprobar los planes de arbitrios municipales, y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades". (28)

Como puede observarse, existe una demasiada injerencia en la vida de los municipios por parte de autoridades, Jefes Políticos, etc., quedando los ayuntamientos sujetos a la potestad de los funcionarios administrativos.

En su artículo 4o. establece que el territorio de la República se dividirá en Departamentos y éstos en Distritos, partidos y municipalidades, pero no reglamenta las funciones ni el nombramiento o elección de éstas últimas.

También las Juntas Departamentales tenían facultades reglamentarias respecto de la política municipal, urbana y rural y el de hacer la división política del territorio provincial.

(27) *Los Derechos del Pueblo Mexicano*. op. cit., p. 300.

(28) *Ibid.*

X) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana

Dado en el Palacio Nacional el 15 de mayo de 1856, "con fundamento en el Plan de Ayutla -al que nos habremos de referir posteriormente-, y mientras se elabora una nueva constitución que respondiera a las demandas democratizadoras del movimiento antisantanista, el presidente sustituto, Ignacio Comonfort, expidió dicho Estatuto. El Estatuto desarrolla las garantías de libertad, propiedad y seguridad, dentro de la más firme tradición liberal, fija los fundamentos orgánicos de la república y adelanta la fórmula federal, que la magna carta de 1857 consagraría definitivamente". (29)

En lo referente a la cuestión municipal, podemos señalar al artículo 117 en su fracción XIII como alusión al municipio al disponer que:

Artículo 117.- "Son atribuciones de los gobernadores: XIII. Hacer la división política del territorio del Estado, establecer corporaciones y funcionarios municipales y expedir sus ordenanzas respectivas.

También la fracción XXV del mismo artículo disponía que: XXV. Cuidar de la buena administración e inversión de los fondos de los ayuntamientos y de los propios y árbitros de los pueblos, dictando al efecto todas las disposiciones y medidas convenientes.

(29) Ruiz Massieu, José F. op. cit., p. 36.

tes, y dando cuenta de ellas al Supremo Gobierno".

(30)

Aprobaban los gobernadores los planes de arbitrios municipales, con lo que intervenían de manera extrema en la vida de los municipios, así lo hace ver la fracción XVI al señalar que:

XVI. Aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos de los gastos de las municipalidades.

L) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano

Dicho Estatuto fue dado a conocer el 10 de abril de 1865, y más que una Constitución es un ordenamiento administrativo, cuyo objeto era el de regir temporalmente. En tanto se estructuraba la organización política definitiva.

Los artículos referentes a la cuestión municipal, en su parte conducente son:

Artículo 28.- Los prefectos son los Delegados del Emperador para administrar los departamentos cuyo gobierno se les encomienda...

Artículo 29.- Cada prefecto tendrá un consejo de gobierno departamental compuesto del funcionario judicial más caracterizado, del administrador de

(30) *Los Derechos del Pueblo Mexicano.* op. cit., p. 306.

rentas, de un propietario agricultor, de un comerciante y de un minero industrial, según más convenga a los intereses del departamento.

Artículo 34.- En cada distrito los subprefectos son los subdelegados del poder imperial...

Artículo 36.- Cada población tendrá una administración municipal propia y proporcionada al número de sus habitantes.

Artículo 37.- La administración municipal estará a cargo de los alcaldes ayuntamientos y comisarias municipales.

Artículo 38.- Los alcaldes ejercerán solamente facultades municipales.

Artículo 39.- Son atribuciones de los alcaldes:

- I. Presidir los ayuntamientos.
- II. Ejercer en la municipalidad las atribuciones que les encomienda la ley.
- III. Representar judicial y extrajudicialmente la municipalidad, contratando por ella y defendiendo sus intereses en los términos que prevenga la ley.
- IV. El Emperador decretará las contribuciones municipales con vista de los proyectos que formen los ayuntamientos respectivos. Estos

informes se llevarán al Gobierno por conducto y con informe del prefecto del Departamento a que la municipalidad corresponda.

Artículo 42.- En las poblaciones en que el Gobierno lo estime conveniente se nombrará un letrado que sirva de asesor a los Alcaldes y ejerza las funciones de Síndicos procurador en los litigios que deba sostener la municipalidad.

Artículo 43.- Los Ayuntamientos formarán el Consejo de municipio, serán elegidos popularmente en elección directa, y se renovarán por mitad cada año.

Artículo 44.- Una ley designará las atribuciones de los funcionarios municipales, y reglamentará su elección". (31)

Como se puede apreciar, el llamado Imperio estaba organizado territorialmente a base de Departamentos, en lo que había un prefecto en cada uno de los mismos, que eran designados por el Emperador. Todo, como fiel reflejo del sistema centralista imperante.

6. EL MUNICIPIO Y LA CONSTITUCION DE CADIZ

La Constitución de Cádiz de 1812, conocida también como la Constitución de la Monarquía Española, fue promulgada y jurada en España el día 19 de marzo de 1812 y en Nueva España (31) Ibid. pp. 306 y 307.

(México), el 30 de septiembre del mismo año, por el Virrey Francisco Javier Venegas.

Dicha Constitución de accidentada y efímera vigencia, fue la que con mayor amplitud abordó el tema municipal, al grado de dedicarle todo un Título en el cuerpo de la misma, denominado "del Gobierno Interior de las Provincias y de los Pueblos", en el que destacan como verdaderos antecedentes constitucionales del municipio los artículos: 309 al 323 y otros. Nos hablaba ya, de la integración de los ayuntamientos, de su funcionamiento, de las elecciones o procesos electorales, de la competencia mínima del ayuntamiento en lo que respecta a servicios públicos, en fin a una serie de principios elementales de la administración pública municipal.

Esta Constitución sólo estuvo vigente cerca de un año, ya que el grupo español y los criollos ricos se opusieron a ella, por lo que el Virrey Calleja, sucesor de Venegas, la abolió en agosto de 1814, y que posteriormente, en marzo de 1820, se volvió a establecer ya por Fernando VII y a consecuencia del levantamiento de Riego.

Fue una constitución de índole liberal para proteger los derechos individuales, la libre expresión en asuntos políticos y la igualdad jurídica entre los españoles y americanos.

Pero también introdujo la figura del Jefe Político, que tanto daño ocasionó a nuestra noble institución, por seguir prácticas viciosas y antidemocráticas, al grado de convertirse en

odiosa y en bandera para iniciar la Revolución de 1910, es decir, durante muchos años permaneció arraigada entre el ayuntamiento como autoridad local y el gobierno como autoridad central al que favorecía; principia en los comienzos de un siglo y termina en los inicios de otro.

Al respecto, el especialista Ochoa Campos nos comenta que: "La Institución de los Jefes Políticos, tuvo su origen en la Constitución Gaditana de 1812, la que a su vez siguió el modelo francés de la época napoleónica..., asimismo, la Constitución de Cádiz sentó precedentes negativos, que se recrudecieron en nuestro medio al transcurso de los años con el régimen de centralización al que se quedaron sometidos los Ayuntamientos". (32)

Por su parte, Jorge Sayeg Helú nos dice: "Fueron los prefectos y los jefes políticos quienes, ejercieron verdaderos cacicazgos, llegaron a controlar y a hacer odiosa una institución que, como el municipio, se levantaba con éxito..." (33)

Dentro de la evolución constitucional del municipio, es la Constitución de Cádiz la que más espacio le dedica a nuestra institución y a su vez, de la que menos vigencia tiene.

(32) Ochoa Campos, Moisés. op. cit., p. 223.
(33) Sayeg Helú, Jorge. *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, México, 1984, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura, p. 17.

7. LA CONSTITUCION DE 1824

Sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, consta de siete títulos, subdivididos en secciones, y de 171 preceptos. Por lo que respecta a la institución municipal, no hace referencia directa y sólo a vía de interpretación, podríamos señalar que los ayuntamientos se regían por muchas disposiciones que con anterioridad a la presente Constitución existían, por lo que el artículo 161 en su fracción primera, al disponer que "cada uno de los Estados tiene obligación de organizar su gobierno y administración interior, sin oponerse a esta constitución ni a la acta constitutiva", nos lleva a suponer que existía todavía el municipio, en virtud de regularse por la Constitución anterior, es decir, la Constitución de Cádiz.

"La Constitución de 1824 dividió a México en diecinueve Estados y cinco territorios. Facultó a cada Estado para elegir gobernador y asambleas legislativas propias, como se hacía en los Estados Unidos y lo tenía previsto la Constitución de Cádiz. El gobierno federal tendría los tres poderes clásicos según la doctrina de Montesquiu. Al poder legislativo federal lo compondrían dos cámaras: diputados y senadores. El Ejecutivo Federal debería ejercerlo un Presidente o en ausencia un Vicepresidente. El Judicial Federal en su más alto nivel se atribuyó a la Suprema Corte. Por lo que toca a principios, la Constitución de 1824 mantuvo como religión para el

pueblo la católica, prohibió el ejercicio de cualquier otra y ordenó las libertades de palabra e imprenta.

El Congreso General Constituyente instalado el 7 de noviembre de 1823, después de expedir el "Acta Constitutiva" del 31 de enero siguiente, mediante la cual se esbozó el futuro régimen político de la Nación Mexicana con la adopción de la forma federal del nuevo Estado y de la forma de gobierno republicano, decretó el día 4 de octubre de 1824 la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

"El 'Acta Constitutiva' y la Constitución Federal, ambas de 1824, tienen así el especial valor histórico de ser el auténtico acto de la creación jurídica del Estado Mexicano, de manera cabal y definitiva, con las formas y con los elementos políticos que han subsistido durante un siglo y medio". (34)

Al referirse al Municipio en la Constitución que nos ocupa, el distinguido maestro y constitucionalista, Ignacio Burgoa, nos dice que"... el Municipio no sólo decayó políticamente hasta casi desaparecer, sino que en el ámbito de la normatividad constitucional, apenas se le mencionó por las leyes fundamentales y documentos jurídicos emanados de las corrientes federales y liberales". (35)

(34) Martínez Baez, Antonio. *Discurso pronunciado en la sesión de la Cámara de Diputados el día 3 de octubre de 1974.*

(35) Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1973, Ed. Porrúa, S.A., p. 83.

8. LA CONSTITUCION DE 1836

En lo que respecta al régimen municipal, es la Sexta de las Leyes Constitucionales de la República Mexicana, expedida en la Ciudad de México el 29 de diciembre de 1836, la que nos hace mención al municipio.

"Las corrientes conservadoras que no habian sido derrotadas definitivamente en 1824, se adueñan del poder: abrogan la carta liberal e instauran la primera constitución centralista... y es así como... en lugar de estados soberanos dotados de la capacidad de darse sus propias constituciones, existen departamentos que carecen tanto de facultades constituyentes como propiamente legislativas". (36)

Así, leemos en el artículo 22 que: "Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había el año de 1808, en los puertos cuya población llegue a cuatro mil almas, y en los pueblos que tengan ocho mil. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz...; por su parte el artículo 23 de la Constitución centralista, nos decía que: Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley, 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 seis; los segundos de doce; y los últimos de dos".

(36) Ruíz Massieu, José F. op. cit., pp. 32 y 33.

El criterio de la citada Constitución, en el sentido de reconocer y reglamentar la integración de los ayuntamientos, nos muestra la ocupación que de éstos, tuvo la constitución centralista.

A mayor abundamiento, en lo que respecta a la cuestión tributaria, la presente constitución conservadora, se ocupó de una manera atinada, diríamos mejor, adelantándose a su época, ya que en su artículo 25 disponía que; "Estará a cargo de los Ayuntamientos la recaudación e inversión de los propios y arbitrios".

El número de integrantes de los ayuntamientos, se determina por las juntas departamentales junto con los gobernadores y éstos, que eran designados por el Presidente de la República a propuesta de las juntas departamentales ejercían un estrecho control sobre los ayuntamientos, con el auxilio de prefectos y subprefectos.

Además, los gobernadores estaban facultados para "resolver las dudas que ocurran sobre elecciones de ayuntamientos y admitir o no las renunciaciones de sus individuos".

Se desprende de la lectura a los artículos 25 y 26 de la propia Constitución, que los ayuntamientos junto con los alcaldes, tenían importantes atribuciones como son: las de policía, el ciudadano de las cárceles, salubridad, hospitales, escuelas públicas de primera enseñanza; caminos, puentes y calzadas; propios y arbitrios; el fomento de la agricultura,

industria y comercio; conciliación en pequeños litigios y providencias muy urgentes a falta de Juez de Primera Instancia, etc.

Los artículos 18 y 21, nos muestran cómo los ayuntamientos estaban subordinados a los prefectos y subprefectos que existían al frente de cada Distrito y Partido y todos supeditados al Poder Central.

Las Juntas, eran competentes para iniciar ante el Congreso leyes relativas a la administración municipal y formar con el gobernador, las ordenanzas municipales de los ayuntamientos, con el auxilio de los subprefectos.

Como podemos apreciar, existía una sofocante injerencia en los asuntos municipales, es decir, estaba totalmente invadida la esfera municipal por diferentes instancias "representativas" del poder central, que hacía, deshacía y decidía todo lo concerniente a la administración de los ayuntamientos.

9. EL MUNICIPIO EN LA CONSTITUCION DE 1857

Esta Constitución, sancionada por el Congreso el 5 de febrero de 1857, tiene su fundamento más importante en el Plan de Ayutla. Una vez expedida y en lo que respecta al ámbito municipal diremos que no se elevó al rango constitucional por lo que fueron los Estados los que tuvieron la facultad de legislar en dicha materia.

Asimismo, se precisó aquí la organización del país en forma de República representativa, democrática y federal.

El constituyente hizo referencia al municipio, por medio del Diputado José Ma. Castillo Velásco, al representar ante la asamblea un proyecto sobre adiciones referidos al municipio o municipalidades, en el que en forma general, decía y haciendo alusión a la libertad de los Estados, que:

"A las partes de la federación, que son los Estados, para su administración interior, debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades". (37)

También el mencionado Diputado, que pugnaba por la libertad administrativa y política del municipio, expresaba "que toda municipalidad con acuerdo de su consejo electoral, puede decretar las medidas que crea convenientes al municipio", además proponía que "todo pueblo en la república debe tener terrenos suficientes para el uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas". (38)

Como dicho Congreso no aceptó que se consignarán las bases de la organización municipal en un capítulo de la Constitución o en texto por separado, dio motivo a que la facultad de legislar en materia municipal, según el artículo 117 de la

(37) Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, T. I.

(38) *Ibid.*

Constitución entonces vigente, estuviera a cargo de los Estados.

La Constitución de 1857 convertía a los llamados Departamentos en Estados. según las bases establecidas en la Constitución de 1824, al referirse a la organización de los mismos, decía que los Estados adoptarían para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, sin mencionar a los municipios, por lo que dio motivo a que los Estados por medio de las legislaturas locales, organizaran a su arbitrio a los municipios, tomando mucha fuerza los gobernadores, trayendo como consecuencia los principios de una dictadura.

Asimismo, el tratadista Sergio Francisco de la Garza, nos dice, con respecto al municipio en la Constitución de 1857, que "No se ocupa sino de paso, en algunas disposiciones del municipio; así lo menciona tan sólo, cuando en su artículo 31, fracción II, establece la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio; cuando en el artículo 36, fracción I, considera como una obligación de los mexicanos la de inscribirse en el padrón de la municipalidad y cuando en el artículo 72, fracción VI (antes de la reforma de 1901), aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito Federal y Territorios". (39)

(39) De la Garza, Sergio F. *El Municipio*, México, Ed. Jus, 1947, p. 36.

Se observa una verdadera centralización por parte de los Estados, los gobernadores y las legislaturas de las entidades federativas, al no dejar al municipio en libertad para su actuación política y administrativa en beneficio de su propio desarrollo.

Nos dice el maestro Tena Ramírez que "siendo instituciones democráticas. parecería que los municipios deberán haber merecido atención de los regímenes federales y que la libertad municipal figuraría en los programas del partido liberal. Pero no fue así, las Constituciones federalistas olvidaron la existencia de los municipios y fueron las Constituciones Centralistas y los gobiernos conservadores los que se preocuparon por organizarlos y darles vida". (40)

En fin, la sofocante intervención de los gobernadores en los asuntos propios del municipio, en la Constitución de 1857, hace que el distinguido tratadista chiapaneco y el mejor de los comentaristas a la mencionada Constitución, Don Emilio Rabasa, nos diga que "Por debajo del Gobierno están los jefes políticos, que, como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que presentan tenga medios inmediatos de acción y centralización... el Gobierno del Estado centraliza todas las funciones y abarca toda la administración de los asuntos locales, cualesquiera que ellos sean... su freno sería la elección respec-

(40) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional*. op. cit., p. 141.

tiva de los funcionarios, que surte sobre ellos efectos mas eficaces quizá, por que el objeto de la elección local está al alcance de mayor número de individuos en el pueblo, y el interés que despiertan, tanto la lucha como la conducta de los mandatarios, hace a los ciudadanos más asiduos en el trabajo electoral y más aptos para juzgar del Gobierno". (41)

10. EL MUNICIPIO EN LA REVOLUCION

El Municipio, durante la etapa revolucionaria, es sin duda, una institución que tuvo una verdadera participación, en el movimiento revolucionario, desde sus inicios hasta su consumación.

Fue una de las banderas principales que la Revolución sostuvo, es decir, la del Municipio Libre. Así como la del Derecho a la tierra, que se consagró en el artículo 27 constitucional, la del Derecho al Trabajo, que fue plasmado en el numeral 123, es la del Municipio Libre, una gran conquista que se plasmó en el artículo 115 de nuestra Constitución de 1917 y que actualmente nos rige.

De los artículos anteriormente señalados, el 27, da origen a la Ley Federal de la Reforma Agraria, el 123, a la Ley Federal del Trabajo y el 115, a la regulación constitucional del municipio en México, y a que los Estados adopten para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, represen-

(41) Rabasa, Emilio. *La Constitución y la Dictadura*, México, Ed. Porrúa, S.A. 1982, p. 227.

tativo y popular. Es decir, alcanza ya nuestra institución municipal la jerarquía constitucional.

La etapa del porfiriato, que tanto daño hizo a nuestro sistema municipal por haber pisoteado materialmente al municipio, era la barrera que habría que derrumbar nuestro movimiento armado de 1910, entre otras, que de una u otra manera aplastaban a nuestro pueblo, ya que no existían las libertades políticas para la participación ciudadana en los asuntos públicos, era en el clandestinaje donde se participaba activamente.

Es por eso que el maestro Carlos F. Quintana Roldán, nos dice al respecto que "los Municipios en la Organización Política del porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder central de Don Porfirio Díaz, las jefaturas políticas o prefecturas, originadas desde la Constitución de Cádiz -como se dijo anteriormente-, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos y por ende, uno de los postulados básicos de los líderes revolucionarios, fue la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre. En ese sentido -continúa el especialista y maestro de Derecho Municipal-, encontramos una notable coincidencia revoluciona-

ría entre los jefes y líderes del movimiento armado de 1910".

(42)

También, el especialista Ochoa Campos, nos menciona que: "La lucha contra la dictadura había de ser sólo el principio de la Revolución, que llevaba por meta alcanzar postulados de justicia social imposibles de realizarse sino a través de una nueva organización política.

"La existencia del ejercicio democrático y su pleno disfrute por el pueblo, suponía una conquista inmediata y elemental: La del derecho del ciudadano a elegir sus propias 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 Revolución comenzó postulando la abolición de las jefaturas políticas y la libertad municipal, como requisitos exigidos para alcanzar un régimen basado en la soberanía popular. Es así como un historiador -nos dice Ochoa Campos en su cita- menciona que "el ayuntamiento era un cero a la izquierda; la jefatura política, un siervo del Gobernador y el Gobernador un lacayo de Porfirio Díaz". (43)

Hemos visto pues, como el Municipio participa en el levantamiento armado de 1910, en el que con diferentes programas y

(42) Quintana Roldán, Carlos F. "Comentarios al artículo 115 Constitucional", en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada)* México, 1985, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, p. 279.

(43) Ochoa Campos. op. cit., pp. 309 y 310.

planes revolucionarios, que veremos a continuación, se hace presente.

11. DIFERENTES PLANES REVOLUCIONARIOS

Citaremos brevemente en el presente apartado, los diferentes, Planes Revolucionarios que dieron origen a la inminente constitucionalización que vendría a tener nuestro régimen municipal en nuestra Carta Magna, es decir, son un verdadero antecedente del Municipio, y que por ser de gran trascendencia, los mencionaremos en el presente trabajo, citándolos únicamente en su parte conducente al municipio.

A) El Plan de la Noria (1871)

Suscrito por Porfirio Díaz (sic) en noviembre de 1871 y en el que en su parte conducente nos dice que:

"Varios Estados se hayan privados de sus autoridades legítimas y sometidos a gobiernos impopulares y tiránicos, impuestos por la acción directa del Ejecutivo, y sostenidos por las fuerzas federales. Su soberanía, sus leyes y la voluntad de los pueblos han sido sacrificadas al ciego encaprichamiento del poder personal... Que la unión garantice a los Ayuntamientos, derechos y recursos propios como elementos indispensables para su libertad e independencia".

B) El Plan de Tuxtepec (1876)

Es en el preámbulo de dicho Plan, reformado el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco suscrito también por Porfirio Díaz, y en el que en su parte conducente señala:

"Que la soberanía de los Estados es vulnerada repetida veces; que el Presidente y sus favoritos destituyen a su arbitrio a los gobernadores, entregando los Estados a sus amigos, como sucedió en Coahuila, Oaxaca, Yucatán y Nuevo León, habiéndose intentado hacer lo mismo con Jalisco: que a este Estado se le segregó, para debilitarlo, el importante cantón de Tepic, el cual se ha gobernado militarmente hasta la fecha, con agravio del Pacto Federal y del Derecho de Gentes...

Que la administración de justicia se encuentra en la mayor prostitución pues se constituye a los jueces de distrito en agentes del centro para oprimir a los Estados; que el poder municipal ha desaparecido completamente, pues los Ayuntamientos son simples dependientes del Gobierno, para hacer las elecciones".

C) El Plan del Zapote (1901)

"Uno de los primeros Planes revolucionarios, en contra del régimen porfirista, fue el de El Zapote, suscrito el 21 de abril de 1901 en Mochitlán Estado de Guerrero.

Este plan, con el que se encendió la primera chispa en el Sur, además de sus demandas agrarias, contenían puntos políticos, en defensa del sufragio efectivo, en oposición a la reelección en los puestos públicos y en abierta lucha en contra del casiquismo regional.

Años después, a partir de 1910, los planes revolucionarios habían de sucederse.

D) Programa del Partido Liberal Mexicano (1906)

"Es en el punto 45 y 46 de dicho Programa fechado en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A., el 10. de Julio de 1906, donde el Partido Liberal Mexicano propuso, en el capítulo de Puntos Generales de su programa, las siguientes reformas constitucionales:

- Punto 45.- Suspensión de los Jefes Políticos
- Punto 46.- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.

Bajo el lema: "Reforma, Libertad y Justicia", lo firmaban: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Librado Rivera, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante".

E) El Partido Democrático (1909)

"En 1908, la entrevistas Díaz-Creelman produjo una efervescencia, traducido en la organización de partidos políticos que, como el Democrático, reunió al licenciado Benito Juárez Maza, a Jesús Urueta, al profesor Abraham, Castellanos, a Diódoro Batalla y a Rafael Zubarán y Capmany. El Partido Democrático celebró su asamblea general el 22 de enero de 1909.

Don Antonio Romero Flores señala cómo en dicho partido hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos.

Su manifiesto a la Nación, "Iba luego por los fueros de la vida municipal, considerando al Municipio Libre como la celdilla "que resume en su vida la vida entre el organismo", quitando a los ayuntamientos la oprobiosa tutela de los jefes políticos".

F) El Plan de Valladolid (1910)

"En la lejana Valladolid de Yucatán, a principios de junio de 1910 Miguel Ruz Ponce y Maximiliano Bonilla, al frente de un grupo de vecinos, se posesionaron de la población, en donde "se había hecho sumamente odiado el jefe político Luis Felipe Regil, quien desplegaba un lujo de crueldad en toda la comarca. Cansados de soportarlo, se sublevaron más de mil quinientos labriegos, y aunque solamente armados de malos fusi-

les, cerca de doscientos atacaron en la madrugada del 4 de junio de 1910 a la población, matando al dicho Regil, Facundo Regil sargento de la fuerza local, y a Liborio Albornoz, policía. El Plan de Valladolid, dado en el paraje de Dzelkoop, a los diez días del mes de mayo de 1910, expresaba que "Este pueblo que a diario siente en las espaldas el flagelo del castiguismo, no puede soportar por más tiempo las arbitrariedades del terrible Dictador que ha visto su agonía y su miseria...".

G) El Plan de San Luis Potosí (1910)

También en el preámbulo de dicho Plan, suscrito por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, se lee en su parte conducente:

"La soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos... sólo existen escritos en nuestra Carta Magna... los Gobernadores de los Estados son designados por él (Poder Ejecutivo), y ellos, a su vez, designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales".

H) El Plan Político Social (1911)

"Este Plan Zapatista, proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla, y el Distrito Federal, postuló:

VI. "Se reorganizarán las municipalidades suprimidas".

En cuanto al problema urbano de la habitación, establecía:

XIII. "Inmediatamente que las circunstancias lo permitan, se revisarán el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida, relativamente al capital que estas fincas representan, a reserva de realizar trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas, pagaderas en largos plazos, para las clases obreras".

I) El Plan de Bernardo Reyes (1911)

Lanzado en Soledad Tamaulipas, el 16 de noviembre de 1911, se encuentra modificaciones sustanciales al Plan de San Luis Potosí, adicionándole una parte relativa al restablecimiento de la Zona Libre en la Frontera Norte de la República, insistiendo en la efectividad del sufragio.

En su artículo 5o., "Declara Ley Suprema de la República el principio de No Reelección del Presidente y del Vicepresidente de la misma, Gobernadores de los Estados y Presidentes Municipales".

J) El Plan de Ayala (1911)

"Este Plan de 28 de noviembre de 1911, que proclamó el derecho a la tierra, contiene en su parte substancial lo siguiente:

7. "En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán, previa indemnización de la tercera parte de esos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fondos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".

K) El Plan de Santa Rosa (1912)

En este Plan de 2 de febrero de 1912, solamente se encuentran una alusión a los municipios en materia electoral:

40. La Ley Electoral penará con prisión y multa a los Ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que

de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto".

L) El Pacto de la Empacadora (1912)

"El Plan orozquista, suscrito el 25 de marzo de 1912, en Chihuahua contiene dos puntos concretos sobre el régimen municipal:

"28. La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar y administrar sus arbitrios y fondos".

"29. Se suprimirán en toda la República los cargos de Jefes Políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los Presidentes Municipales".

M) EL PROGRAMA DE REFORMAS POLITICO-SOCIALES DE LA REVOLUCION

Aprobado por la Soberana Convención Revolucionaria y expedido en Jojutla, Estado de Morelos, el 18 de abril de 1916, consignó los postulados del zapatismo en materia municipal, al incluir en primer término de sus propuestas Reformas Políticas, el siguiente:

Artículo 32.- "Realizar la independencia de los municipios, procurando a éstos una amplia libertad de acción que les permita atender eficazmente a los

intereses comunales y los preserve de los ataques y sujeciones de los gobiernos federal y locales".

N) El Plan de Milpa Alta (1919)

"El Plan zapatista de Milpa Alta, de 6 de agosto de 1919, consigna un punto interesante sobre colonización. Dice así:

Noveno.- "La colonización extranjera se hará de preferencia y a base de establecer una colonia, pero formada por colonos de la raza más adelantada en la agricultura, por cada diez pueblos de indígenas, y que la colonia aludida quede comprendida dentro de la comarca abarcada por los pueblos mencionados, a efecto de que los labradores indígenas mejoren por este medio en cultivo de sus tierras".

12. Adiciones al Plan de Guadalupe

Encontramos en los artículos 2o. y 4o. de las adiciones al Plan de Guadalupe realizadas por Venustiano Carranza, el 12 de diciembre de 1914, en el puerto de Veracruz, lo siguiente en materia municipal:

Artículo 2o.- Parte conducente. "El primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a

dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país...

Establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional...".

Artículo 40.- Parte conducente. "Al triunfo de la Revolución, reinstalada la Suprema Jefatura en la Ciudad de México y después de efectuarse las elecciones de Ayuntamiento en la mayoría de los Estados de la República...".

13. Decreto que Reforma el Artículo 109 de la Constitución de 1857

Expedido por Venustiano Carranza en la Ciudad de México, el 25 de diciembre de 1914.

Vuelve la Ciudad y Puerto de Veracruz, ha demostrar su tradición municipalista, ya que es aquí donde, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Don Venustiano Carranza, decreta las reformas al artículo 109 de la Constitución de 1857, que era el vigente en ese año.

En los considerados referentes al Municipio Libre, podemos apreciar el verdadero interés que por nuestra institución tuvo Don Venustiano Carranza, al que como dice el maestro Ochoa Campos, bien podríamos llamarle el "Apóstol del Municipio Libre", por ser el principal precursor del mismo.

Por lo tanto, citaremos algunos de los considerandos que dieron origen a la constitucionalización del Municipio:

- Que durante largos años de tiranía sufrida por la República, se ha pretendido sistemáticamente centralizar el Gobierno, desvirtuando la institución Municipal, y que la organización que hoy tiene en varias entidades federativas sólo es apropiada para tener un gobierno absoluto y despótico.
- Que es insostenible ya, la práctica establecida por los gobiernos, de imponer como autoridades políticas, personas enteramente extrañas a los municipios, las que no han tenido otro carácter que el de agentes de opresión.
- Que el ejercicio de las libertades municipales, educa directamente, al pueblo para todas las otras funciones democráticas y despierta su interés por los asuntos públicos.
- Que la autonomía de los Municipios moralizará la administración y hará más efectiva la vigilancia de sus intereses, impulsará el desarrollo y funcionamiento de la enseñanza primaria en cada una de las regiones de la República.
- Que el Municipio independiente es la base de la libertad política de los pueblos, así cómo la primera condición de su bienestar y prosperidad, puesto que las autoridades están más capacitadas, por estrecha proximidad al pueblo, para conocer sus necesidades y para atenderlas y remediarlas con eficacia.

- Que introduciendo en la Constitución la *EXISTENCIA DEL MUNICIPIO LIBRE* como base de la organización política de los Estados, queda así suprimida definitivamente la odiosa institución de las Jefaturas Políticas.

- Que elevada con esta reforma a categoría de precepto constitucional la existencia autónoma de los municipios, dependerá la fuerza pública de la autoridad municipal, pero para evitar la posibilidad de fricciones entre las autoridades municipales y las de las de la Federación o de los Estados, la fuerza pública del Municipio, donde el Poder Ejecutivo resida, quedará exclusivamente al mando de éste.

El mencionado decreto consta de un artículo único en el que se establece;

Artículo Único.- "Se reforma el artículo 109 de la constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, en los términos que siguen: "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, el Municipio Libre, administrados por Ayuntamientos de elección popular directa y sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado.

El ejecutivo y los Gobernadores de los Estados, tendrán el mando de la fuerza pública de los Municipios donde residen habitual o transitoriamente.

Los gobernadores no podrán ser reelectos ni durar en su encargo por un período mayor de seis años".

14. MENSAJE Y PROYECTO DE CONSTITUCION DE VENUSTIANO CARRANZA

Fecha en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916, señalaba en lo referente al Municipio que: Sexagésimosegundo párrafo del mensaje: "El Municipio Independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la Revolución, como que es la base del Gobierno Libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida Municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que mantenga a éstos completamente alejados, del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirán cumplir su cometido de una manera bastante aceptable.

Por lo que hace al PROYECTO, diremos que es la parte medular de la preocupación de Don Venustiano Carranza, ya que aquí se

define lo que sería el texto del artículo 115 en la Constitución de 1917, que a continuación citamos:

Artículo 115 del Proyecto.- "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, el Municipio Libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.

El Ejecutivo Federal y los gobernantes de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residieren habitual o transitoriamente.

Los gobernadores constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores substitutos o interinos,

las prohibiciones del artículo 83.

El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada una; pero en todo caso, el número de representantes de una legislatura local, no podrá ser menor de siete diputados propietarios.

En los Estados, cada distrito electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado, un ciudadano mexicano por nacimiento".

Claro está que en el Constituyente tendría sus modificaciones, que posteriormente analizaremos.

15. El Congreso Constituyente de 1916-1917

Una vez que se consumó la Revolución, en la que como se dijo anteriormente, uno de sus postulados, era el del Municipio Libre, la Supresión de las Jefaturas y Prefecturas Políticas,

pasemos al Congreso Constituyente de 1916 donde se gestó la estructuración del Municipio en la Carta Magna.

En dicho Congreso, el tema municipal tuvo acalorados debates, mismos que estudiaremos en el próximo apartado, basta solo mencionar cómo se llegó a ese Congreso.

"A mediados de 1916, Carranza... continuó decretando medidas para organizar a la Nación, y expidió la convocatoria para elegir un Congreso que discutiera el proyecto de reformas presentado por el propio Carranza, las Cámaras quedaron instaladas el 21 de noviembre del mismo año, en la ciudad de Querétaro, precisamente en la Academia de Bellas Artes de San Fernando".

"La instalación del Congreso en Querétaro, representó la culminación del movimiento iniciado por Carranza, pero también la necesidad de adecuar la Constitución (en ese entonces la vigente era la de 57) a la realidad de ese entonces".

"El Congreso, integrado por constitucionalistas en su mayoría, inició los debates del proyecto de Constitución presentado por el Primer Jefe. El documento contenía gran cantidad de asuntos que modificaban radicalmente la ley vigente".

En términos generales, las proposiciones de Carranza en materia política fueron aprobadas por la asamblea.

La tarde del 31 de enero de 1917, la Constitución fue firmada en el Teatro Iturbide, especialmente adaptado para que sirviera de recinto al Congreso". (44)

Para llegar a la normatividad constitucional vigente, nuestra institución municipal tuvo que pasar por un gran periodo de incertidumbre política, debido a que la inestabilidad social que reinaba a fines del siglo XIX y principios del XX, no daban las condiciones necesarias para que el Municipio tuviera la estructura que hoy conocemos.

Fue necesario luchar desde todas las trincheras, incluyendo la tribuna del Congreso, para que nuestro régimen municipal adquiriera una relevante participación en la vida democrática del país.

Se dice que no hay mal que dure 100 años, pero para el régimen municipal, los 30 años y ocho meses de permanencia en el poder por parte de Porfirio Díaz, fueron toda una pesadilla.

Más que pesadilla, fue un verdadero tormento para nuestro Municipio Mexicano, que comienza, en la etapa porfirista, por medio de siete reelecciones, seis de ellas consecutivas, mismas que se inician cuando asume el poder por primera vez el 28 de noviembre de 1876, lo abandono ocho meses después vuelve del 17 de febrero de 1877 al 30 de noviembre de 1880, hace un receso de cuatro años; volviéndose a ser cargo otra

(44) De Zitácuaro a San Lázaro, *170 años de Historia Legislativa de México 1811-1981*, México, 1982, LI Legislatura, Cámara de Diputados, (Folleto).

vez del Poder Ejecutivo, el 10. de diciembre de 1884 y perpetuándose hasta el 15 de mayo de 1911, fecha en que renuncia forzado por la Revolución, afortunadamente.

La Revolución, es el antecedente histórico inmediato a la actual Constitución de 1917, misma que fue promulgada el 5 de febrero de ese año y que entró en vigor el 10. de mayo del mismo, según se desprende del artículo primero transitorio de la propia Constitución.

Es así como se llegaría al Congreso Constituyente de 1916, convocado por Don Venustiano Carranza, Apóstol del Municipio, y es el día 21 de noviembre cuando se instala -como ya se dijo-, la asamblea en Querétaro, el 30 se elige mesa directiva; el 10. de diciembre entrega el proyecto de reformas y el 6 del mismo mes de diciembre se designa la Comisión de Constitución, que habría de iniciar sus trabajos legislativos.

Veamos pues en el próximo apartado, los trabajos legislativos del Congreso constituyente de 1916, en lo referente al Municipio, es decir, la iniciativa (en este caso la presentación del proyecto), el debate, sus modificaciones adicionales y en fin, el trabajo parlamentario que dio origen a la constitucionalización del Municipio, que habrá de plasmarse en ese artículo 115.

16. Dictamen, Debate y Aprobación del Artículo 115 en el Constituyente de 1916-1917

El tema del Municipio libre en el Constituyente de 1916-1917, era de gran interés para los diputados que integraban aquella histórica asamblea, ya que con una férrea voluntad política, defenderían nuestra institución municipal para que esta tuviera su plena libertad y sobre todo, que se integrara al texto mismo de la Constitución de 1917.

La Revolución Mexicana, las adiciones al Plan de Guadalupe, el Decreto reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 y el Mensaje y Proyecto de Constitución que el mismo Venustiano Carranza dió el 25 de diciembre de 1914, serían los principales antecedentes políticos inmediatos del Municipio.

Al artículo que contenía el ya mencionado proyecto de Don Venustiano Carranza, el Constituyente de Querétaro emitiría un Dictamen, por medio de la Segunda Comisión de Constitución integrada entre otros por, Paulino Machorro, Heriberto Jara, Hilario Medina, Arturo Méndez y Agustín Garza González; el día 24 de enero de 1917, señalando resumidamente que:

"La diferencia más importante y por tanto la gran novedad respecto de la Constitución de 1857, es la relativa al establecimiento del Municipio Libre como la futura base de la administración política y municipal de los Estados, y por ende, del país".

La diversa iniciativa que ha tenido a la vista la Comisión y su empeño de dejar sentados los principios en que debe descansar la organización municipal, ha inclinado a ésta a proponer las tres reglas... que se refieren a la independencia de los Ayuntamientos; a la forma de su hacienda que también debe ser independiente; y al otorgamiento de personalidad jurídica, para que puedan contratar, adquirir, defenderse, etc.

Teniendo en cuenta que los municipios salen a la vida después de un largo período de olvido en nuestras instituciones... la Comisión ha estimado que deben ser protegidos por medio de disposiciones constitucionales y garantizarles su hacienda...

Igualmente ha creído bueno dar competencia a la Suprema Corte de Justicia para resolver las cuestiones hacendarias que surjan entre el Municipio y los poderes del Estado, estimando que los demás conflictos pueden ser resueltos por los tribunales locales, según lo disponga cada Constitución...

Para evitar fraudes en la contabilidad municipal, así como para asegurar al Estado la parte de los impuestos que le corresponda, se autoriza la

vigilancia de interventores, que nombrarán el Ejecutivo local".

Estos principios que contenía el Dictamen, vendrían a ser el motivo para que surgiera un prolongado y acalorado Debate, en el seno del constituyente, ya que serían los que integraran el texto propuesto al Pleno de la asamblea, para el artículo 115 Constitucional y en especial la fracción II.

Para ilustrar con mayor claridad el presente trabajo, y por considerar que es de suma importancia el saber que hizo el constituyente de Querétaro con respecto a la estructuración del Municipio en nuestra Constitución, citaremos a continuación algunas de las intervenciones de los diputados constituyentes, sobre el tema de la libertad hacendaria.

El Diputado Heriberto Jara, miembro de la Comisión, y por lo tanto hablando en pro, diría que:

"No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, tanto refiriéndose a personas, como refiriéndose a pueblos, como refiriéndose a entidades en lo general. Hasta ahora los municipios han sido tributarios de los Estados... en una palabra: al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante... las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los

distintos problemas que se presenten en su jurisdicción". (45)

Continuaba el legislador veracruzano defendiendo la libertad hacendaria y argumentando que: "... Queremos quitarles esa traba a los municipios, queremos que el Gobierno del Estado no sea ya el papá, que temeroso de que el niño compre una cantidad exorbitante de dulces que le hagan daño, le recoja el dinero que el padrino o el abuelo le han dado, y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los municipios no deben estar en estas condiciones... no demos libertad por una parte y restrinjamos por la otra; no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del Gobierno del Estado". (46)

El Diputado Martínez de Escobar, hablaría en contra de la fracción II, del texto de discusión, señalando que:

-
- (45) Zarco, Francisco. *Historia del Congreso Constituyente*. op. cit., T. I.
- (46) Ibid.

"... El hecho de recaudar los impuestos, no sólo municipales, sino del Estado, faculta al Estado para nombrar inspectores, para nombrar vigilantes de la actualización del municipio, y esa actuación del Estado... no significa otra cosa sino la intervención directa e inmediata del Estado sobre el Municipio... y de aquí se concluirá lógicamente una subordinación del Municipio al Estado; por eso me revelo en cierta forma contra esa parte de la fracción II;... yo se como ustedes también que en el fondo de todo problema sea de carácter político, sea de carácter moral, sea de carácter religioso, existe uno, al rededor del cual giran todos: es el problema económico. En todas las actividades del espíritu humano se manifiesta el problema económico, es el que forma la idea fuerza, el alma base de todos los otros fenómenos... la base de la libertad administrativa de los ayuntamientos está en la libertad económica y la libertad económica esta en los términos del Dictamen subordinado a la acción de los estados, y por eso me opongo a la fracción II del artículo 115".

Además diría el mencionado Diputado, y con respecto a la recaudación de los impuestos, que:

"... Creo que los Estados deben recaudar inmediata y directamente los fondos que les pertenezcan, por

medio de Subreceptorías de Rentas o por medio de las oficinas que ustedes quieran... y no por conducto de los municipios, porque aunque aparentemente parece que es una gran facultad que se les da a los municipios, no es verdad, porque da lugar a la intervención directa del Estado sobre el Municipio... y por eso no estoy de acuerdo con ese punto... de manera que la libertad municipal viene a ser perfectamente estrujada y mutilada".

Certeros argumentos expresaba el Diputado Martínez de Escobar, ya que si se aprobaba el texto en la forma que lo propuso la Comisión de Constitución, iría en contra del espíritu de la libertad municipal, y sería contradictorio a lo que por tantos años se luchó, es decir, por la supresión de los Jefes Políticos, Prefectos y Subprefectos, que vendrían a serlo, con esto, los "inspectores" o "vigilantes" nombrados por el Ejecutivo local, interviniendo en los asuntos municipales, pero ahora en forma disfrazada.

Por otro lado, el ya citado Diputado Martínez de Escobar, se opuso a que la Suprema Corte de Justicia resolviera las controversias que en materia hacendaria se suscitaran entre los Estados y sus Municipios argumentando que con ello se violaría la autonomía de los estados y propondría que mejor las conocieran las Legislaturas locales o los Tribunales Superiores de Justicia de cada Entidad Federativa.

En fin, y para no extendernos en las discusiones del Constituyente, diremos que este largo, interesante y acalorado Debate de la cuestión municipal, fue una verdadera prueba de resistencia, física y mental, para aquellos constituyentes que en maratónicas sesiones, tendrían que aprobar el artículo 115 constitucional.

"Con base en el debate, la votación de la fracción II del artículo 115 propuesta por la comisión que reviso el proyecto de Carranza, tuvo este desenlace: 110 por la negativa y 35 por la afirmativa. Teniendo a la vista ese resultado elocuente Jara y Medina propusieron en voto particular una nueva fracción II...". (47)

Al no aprobarse la nueva propuesta, seguirían otras intervenciones e incluso el Diputado Alvarez propuso otra redacción a la citada fracción II, misma que no tuvo éxito, y que al parecer era el fastidio la que animaba; decía la propuesta del Diputado Alvarez: "Los Estados fijarán para el régimen municipal la forma hacendaria que les convenga". (48)

Al respecto, el constitucionalista Doctor. Jorge Carpizo nos señala que: ... "Este asunto -se refiere al debate de la fracción II del artículo 115- tan importante y delicado lo decidió el cansancio. En la sesión permanente del día 29 de enero se discutió la cuestión agraria y después en forma rá-

(47) Ruiz Massieu, José F. op. cit., pp. 46 y 47.

(48) *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917.* op. cit., T. II, p. 1131.

pida se ocuparon de la fracción II del artículo 115... y finalmente el día 30 de enero a las tres y media de la mañana, después que Jara había retirado los dos proyectos de los miembros de la Comisión, por 88 votos a favor y 62 en contra, se aprobó la redacción de la fracción segunda del artículo 115 recién presentada por el Diputado Ugarte, y que poco decía y nada precisaba respecto a la autonomía financiera de los municipios, y que estuvo vigente 66 años. En esta forma, a pesar de la voluntad del Congreso Constituyente, condenó al Municipio a vivir raquíticamente en lo económico". (49)

También el maestro constitucionalista Felipe Tena Ramírez, dice al respecto que: "En la sesión permanente que puso fin a los debates del Congreso, efectuando los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, se trató por tercera y última vez el tema del municipio libre. Las prolongadas sesiones y los numerosos asuntos tratados a través de enconados debates habían acabado por agotar la resistencia física de los representantes. Cuando le llegó su turno a la fracción II..., último de los asuntos tratados en la histórica jornada en que también se aprobó la reforma agraria, la desorientación de la asamblea parecía conducir al caos". (50)

A pesar de largos debates, propuestas, discusiones, etc. nuestro artículo 115 constitucional, adolecería por muchas

- (49) Carpizo, Jorge. "Evolución y perspectivas del Régimen Municipal de México", en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. op. cit., pp. 236 y ss.
- (50) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, op. cit., p. 152.

décadas, de manifiesta debilidad, ya que fue hasta 1983, en que podemos decir que nuestro Municipio vendría a fortalecerse.

"El Municipio libre fue plasmado en nuestra Constitución, se le quería fuerte y sano, pero se le estructuró endeble y enfermo; se le deseaba la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados, pero no se le dotó de los instrumentos para lograrlos". (51)

Después de múltiples debates, finalmente quedó esta fracción aprobada con la redacción que tuvo hasta 1983, que decía: "Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que serán las suficientes para atender a las necesidades municipales".

La redacción final, por su vaguedad, fue la causa de que la hacienda municipal haya pasado por largos años de penuria, por ello, las reformas de 1983, que adelante comentamos, el Constituyente permanente ha vuelto a replantear las bases de la autonomía financiera del municipio.

Otra cuestión de vital importancia que se olvidó... por la Asamblea de Querétaro, fue la forma de resolver los conflictos entre el municipio y las autoridades del Estado...; la premura con la que finalmente se aprobó este precepto, hizo

(51) Carpizo, Jorge. op. cit., p. 237.

que tan importante cuestión quedara fuera del texto constitucional, persistiendo aún tal omisión". (52)

De esta manera, nuestro Municipio Libre, tendría que iniciar su vida constitucional en una incertidumbre total y a pasos forzados, tanto económico como políticamente.

17. Breve Referencia a la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal

Hemos decidido referirnos al Distrito Federal, en virtud de que con anterioridad, existió el régimen municipal en esta ciudad capital, misma que ha sido siempre el centro de la vida política del país.

Es un régimen federal como el nuestro, es necesario que exista una demarcación territorial en el que se encuentre el asiento de los poderes nacionales o federales, de tal manera que no interfiera con los poderes locales, es decir, el de las entidades federativas; por lo que no sería política ni administrativamente correcto que se encontraran los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tanto federales, como locales en una misma circunscripción territorial, ya que esto llevaría a la interferencia o concurrencia de toma de decisiones entre ambos poderes, federales y locales, en un mismo ámbito espacial y material de aplicabilidad normativa.

Por lo tanto, en virtud de esta razón geográfica, la creación del Distrito Federal en nuestro sistema político y administrativo (52) Quintana Roldán, Carlos F. op. cit., p. 280.

trativo, era de suma importancia, por lo que fue necesario erigir a una entidad para establecer la residencia de los supremos poderes nacionales sin que se propiciara la interferencia de los locales.

A vía de referencia, podemos señalar el caso concreto de los Estados Unidos de Norteamérica. En efecto, el maestro Ignacio Burgoa, nos señala al respecto que "En 1970 el Congreso de los Estados Unidos decidió que a partir de 1800 la capital federal se establecería en un distrito o territorio que no excediese de diez millas cuadradas (que fue su extensión original) al rededor del río Potomac, fundándose así el Distrito de Columbia y su capital, la ciudad de Washington. La Constitución Norteamericana, atribuyó al Congreso de la Unión (Artículo. 1o. secc. VIII, fracc. 17), la facultad de aceptar un territorio no mayor de diez millas cuadradas cedido por alguno o varios Estados, para hacer de él la residencia de las supremas autoridades federales y legislar, de modo exclusivo, sobre todas las materias que a tal entidad conciernan...". (53)

En el mismo sentido el constitucionalista Felipe Tena nos dice que "La Asamblea constituyente reunida en Filadelfia que había sido hostilizada por un grupo de descontentos sin que la autoridad ejecutiva de Pensilvania hiciera nada para auxiliarla, tuvo que emigrar a otras lugares en solicitud de protección de las autoridades locales. No es extraño que, en (53) Burgoa, Ignacio. op. cit., 1979, p. 820.

vista de ese precedente, los constituyentes hubieran pensado en la necesidad de que el gobierno nacional residiera en un lugar exento de la jurisdicción de cualquier Estado de la Unión...". (54)

Por nuestra parte, el Distrito Federal mexicano, surge en el Acta Constitutiva de la Federación y en la Constitución de 1824, documentos que vendrían a ser el acta de nacimiento de nuestro Estado Federal, y en la que "se consagró" -en ésta última- la soberanía popular del sistema federal, la división de poderes, el bicamatismo, el régimen electoral, el ejecutivo unipersonal, las garantías individuales y se creó la Suprema Corte de Justicia. Las provincias se convirtieron en Estados y se determinó la instalación de los Congresos Constituyentes Estatales". (55)

Es en el artículo 50 de la mencionada Constitución, en su fracción XXVIII, en la que se facultaba al Congreso de la Unión, para elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la federación y ejercer en su distrito las atribuciones del poder legislativo de un Estado".

Con esto, vendría a plantearse un problema, ¿que lugar se elegiría para el asiento de dichos poderes?, ¿quién cedería tal territorio?, en fin, una serie de fricciones provocaría

(54)

Tena Ramírez, Felipe. op. cit., p. 305.

(55)

Ruiz de Chávez, Mario. Discurso pronunciado en la Sesión solemne de la Cámara de Diputados, el 31 de enero de 1974, en "La Constitución de 1824, Crónicas". Ed. Conmemorativa, México, 1974, T. II Cámara de Diputados p. 924.

el determinar en que lugar se asentarían los Poderes Federales.

Se hablaba de la Ciudad de Querétaro, o la de México, pero esta última, estaba ubicada territorialmente en el Estado de México, por lo que sus representantes o diputados, se opondrían vigorosamente porque esto ocurriera, es decir, no iban a permitir que el Distrito Federal se instalara a costa de su territorio. Así pues, con este marco de incertidumbre. "La Comisión dictaminadora respectiva se inclinó por la primera solución (la Ciudad de Querétaro), pero Fray Servando Teresa de Mier, con argumentos de carácter geográfico, histórico y político abogó por que la residencia de dichos poderes fuese la Ciudad de México, idea que se acogió por el Congreso, el cual, mediante Decreto del 18 de noviembre de 1824, dispuso que los poderes de la Federación deberían radicar en esta ciudad y que su distrito fuese "el comprendido de un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas" (artículo 2)...". (56)

Dicho Decreto, señalaba entre otras cosas que:

"1o. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la Ciudad de México; 2o. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza

(56) Burgoa, Ignacio. op. cit., p. 821.

mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas; 3o. El gobierno general y el Gobierno del estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito...; 4o. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley; 5o. Interin se arreglan permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observando la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halla derogada; 6o. En lugar del Jefe político a quien por dicha ley estaba encargado del inmediato ejercicio de la autoridad... nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal; 7o. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el distrito y para su gobierno municipal se observarán las leyes vigentes...; 8o. El Congreso del Estado de México y su Gobernador pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia...".

"Al sustituirse el régimen federal por el central en la Constitución de 1836, llamada "Las Siete Leyes Constitucionales", el territorio residencial de los poderes

nacionales dejó de denominarse "Distrito Federal" para asumir el nombre de "Departamento de México" según ley de 30 de diciembre de ese año. Asimismo, "La restauración de 1824, por Decretos de 22 de agosto de 1846 y 10 de febrero de 1847 y Acta de Reformas de 18 de mayo de este último año, trajo como consecuencia que se volviese a designar como "Distrito Federal" aunque bajo la postrera dictadura de Santa Ana se le haya nombrado otra vez "Distrito de México". (57)

En la Constitución de 57, se omitió toda comparación o identificación del Distrito con los Estados en cuanto a su organización interna y simplemente autorizó al Congreso "para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente las autoridades políticas municipales y judiciales, asignándoles rentas para cubrir sus atenciones locales" (Artículo. 72, fracc. VI). Mediante la reforma de 1901, dicha facultad se convirtió en esa otra: "para legislar en todo lo concerniente al Distrito Federal y Territorios".

Por lo que respecta a la organización política y administrativa del Distrito Federal, diremos que la fracción VI del artículo 73, del texto actual de nuestra Constitución de 1917, otorga al Congreso de la Unión la facultad de legislar para el Distrito Federal, por lo que podemos afirmar que esta entidad federal, no cuenta con un Congreso propio, siendo el Congreso de la Unión el que legisle para el Distrito Federal, (57) Ibid. p. 822.

es por eso que un ciudadano que emite su voto en diferentes estados como Oaxaca, Veracruz, Yucatán, Baja California, etc. en las elecciones federales, para la integración del Congreso de la Unión, lo hace de hecho para el Distrito Federal.

Anteriormente, la división del Distrito Federal estaba hecha por municipalidades gobernados por ayuntamientos de elección popular directa renovándose por mitad cada año, conformado dicho ayuntamiento por 25 consejales, pero es a partir de la Reforma del 28 de agosto de 1928, practicada en la fracción VI del artículo 73 constitucional en que se abolió el régimen de municipalidades en el Distrito Federal, quedando su gobierno a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá " por conducto del órgano u órganos" que determine la ley, misma que se expidió el 31 de diciembre del mismo año denominándose Ley Orgánica del Distrito Federal, creándose el "Departamento del Distrito Federal", encabezado por un Jefe, "que vendría a ser como un Gobernador", mismo que nombraría el Presidente de la República.

Por lo que hace a la cuestión jurídico-política, la Constitución de 1917, establece en su artículo 43, que el Distrito Federal es parte integrante de la Federación, por lo tanto debe tener territorio, población, orden jurídico, órganos de autoridad, etc., siendo una entidad de carácter especial, es decir, diferente a las entidades federativas; el Distrito Federal, no puede darse una Constitución propia, ya que su organización depende de la Constitución General de la

República y sobre todo en el ya mencionado artículo 43, fracción VI, del cual se desprenden algunas reglas para la organización de Distrito Federal.

Asimismo, el artículo 44 de la Constitución de 1917 estableció que:

"El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene y en ese caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General".

De esta manera, el Distrito Federal no cuenta con un Poder Legislativo propio, ya que depende del Congreso de la Unión, por su parte, el poder Ejecutivo recae en el Presidente de la República, que a su vez lo delega en un Departamento encabezado por un Jefe designado por él y con la facultad de removerlo de su encargo libremente, es decir, sus habitantes no votan por sus gobernadores; y por lo que hace al Poder Judicial, éste reside en el Tribunal Superior de Justicia, integrado por Magistrados que también son nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación de la recién creada Asamblea de Representantes del Distrito Federal, que es como si fuera su Congreso Local, pero sumamente limitado, predominando la supremacía del Congreso de la Unión.

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

El Departamento del Distrito Federal, queda comprendido dentro de la Organización administrativa centralizada, pero con características especiales que lo distinguen de las demás dependencias de la Administración Pública Federal.

"Las unidades administrativas centralizadas son Secretarías Generales, la Oficialía Mayor, la Contraloría, la Tesorería y las Direcciones Generales. Los órganos administrativos son: las Delegaciones en sus respectivas circunstancias geográficas; los almacenes para los trabajadores del Departamento; la Comisión de Vialidad y Transporte Urbano y la Comisión Coordinadora para el Desarrollo Agropecuario del Distrito Federal". (58)

En el artículo 14 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se establece que el territorio del Distrito Federal se divide para su gobierno en las siguientes dieciséis Delegaciones:

- I. Alvaro Obregón
- II. Azcapotzalco,
- III. Benito Juárez
- IV. Coyoacán
- V. Cuajimalpa de Morelos
- VI. Cuauhtémoc
- VII. Gustavo A. Madero
- VIII. Iztacalco

(58) Fraja, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, 1985, Ed. Porrúa, S.A., p. 191.

- IX. Iztapalapa
- X. Magdalena Contreras
- XI. Miguel Hidalgo
- XII. Milpa Alta
- XIII. Tláhuac
- XIV. Tlalpan
- XV. Venustiano Carranza
- XVI. Xochimilco".

Estas delegaciones están a cargo de un Delegado, mismo que es nombrado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal, previo acuerdo del Presidente de la República, ejerciendo sus atribuciones que correspondan al Departamento, en sus respectivas jurisdicciones.

"La ley clasifica las atribuciones que corresponden al Departamento en asuntos en materia de gobierno (artículo 17) en materia jurídica y administrativa (artículo 18), en materia hacendaria (artículo 19) y en materia de obras y servicios públicos (artículo 20) y en cada una de estas materias va detallando las actividades que entran en esos rubros".

(59)

Decíamos anteriormente que los habitantes de la Ciudad de México, no pueden elegir a sus gobernantes, debido a que estos, son nombrados por el Presidente de la República, es decir, por el Poder Ejecutivo Federal, mermando con esto los

(59) Ibid.. p. 193.

derechos políticos de los ciudadanos de la capital de la República, la más grande del mundo, y proporcionando de esta manera la insuficiente participación política de sus habitantes, de tal manera que" ... el problema que se está sintiendo cada vez más intensamente en el Distrito Federal, por lo que se refiere a los derechos políticos de sus moradores, es que están demasiado reducidos a comparación de los que gozan los que habitan en el resto del país, lo cual está generando la no intervención del pueblo en los asuntos de su urbe, la indiferencia de las acciones de su gobierno y lo que es más grave la despolitización constante que puede conducir a muy serias consecuencias. Es esa no participación en las decisiones de gobierno, lo que ha acabado por alejar al ciudadano del cumplimiento de sus obligaciones políticas y dado lugar a una pérdida de confianza en sus autoridades". (60)

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un paso importante para la participación política de los habitantes de esta gran ciudad, ya que sin duda, elevará la conciencia política, reducirá el abstencionismo en las urnas, motivará el interés por los asuntos de su gobierno y, sobre todo, fomentará la educación política.

(60) Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política Electoral*. México, 1983, Ed. Porrúa, S.A., p. 210.

derechos políticos de los ciudadanos de la capital de la República, la más grande del mundo, y proporcionando de esta manera la insuficiente participación política de sus habitantes, de tal manera que" ... el problema que se está sintiendo cada vez más intensamente en el Distrito Federal, por lo que se refiere a los derechos políticos de sus moradores, es que están demasiado reducidos a comparación de los que gozan los que habitan en el resto del país, lo cual está generando la no intervención del pueblo en los asuntos de su urbe, la indiferencia de las acciones de su gobierno y lo que es más grave la despolitización constante que puede conducir a muy serias consecuencias. Es esa no participación en las decisiones de gobierno, lo que ha acabado por alejar al ciudadano del cumplimiento de sus obligaciones políticas y dado lugar a una pérdida de confianza en sus autoridades". (60)

La creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, es un paso importante para la participación política de los habitantes de esta gran ciudad, ya que sin duda, elevará la conciencia política, reducirá el abstencionismo en las urnas, motivará el interés por los asuntos de su gobierno y, sobre todo, fomentará la educación política.

(60) Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política Electoral*. México, 1983, Ed. Porrúa, S.A., p. 210.

CAPITULO SEGUNDO

EL GOBIERNO MUNICIPAL

En el presente capítulo abordaremos el tema municipal del trabajo que nos ocupa como un análisis de la estructura constitucional del Artículo 115 de nuestra Carta Magna, es decir, trataremos de explicar, si no en profundidad, si en generalidad el contenido del mencionado numeral.

El Municipio mexicano ha pasado por desagradables etapas de transición en el transcurso de su historia, asimismo, como pudimos observar en el capítulo precedente, innumerables también han sido los esfuerzos de mexicanos ilustres que se esforzaron por que el Municipio alcanzara la libertad que le debe corresponder.

Siendo el Municipio Libre la célula básica de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas, mismas que a su vez configuran la unión federal, es decir, los Estados Unidos Mexicanos, es de suma importancia conocer la naturaleza y estructura jurídico-política del mismo.

Por lo tanto, trataremos de explicar el contenido del Artículo 115 Constitucional, verdadero texto socio jurídico-político de nuestra realidad cultural, que, por los alcances de las disposiciones que establece, es un verdadero código de la administración pública municipal, que con el tiempo, juntos habremos de llevar a la práctica.

A partir de las reformas al Artículo 115 Constitucional llevadas a cabo en Febrero de 1983, nuestros municipios ad-

quieren una relevancia trascendental en el devenir histórico, jurídico, político y administrativo que los hace fortalecer hacia un futuro próximo.

En efecto, las mencionadas reformas y adiciones al mencionado artículo nos dan la pauta para que los asuntos públicos de nuestra comunidad, se lleven a cabo con madurez política y con una verdadera participación ciudadana, en los que todos, autoridades y particulares colaboremos en beneficio de la población.

Así, tenemos que en un mediano y largo plazo, los asuntos que se refieren a la Hacienda Municipal, servicios públicos municipales, desarrollo urbano, ecología participación política, reglamentación, etc., serán tareas en las que los ayuntamientos y la población en general de nuestro país desarrollarán con esfuerzo y optimismo para un fortalecimiento municipal en todos los rubros.

Pasemos pues, al contenido de los siguientes apartados que configuran el capítulo segundo del presente trabajo, encuadrado en el análisis de la estructura actual del nuevo Artículo 115 Constitucional.

I. EL GOBIERNO MUNICIPAL, INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

Diremos junto con el tratadista mexicano Carlos F. Quintana Roldán, que el gobierno municipal, es "un cuerpo de funcionarios electos popularmente o designados, según lo marque la ley, que tienen como misión dirigir y conducir las actividades propias del municipio, tendientes a que dicha Institución cumpla con los fines que la propia ley le atribuye". (1)

Es pues el órgano de gobierno que administra al municipio.

1. El Ayuntamiento

Como lo señala el Doctor Quintana Roldán, "el ayuntamiento es el órgano colegiado y de liberante, de elección popular directa, encargado del gobierno y la administración del municipio y que está integrado por un Presidente, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establezca la ley respectiva del Estado". (2)

"Ayuntamiento (del verbo ayuntarse, juntarse, reunirse), desde tiempos muy remotos se acostumbró en España a que se reunieran las cabezas de familia y los principales vecinos de cada pueblo, para nombrar por mayoría de votos un cuerpo colegiado que ejerciera el gobierno de la población. El ayuntamiento se componía de varios regidores (del Noble y del

- (1) Quintana Roldán, Carlos F. *El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano*, Tesis Doctoral, UNAM, 1991. p. 625.
(2) *Ibid.*

Estado Llano) presididos por un alcalde mayor y alcaldes menores encargados de la administración de justicia y del gobierno interior. La ejecución de las disposiciones y fallos estaba confiada a los alguaciles. Alcalde y alguacil son palabras de origen árabe que denota la influencia de ese pueblo en esta vieja institución. En la larga evolución del Ayuntamiento se agregaron nuevos cargos, como el del Síndico, y la corporación tomó diversos nombres, tales como los de Cabildo y Concejo Municipal. El término municipio se refiere más bien a una circunscripción territorial, pero a veces es usado como sinónimo de ayuntamiento". (3)

A) Integración

El investigador y doctor en derecho Máximo Gamiz Parral, nos dice que el ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos, y el número de regidores que establezca la Ley Orgánica Municipal". (4)

B) Facultades y Obligaciones del Ayuntamiento

Siguiendo al investigador citado anteriormente, diremos que, de las diversas facultades y obligaciones del ayuntamiento, mismas que abarcan funciones como: políticas; legislativas;

- (3) *Diccionario Larousse Ilustrado*. México, 1990. p. 117.
(4) Gamiz Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas.*, México, 1990, UNAM. p. 335.

administrativas; financieras y fiscales; de policía y otras señalaremos que, algunas entidades federativas las establecen con mayor o menor amplitud, pero que en lo general abarcan las siguientes:

- Expedir y publicar su reglamento interior y los de policía y buen gobierno y en general los reglamentos que requiera el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.
- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales o federales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal.
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las divisiones territoriales del municipio.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al Secretario del Ayuntamiento y al Tesorero Municipal, a propuesta del Presidente Municipal y removerlos por causa justificada.

- Formular anualmente la iniciativa de Ley de Ingresos remitiéndola al Congreso para su aprobación.
- Formular anualmente el presupuesto de egresos.
- Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar a través del Presidente y el Síndico o Regidor correspondiente la aplicación correcta del presupuesto de egresos.
- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el Presidente Municipal o por el propio Ayuntamiento.
- Reunir al Congreso del Estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.
- Conceder licencias y permisos.

- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.
- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidades provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Planear y ordenar los asentamientos humanos.
- Celebrar convenios con las autoridades federales o estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guarda la administración pública municipal.
- Prevenir y combatir en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a

las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.

- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Vigilar que los manejadores de valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tutelas.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar del embellecimiento de los centros de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales y proveer lo conducente para su sostenimiento.
- Fomentar las actividades económicas en el municipio.
- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.
- Enviar al congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos, que

afecten los ingresos posteriores a su administración Municipal.

- Designar la oficialidad y la gendarmería y empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del Estado.
- Las demás que le encomienden las leyes y reglamentos vigentes". (5)

2. EL PRESIDENTE MUNICIPAL.

A) Definición

Como se dijo anteriormente, el ayuntamiento está integrado por funcionarios elegidos por elección popular que se encargan de la administración del municipio, es por ello que la figura del Presidente Municipal como el órgano ejecutivo del mismo es de vital importancia para la realización de las tareas que la ley le atribuye.

Por lo tanto, podemos decir junto con el investigador Gamiz Parral, que "el Presidente Municipal es el miembro del ayuntamiento encargado de la administración del municipio con base a los criterios y políticas establecidas por el ayuntamiento ". (6)

Asimismo, es importante señalar que las funciones políticas y administrativas del Presidente Municipal deben cumplirse

(5) Ibid. pp. 336-337.

(6) Ibid. p. 335.

invariablemente por las disposiciones normativas así como de los acuerdos que el ayuntamiento en su conjunto tenga a bien determinar; su desempeño, será siempre el de servir a la comunidad con permanente esfuerzo y entrega de lo contrario, el resultado sería desastroso para el municipio que democráticamente lo eligió. Es decir, dependerá en mucho el avance, estancamiento o retroceso de la delicada y noble función de la administración pública municipal.

B) Facultades y Obligaciones.

Por lo que toca a las facultades y obligaciones del Presidente Municipal, diremos que varían según la legislación de cada Entidad Federativa, pero que en forma general se asemejan, siendo las principales y más comunes las siguientes:

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en caso de empate.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.

- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren, y funcionen de acuerdo con la legislación vigente.
- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal, los reglamentos y las resoluciones del ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento, y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sean éstas federales, estatales o municipales.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento y disponer lo necesario para mejorar sus funciones.
- Calificar y sancionar a los infractores de los reglamentos municipales.

- Informar al ayuntamiento, una vez al año del estado que guardan los negocios municipales..
- Ejercer la vigilancia sobre los templos y ceremonias religiosas en los términos del Artículo 130 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus reglamentos.
- Disponer de la fuerza pública para asegurar, cuando las circunstancias lo demanden, las garantías individuales, la conservación del orden y la tranquilidad pública.
- Resolver sobre las peticiones de los particulares en materia de permisos, para el aprovechamiento de las vías públicas, los que de concederse, tendrán siempre el carácter de temporales y revocables y nunca serán gratuitos.
- Proponer al ayuntamiento los nombramientos de Secretario, Tesorero y representantes en las divisiones del territorio municipal.
- Vigilar la recaudación en todas las ramas de la hacienda pública municipal y que la inversión de los fondos se haga en estricto apego al presupuesto.
- Visitar los poblados del municipio por lo menos una vez al año.

- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.
- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes.

3. LOS REGIDORES

A) Definición

Son los miembros del ayuntamiento encargados de vigilar los ramos de la administración municipal y la prestación de servicios públicos.

Por su parte, el Maestro Quintana Roldán nos dice que: "el cuerpo de regidores representa el número mayor de integrantes del ayuntamiento; su función básica por ende. es formar parte del cuerpo deliberante o cabildo, teniendo voz y voto en las decisiones del ayuntamiento, su número es variable, tanto para los que son electos por mayoría relativa, como los de representación proporcional". (7)

B) Facultades y obligaciones

Las facultades y obligaciones se desprenden de las diversas leyes orgánicas municipales que existen en las diferentes entidades federativas, a continuación mencionaremos las siguientes y que son las más comunes:

(7) Quintana Roldán, Carlos F. ob. cit., p. 457.

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento participando en las discusiones con voz y voto.
- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste de sus resultados.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal en el orden de preferencia numérica en que hayan sido electos.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el Presidente Municipal.
- Los demás que les otorgue la ley y sus reglamentos.

4. LOS SINDICOS

A) Definición

Por lo que hace a esta figura, el Maestro Quintana Roldán nos señala que: "etimológicamente el término "Sindico" se deriva de los vocablos griegos: sin, que significa con, y dixé que se traduce como justicia; por ende, síndico es aquel que

procura la justicia se origina en el defensor civitatis del municipio romano de bajo imperio, cuya misión era velar por los intereses municipales y por los derechos de sus ciudadanos". (8)

Asimismo, el investigador Gamiz Parral, nos dice que: "el síndico o síndicos son los integrantes del ayuntamiento encargados de manejar los aspectos financieros del mismo y de representarlo jurídicamente, ocasionalmente realizan funciones de agente de ministerio público en los municipios en donde no existen". (9)

B) Facultades y Obligaciones

En cuanto a las facultades y obligaciones del síndico, señalaremos las más comunes que se presentan en las diversas leyes orgánicas municipales, como son:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses municipales.
- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que estas sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.

(8) Ibid. p. 458.

(9) Gamiz Parral, Máximo N. ob. cit. pp. 339-340.

- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al Congreso local la cuenta pública.
- Legalizar la propiedad de los bienes municipales e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.
- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
- Fungir como agente del Ministerio Público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.
- Las demás que le otorgan las leyes y demás reglamentos vigentes.

5. OTRAS AUTORIDADES QUE INTEGRAN EL AYUNTAMIENTO

Además de los funcionarios de elección popular que ya se mencionaron, existen otros que pueden auxiliar a los anteriores en sus funciones administrativas y que son designados por el Presidente Municipal. Estos funcionarios superiores del ayuntamiento, no son electos directamente por el pueblo; además, pueden continuar en su puesto siempre y cuando el

presidente municipal inicia su período los proponga al nuevo ayuntamiento para que en su caso sean ratificados.

5.1 El Secretario del Ayuntamiento

Este funcionario o servidor público es nombrado a propuesta del Presidente Municipal, es decir, no ocupa el cargo por medio del voto popular, pudiendo ser removido por el propio ayuntamiento mediante mayoría de votos, en algunas entidades federativas la designación recae en una terna propuesta por el Presidente Municipal. Cada Secretario, es el jefe inmediato de las oficinas de la Presidencia Municipal.

A) Facultades y obligaciones

Señalemos a continuación algunas de las facultades que corresponden al secretario municipal derivadas de las diversas leyes orgánicas municipales, como son:

- "Asistir con voz informativa a las sesiones del ayuntamiento, levantar las actas correspondientes, autorizarlas con su firma y formular los acuerdos para su ejecución, (Art. 70 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos)".

- "Expedir y certificar las copias de documentos oficiales del municipio y suscribir aquellos que contengan acuerdos y órdenes del ayuntamiento y del Presidente

Municipal. (Art. 52-II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chihuahua)".

- "Dar cuenta diariamente de todos los asuntos al Presidente para acordar el trámite. (Art. 44-II de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Baja California)".
- "Tener ordenado y bien conservado el archivo con arreglo al reglamento interior y a los acuerdos del ayuntamiento y cuidar de que todos los libros se lleven en debida forma. (Art. 96-XIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche)".
- "Hacer constar en los expedientes los acuerdos que recaigan firmándolos con el Presidente. (Art. 96-V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Campeche)".

El secretario del ayuntamiento es una figura importante dentro de la administración pública municipal, por lo que es recomendable que cuente con estudios técnicos o profesionales en cualquiera de las siguientes áreas: Legales, contables, etc., ya que con esto se administrará con mejor eficiencia y se conducirá al municipio por mejores caminos de justicia y desarrollo.

5.2 EL TESORERO MUNICIPAL

Nos dice al respecto el doctor Quintana Roldán: "El municipio cuenta con su propia hacienda que estará administrada libremente dentro del marco jurídico previsto en la ley para

tal efecto, la tesorería municipal es el órgano de recaudación de los ingresos y la encargada de efectuar las erogaciones. Esta dependencia municipal está a cargo de un tesorero, quien como todos los funcionarios municipales debe cubrir determinados requisitos... el tesorero es nombrado a propuesta del presidente municipal en forma individual o por ternas, según lo estipule la ley orgánica municipal". (10)

A) Facultades y obligaciones

A continuación se señalan algunas de las facultades y obligaciones de dicho servidor público tiene encomendadas, siguiendo el criterio que establecen diversas leyes orgánicas municipales como son:

- "Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que corresponden al municipio de conformidad con la ley de ingresos municipales, así como las participaciones que por ley o convenio le correspondan al municipio en el rendimiento de impuestos federales, estatales" (Art. 74-I de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca).

- "Informar al ayuntamiento, sobre los inconvenientes o dificultades que ofrezca en la práctica el cobro de impuestos, manifestando su opinión sobre el particular". (Art. 70-XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Veracruz).

(10) Quintana Roldán, Carlos F. ob. cit., p. 458.

- "Informar oportunamente al Presidente Municipal sobre las partidas que estén próximas a agotarse, para los efectos que procedan; así como el de vigilar que la contabilidad se lleve al día en forma clara y precisa con arreglo a la técnica contable". (Art. 79 Fracciones III y XVII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos).

- "Cuidar que el cobro de los ingresos municipales se haga en su debida oportunidad; así como el de pagar las nóminas del personal que labora en el gobierno municipal". (Art. 67 Fracciones II y XIII de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Michoacán).

B) Encargado de la Hacienda Municipal y sus Funciones

La figura del encargado de la Hacienda Municipal es de suma importancia dentro de la administración local, éste debe de estar al tanto de todos y cada uno de los ingresos que el municipio tenga que administrar, así como los egresos que haga el mismo, por lo tanto, su desempeño garantizará la realización de más y mejores obras en beneficio de la comunidad.

Algunas de las funciones que el encargado de la hacienda municipal debe realizar, mismas que son las más comunes en casi todas las leyes orgánicas municipales, son las siguientes.

- Controlar la hacienda municipal, sujetándose a las disposiciones legales vigentes;
- Elaborar el proyecto anual de la ley de ingresos municipales, el proyecto de presupuesto de egresos y presentarlo al presidente municipal.
- Plantear y supervisar la implementación de las políticas y procedimientos necesarios para asegurar el buen funcionamiento de su área;
- Establecer políticas y procedimientos con el fin de mejorar la eficacia en la captación de los ingresos;
- Cobrar todos los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos municipales, otorgando los recibidos oficiales correspondientes;
- Supervisar la captación de ingresos del municipio por concepto de participaciones de impuestos federales y estatales;
- Actualizar los padrones de contribuyentes;
- Activar el cobro a los contribuyentes con la debida frecuencia, vigilando que no aumenten los rezagos;
- Efectuar los pagos presupuestados, previo acuerdo del presidente municipal y distribuir los recursos sujetándose al presupuesto de egresos autorizado por el ayuntamiento;

- Elaborar órdenes y calendario de pagos, así como controlar la documentación comprobatoria de egresos municipales informando por escrito mensualmente al presidente municipal;
- Informar al presidente municipal con toda oportunidad, respecto de las partidas que estén por agotarse para los efectos procedentes.
- Llevar la contabilidad de la Hacienda Municipal por cada uno de los fondos que administre;
- Mensualmente, hacer el corte de caja y recuento de existencias de recursos económicos, con la intervención del presidente municipal;
- Mantener actualizados los libros de caja, diario, cuentas corrientes, auxiliares y de registro que sean necesarios para la debida comprobación de ingresos y egresos del municipio;
- Vigilar que se desglozen oportunamente las cuentas del ayuntamiento;
- Mantener el control de la deuda municipal informando sobre el estado de las amortizaciones de capital y pago de intereses por el ayuntamiento;
- Ejercer la facultad económica-coactiva para hacer efectivos los impuestos y multas;

- Cuidar que las multas impuestas por las autoridades municipales ingresen y se registren en la tesorería municipal;
- Proporcionar al ayuntamiento los datos que le soliciten en relación con el funcionamiento de su dependencia;
- Tramitar ante el Tribunal Fiscal del Estado, los juicios sumarios, para realizar los remates públicos;
- Informar de los derechos y obligaciones que tenga el fisco municipal; y
- Verificar inventarios de los bienes municipales.

5.3 Encargado de la Seguridad Pública y sus Funciones

La seguridad es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública.

Lo anterior, está determinado por los reglamentos municipales que facultan a las autoridades a ejercer ciertas normas preventivas y coercitivas... para ejercer las acciones de vigilancia, en el municipio, el ayuntamiento cuenta con la comandancia de la seguridad pública municipal.

El personal que se encarga de la vigilancia también debe intervenir en los casos de desastre, tanto para conservar el orden como para prestar auxilio a la población.

Algunas de las funciones que debe llevar a cabo el encargado de la seguridad pública y que son las más comunes en los diferentes municipios son las siguientes:

- Mantener el orden público y brindar protección en cuanto a la persona, bienes, propiedades y derechos;
- Hacer cumplir la ley, las disposiciones del bando de policía y buen gobierno y la reglamentación del municipio;
- Turnar al Ministerio Público los casos que lo ameriten;
- Auxiliar a la policía judicial a cumplir las órdenes que reciba del Ministerio Público;
- Rendir parte diario al Presidente Municipal acerca del ejercicio sus funciones y del personal del cuerpo de seguridad;
- Elaborar y proponer proyectos de reglamentación para el control del tránsito;
- Vigilar que se cumplan las disposiciones de tránsito;
- Aplicar infracciones con base en las leyes y reglamentos;
- Auxiliar al responsable del área de desarrollo urbano y ecología;

- Auxiliar en caso de siniestro o desastres a la población; y
- Elaborar el anteproyecto de presupuesto del cuerpo de seguridad.

5.4 Encargado de la Oficialía Mayor y sus Funciones

Algunos municipios de carácter metropolitano cuentan con un Oficial Mayor, dicho funcionario tiene a su cargo algunas de las siguientes funciones:

- "Proporcionar los recursos humanos y materiales que se necesitan en las diferentes áreas del ayuntamiento para cumplir con sus funciones;
- Verificar que las personas propuestas como autoridades municipales, reúnan los requisitos que señala la ley orgánica municipal;
- Mantener actualizado el sistema de escalafón de los servidores públicos;
- Organizar cursos de actualización y adiestramiento para el personal del ayuntamiento;
- Verificar que todos los servidores públicos o funcionarios que se incorporen al régimen de seguridad social;

- Sugerir al presidente municipal las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento del ayuntamiento;
- Supervisar y vigilar el mantenimiento, inventario y limpieza de los bienes muebles e inmuebles del ayuntamiento;
- Realizar y mantener actualizada la información estadística municipal;
- Informar por escrito al Presidente Municipal de todos los asuntos correspondientes a la administración municipal". (11)

6. EL PERIODO DE GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO

Cada tres años se renuevan las autoridades municipales, en elección popular y directa. Este término no se menciona en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que se señala en las Constituciones Locales.

Con frecuencia se ha observado que el trienio muchas veces no permite realizar los trabajos del quehacer público municipal, por lo que algunos tratadistas o investigadores en la materia han considerado que dicho período de gobierno sea aumentado a cuatro años en lugar de tres. Nosotros creemos que tal sugerencia no es del todo fundada y que en el caso de que así

(11) Centro Nacional de Estudios Municipales, *El Municipio Mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985, pp. 216-218.

fuere, sería conveniente que se llevara a cabo una consulta popular para que la ciudadanía en general emita su opinión al respecto.

En consecuencia, los pros y contras que se emitan serán de gran sustento para llevar a la práctica trascendental medida; misma que reformaría las Constituciones Políticas Locales y Leyes Orgánicas Municipales de cada entidad federativa, en virtud de que es en estos ordenamientos en donde se establece el período de gobierno de los integrantes de los ayuntamientos.

A) La Relativa Reelegibilidad de los Miembros del Ayuntamiento

Esta se refiere a la posibilidad que constitucionalmente brinda el precepto del artículo 115 en su fracción I, para volver a ocupar cualquier cargo de elección popular directa o por nombramiento o designación o elección indirecta dentro del ayuntamiento; siempre y cuando no sea en el período inmediato posterior y que los miembros que conforman el actual ayuntamiento no tengan el carácter de propietarios o estén en ejercicio.

Es decir, la relativa reelegibilidad se entiende en el sentido de que ningún miembro del ayuntamiento podrá reelegirse para el período inmediato, pero sí para otro posterior. Deben pues, los miembros del ayuntamiento que estuvieron como propietarios o en ejercicio de sus funciones esperar que

transcurra un período para poder volver a ocupar un cargo dentro del mismo.

A diferencia de la "No Reelección" total que surta efectos en lo que concierne al Presidente de la República (Art. 83 Constitucional) y a los Gobernadores de los Estados (Art. 116 Constitucional), la relativa reelegibilidad permite a Diputados, tanto Locales y Federales, Senadores y Presidentes Municipales volver a ocupar el mismo cargo de elección popular u otro dentro del ayuntamiento en diferentes ocasiones.

La misma fracción I, establece que: "Todos los funcionarios antes mencionados (se refiere a Presidente Municipal, Regidores y Síndicos) cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

II. EL MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO

1. Personalidad Jurídica

Nuestra institución municipal tiene por disposición constitucional personalidad jurídica que se traduce según la doctrina en la autonomía jurídica.

Es la fracción II párrafo I del artículo 115 en que establece que "los municipios estarán investidos de personalidad

jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley", por lo tanto, es aquí donde el texto constitucional citado da cabida a la mencionada personalidad jurídica de los municipios, además, el párrafo II de la misma fracción, establece que "los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo a las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones".

Con respecto a la personalidad jurídica del municipio, el tratadista español Albi nos dice:

"A nuestro juicio, en la capacidad jurídica de los municipios en cuanto a expresión de su personalidad moral alcanza a todo el ámbito de su competencia. Como afirma Ferrara, ("las personas jurídicas gozan de una capacidad que trasciende de la esfera del patrimonio y penetra en el derecho personal y en el derecho público"). Por ello, según nuestra opinión habrá que atribuir al municipio como persona moral:

- a) La gestión de sus medios económicos, tanto patrimoniales como tributarios;
- b) Las actividades enderezadas a la prestación de los servicios públicos; y

- c) El ejercicio del IUS IMPERII, como potestad de mando y facultad coactiva". (12)

Lo anterior se puede equiparar a una función legislativa, por lo que con esto se abre la oportunidad de que cada ayuntamiento tenga su propio cuerpo normativo para expedir los ordenamientos de observancia general dentro de la respectiva jurisdicción del municipio, apegado a las bases normativas que establezcan las legislaturas de los Estados, las cuales regularán las obligaciones de los ciudadanos y la competencia de la autoridad para mantener la seguridad pública.

La presente facultad reglamentaria a que el propio artículo 115 confiere a los ayuntamientos, es sin duda un gran avance en materia de gobierno y administración municipal, ya que "es bien sabido que la conducta de toda autoridad debe derivar ineludiblemente de una norma legal que la respalde; de ahí la importancia que reviste el que los ayuntamientos expidieran los reglamentos y demás ordenamientos de observancia general en cada municipio". (13)

Asimismo, el doctor Valencia Carmona nos señala que "tiene la ventaja inmediata de reafirmar la potestad jurídica que desde siempre el municipio ha tenido y que solo algunos teóricos

-
- (12) Albi, Fernando. *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, España, 1955, Ed. Aguilar, pp. 30-31.
- (13) Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*, México 1985, Ed. Porrúa, S. A., p. 257.

trasnochados ponían en entredicho, pero sus repercusiones hacia el futuro pueden ser más trascendentes, si se inicia un movimiento que reactive al derecho municipal tan olvidado y obsoleto que se encuentra en vigor en los ayuntamientos del país... es necesario insistir en la jerarquía de esta cuestión jurídica, en efecto, a partir de la reforma se puede llegar a la elaboración de un auténtico Código Municipal, que regule de manera amplia y conveniente las diferentes facultades y actividades que incumben a los ayuntamientos, distinguiéndolas con toda claridad de aquellas que corresponden a los gobiernos de los estados. Para poder expedir este instrumento normativo indispensable en el correcto gobierno y en la administración de cualquier ciudad o pueblo del país, pueden imaginarse diversas soluciones, que se parta de un documento más o menos completo o que se comience de un cuerpo básico o normativo, o incluso, que gradualmente que se vayan aprobando los reglamentos necesarios... las autonomías de los ayuntamientos demandan un derecho municipal integral y coherente". (14)

Con la reforma de 1983, en el párrafo I de la fracción II se estableció que "los municipios que estarán investidos de personalidad jurídica y regularán su patrimonio conforme a la ley". Es de hacer notar que este párrafo sufrió una mo-

(14) Valencia Carmona, Salvador. "El Municipio Mexicano y la Nueva Legislación Veracruzana" En *La Reforma Municipal en la Constitución*, México 1986, Ed. Porrúa, S.A., pp. 226-227.

dificación de verbo, pues en la anterior era "serán" y fue sustituido por el de "estarán".

Es importante y oportuno el que los municipios obtuvieran su personalidad jurídica, a fin de que pudieran contratar, adquirir, defenderse, etc., en otras palabras, el derecho le otorga personalidad jurídica al municipio para que pueda adquirir derechos y obligaciones en relaciones de diversa naturaleza.

2. La Ley Orgánica Municipal

"Las leyes orgánicas municipales también llamadas en algunos casos Códigos Municipales, tienen su base en las constituciones locales y son expedidas por los congresos estatales; estas normas jurídicas contienen las disposiciones que regulan la vida municipal... también establece la ley orgánica municipal lo referente a la expedición de reglamentos y bandos específicos, así como las condiciones y facultades para celebrar convenios de coordinación con otros municipios, con el estado y la federación". (15)

El ya citado investigador Gamiz Parral, nos dice que: "es indispensable hacer la diferenciación de lo que es la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Ingresos Municipales, el Reglamento Interior del Ayuntamiento y el Bando de Policía y

(15) *La nueva estructura constitucional del artículo 115, en Textos Municipales No. 12, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, pp. 12-13.*

Buen Gobierno; los dos primeros son competencia del Congreso del Estado y los últimos son competencia exclusiva de los ayuntamientos". (16)

A) Estructura y Contenido

Asimismo la estructura de la Ley Orgánica Municipal, con sus diferentes denominaciones en las entidades federativas, comprende lo siguiente:

- La mención de cada municipio conservará su extensión y los límites asignados en la ley de división territorial del estado.
- Los nombres de los municipios y de las cabeceras municipales respectivas.
- Los requisitos y procedimientos para la supresión y creación de nuevos municipios, como atribución del congreso del estado.
- La mención del número de integrantes de los ayuntamientos que puede ser variable, así como la de los funcionarios de los mismos.
- La forma y tiempos para celebrar las sesiones de los cabildos.
- La manera de instalar los ayuntamientos.

(16) Gamiz Parral, Máximo N. ob. cit. p. 329.

- Las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento e inclusive también las de los más altos funcionarios municipales.
- La obligatoriedad para que se expida el Bando de Policía y Buen Gobierno y en algunos casos hasta que debe contener tal reglamento.
- Los servicios públicos municipales.
- Lo relativo a las autoridades y respectivas facultades dentro de las circunscripciones en que todo caso se divida el territorio del municipio; y
- Las disposiciones generales.

De esta manera, la Ley Orgánica Municipal contiene el conjunto de normas que sirven de apoyo legal específico para el funcionamiento de los ayuntamientos.

Es pues la Ley Orgánica Municipal "el instrumento jurídico más importante para la vida municipal. En ella la legislatura local consigna la forma de gobierno que adopta para su régimen interior la entidad, así como las bases de la división territorial, de la organización política y administrativa del estado a partir del municipio libre. Establece, asimismo, las disposiciones reglamentarias del artículo 115 de la Constitución General de la República y de la

Constitución particular del Estado que tiene relación con el municipio." (17)

3. FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS AYUNTAMIENTOS

La facultad reglamentaria es un logro importante para el mejor desempeño de las actividades administrativas de los municipios, ya que con esto se podrán aplicar de manera veraz y objetiva, las diferentes disposiciones de observancia general que se requieran.

Con respecto al reglamento, el Maestro Gabino Fraga nos dice que "es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el poder legislativo". (18)

La facultad reglamentaria de los ayuntamientos para expedir reglamentos, bandos y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, deberá de sujetarse a las bases normativas de las legislaturas de los estados, es decir, no contravenir las disposiciones emitidas previamente e por las mismas (fracción II del Art. 115 Constitucional).

(17) Centro Nacional de Estudios Municipales, ob. cit. p. 22.

(18) Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México 1984, Porrúa, S.A. p. 104.

Por lo tanto, "la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del poder legislativo, ya que este tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento". (19)

La mencionada facultad reglamentaria llena un vacío que existía con anterioridad a la reforma de 1983, es por eso, que en la actualidad se debe de hacer uso de la disposición constitucional para iniciar así la modernización normativa de los municipios. Asimismo, debemos partir para la elaboración de los reglamentos de que estos no deben de contrariar las bases normativas que expida la legislatura local, es decir, la facultad reglamentaria persigue la ejecución, desarrollo y complementación de las bases normativas, sin exceder los alcances de estas.

Con la facultad reglamentaria que por disposición constitucional se otorga a los ayuntamientos se podrán implantar los diferentes instrumentos jurídicos-administrativo para el mejor desempeño de la administración pública municipal, ya que con estos, los reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, etc., se ejercerán con mayor claridad las funciones entre autoridades y particulares.

(19) Ibid.

Los ayuntamientos pues están facultados para expedir determinadas normas reglamentarias cuyo cumplimiento inciden en las materias y asuntos de su competencia. En primer término debemos mencionar el reglamento interno que norme los procedimientos para las discusiones, para las votaciones, para las comisiones específicas que desempeñe cada uno de los integrantes de los ayuntamientos, para las licencias o permisos para dejar temporalmente el cargo, y en general cuestiones estrictamente internas del funcionamiento del ayuntamiento.

Es de suma importancia que los municipios cuenten con reglamentos que regulen las diferentes actividades como serían los relacionados a horarios del comercio y establecimientos de prestación de servicios, espectáculos públicos, mercados, parques, rastros y muchos más; observando las características económicas, sociales y culturales de cada municipio.

A) LOS BANDOS DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

Por lo que toca a los bandos de policía y buen gobierno, diremos que este es un instrumento jurídico-administrativo con que cuenta los ayuntamientos para dar a conocer las disposiciones reglamentarias y la aplicación de las sanciones administrativas.

Son necesarios para que la población este enterada y objetivamente informada sobre todos los asuntos y disposiciones que se contemplan en los reglamentos municipales, mismo que

por la materia que regulan, deben ser conocidos por toda la comunidad.

El investigador y doctor en derecho ya citado, Gamiz Parral en su obra mencionada nos señala que "los bandos de policía y buen gobierno generalmente tratan sobre los siguientes temas:

- Los requisitos para adquirir la vecindad del municipio;
- Los derechos y obligaciones de los habitantes del municipio;
- La reglamentación a que se sujeta la policía preventiva municipal incluyendo a los bomberos;
- Las bases para integrar la junta calificadora y su funcionamiento;
- Una relación específica de aquellas conductas, acciones y omisiones que se consideren faltas administrativas en el municipio, tanto las que se estimen faltas a la moral pública como las que causen perjuicio a la comunidad;
- Lo relativo a la salubridad pública, al comercio e industria, agricultura y ganadería, mercados públicos, ornato y alumbrado público;
- Disposiciones generales". (20)

(20) Gamiz, Parral, Máximo N. ob. cit. p. 328.

Asimismo, el tratadista Juan Ugarte Cortés, plantea un anteproyecto moderno de bando de policía y buen gobierno en los que destaca los siguientes rubros referentes a:

"Nombre y escudo del municipio, territorio, a la población y al gobierno municipal, al desarrollo urbano y servicios públicos municipales, a la participación ciudadana, a la actividad de los particulares y a las infracciones sanciones y recursos.

El capítulo de los títulos citados comprende disposiciones generales como son: De los fines del gobierno municipal; del territorio nombre y escudo del municipio; de los vecinos, sus derechos y obligaciones; de los habitantes y visitantes o transeúntes; de las autoridades municipales; de la organización administrativa; de las autoridades auxiliares del ayuntamiento; de las sesiones de cabildo; de las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano y ecología; de la determinación y creación de los servicios públicos municipales; de los consejos de colaboración; de la comisión de planificación y desarrollo; de las instituciones que prestan un servicio social; de los estímulos y reconocimientos a la participación ciudadana; de las autorizaciones, licencias y permisos; de las restricciones a la actividad de los particulares; del funcionamiento de los

establecimientos abiertos al público; de las infracciones; de las sanciones y de los recursos". (21)

El bando de policía y buen gobierno, esto es la reglamentación de mayor trascendencia que expide el cabildo, por lo que estos deben ser expedidos por cada uno de los ayuntamientos del país, aún cuando en la práctica son numerosos los que han omitido el cumplimiento de esta disposición constitucional.

Creemos que es necesario el actualizar los ordenamientos jurídico-administrativos de los ayuntamientos del país, ya que se dan casos en que un gran número de ayuntamientos de la república no cuentan con ellos, lo que va en detrimento de la administración pública municipal.

B) LOS REGLAMENTOS

El Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, enuncia varios tipos de reglamentos que de una u otra manera regulan la actividad municipal y que corresponden a municipios eminentemente urbanos, sin olvidar que los de carácter rural, también deben tener su reglamentación propia. Creemos ilustrativo mencionar en la presente tesis los diferentes reglamentos con los que los municipios pueden contar:

- "Reglamento Interior del Ayuntamiento.
- Reglamento Interno de Administración.

(21) Ugarte Cortés, Juan. *La Reforma Municipal*, Ed. Porrúa, S.A., 1985, pp. 8 y ss.

- Reglamento de Organización del Organo de la Dirección de Policía y Tránsito.
 - Reglamento Interior de Trabajo.
 - Reglamento de Limpieza y Salud Pública.
 - Reglamento de Policía y Tránsito.
 - Reglamento de Estacionamientos.
 - Reglamento de Mercados y Comercios en la Vía Pública.
 - Reglamento de Cierre Comercial.
 - Reglamento de Cementerios y Panteones.
 - Reglamento de Expendio de Bebidas Alcohólicas.
 - Reglamento de Peluquerías y Salones de Belleza.
 - Reglamento para Tintorerías y Planchadurías.
 - Reglamento para Establecimientos que Expiden Alimentos Preparados.
 - Reglamentos de Rastros y Expendios de Carne.
 - Reglamento para Anuncios Exteriores.
 - Reglamento de Licencias Municipales de Funcionamiento para Establecimientos Industriales y de Servicios.
 - Reglamento de Premios, Estímulos y Recompensas al Mérito Civil.
 - Reglamento de la Oficialía Calificadora; entre otros".
- (22)

(22) La Nueva Estructura del Artículo 115, en Textos Municipales, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, pp. 14-15.

C) LAS CIRCULARES

Por lo que toca a las Circulares estas deben estar relacionadas a un asunto concreto y particular que el propio Ayuntamiento da a conocer a la población, a una dependencia del propio ayuntamiento o a un sector determinado de la población como pudiera ser por ejemplo, a un determinado giro comercial (restaurantes, bares, centros de diversión, expendios de vinos y licores, etc.)

4. EL PROCESO DE REGLAMENTACION MUNICIPAL Y SUS ETAPAS

Con respecto al apartado que nos ocupa, el investigador Jose Francisco Ruiz Massieu, señala que "aún cuando hemos señalado antes que la decisión política fundamental de la división de poderes impide que los ayuntamientos estén revestidos de facultades legislativas, ello no es óbice para que las posean de carácter reglamentario..." (23)

Lo anterior se refiere a que, el crear, aprobar y expedir una disposición reglamentaria del municipio no constituye un proceso técnicamente legislativo, debido a que no es realizado por el Poder Legislativo del Estado, sin embargo, los reglamentos de los Ayuntamientos son determinantes para el desarrollo y buena marcha de las relaciones y actividades del quehacer público municipal.

(23) Ruiz Massieu, Jose F. ob. cit., p. 69.

El proceso para la elaboración de un reglamento municipal se efectúa después de que la legislatura local expide las bases normativas, en efecto, así lo dispone el artículo 115 constitucional, cuando establece que "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".

En cuanto a la secuencia de las etapas del proceso de reglamentación municipal, pueden considerarse como tales las siguientes:

A) Formulación

En ésta primera etapa, el ayuntamiento efectúa un estudio de las nuevas atribuciones que se le han otorgado constitucionalmente, analizando con detalle, aquellas que son susceptibles de reglamentarse dentro de su municipio, de acuerdo con las características económicas, sociales, culturales y políticas que le son propias. Es decir, comenzar por identificar las actividades que se llevan a cabo dentro del municipio y las clasificará por materia.

Esta etapa concluye cuando el anteproyecto es presentado en sesión de cabildo a los integrantes del ayuntamiento.

El anteproyecto lo puede elaborar el propio ayuntamiento sólo o con la colaboración estatal, o lo puede formular cualquier persona con experiencia en la materia que se vaya a reglamentar.

Para una elaboración de la reglamentación municipal en general, bien podrían los ayuntamientos asesorarse de las diferentes asociaciones de profesionistas que existan en cada municipio o entidad federativa, como son los Colegios o Barras de abogados, así como las diferentes Escuelas o Facultades de Derecho de la propia entidad federativa, tomando en cuenta, claro esta, como se establece en el texto constitucional, las bases normativas a que se ha hecho referencia.

B) Análisis y Discusión

Consiste en el análisis y discusión del anteproyecto del reglamento que debe ser efectuado en el pleno de la sesión de Cabildo para determinar la congruencia de las disposiciones reglamentarias. Este análisis y discusión debe ser registrado en el libro de actas del cabildo que lleva el Secretario del Ayuntamiento. Se discuten aquí los alcances del reglamento y las necesidades reales del municipio.

Es conveniente que cada uno de los integrantes del ayuntamiento analicen en lo individual el anteproyecto, asimismo, es importante recavar la opinión de la población, requisito

que puede cubrirse a través de la consulta popular que para tal efecto se lleve a cabo.

C) Aprobación y Dictámen

Derivado del análisis y discusión de los anteproyectos, el ayuntamiento, reunido en sesión de cabildo, debe votar la aprobación o rechazo de los mismos y cualquiera que sea el resultado, debe formularse un dictamen que se hará constar en el LIBRO DE ACTAS DE CABILDO, mismo que deberá ser firmado por todos y cada uno de los integrantes del ayuntamiento que participaron en la votación definitiva.

El anteproyecto que sea aprobado, ya sea por mayoría o por votación absoluta, se convertirá en Reglamento; los rechazados se guardarán en el archivo que lleve el secretario del ayuntamiento junto con todos sus antecedentes y anexos que le dieron origen.

Los anteproyectos que son rechazados en parte deben ser sometidos a un nuevo análisis y discusión, previos ajustes que ordene el ayuntamiento.

D) Publicación

La publicación es un requisito indispensable para que los reglamentos pierdan su calidad de proyectos y se conviertan en un ordenamiento obligatorio en su observancia y cumplimiento. La publicación trae como consecuencia inmediata, el inicio de la vigencia del reglamento.

Consista pues, en la difusión pública y oficial que ordena el presidente municipal, es decir, se debe de publicar en los periódicos oficiales del estado o del municipio o en la Gaceta Oficial del estado así como en los periódicos de mayor circulación de la entidad o municipio.

E) Aplicación

Esta etapa se refiere a la forma en que la autoridad municipal y los particulares deben acatar las normas contenidas en el reglamento, así como la imposición de sanciones y medidas de seguridad que se establezcan en el mismo.

5. EL ESQUEMA DE CONTENIDO DE LA REGLAMENTACION MUNICIPAL

Dicho esquema debe ajustarse a la realidad de cada municipio y de cada entidad federativa, por lo que para la elaboración de los reglamentos, existen ciertas normas generales de contenido como son los principios generales de presentación, capitulado y articulado así como algunas disposiciones complementarias.

La presentación se refiere a la exposición de motivos relativos a los fundamentos y necesidades sociales que originan la existencia de cada reglamento. Por lo que hace al capitulado, éste indica la secuencia en que deben presentarse las normas contenidas en los reglamentos, de modo que, en primer lugar, deben contenerse las disposiciones relativas al

objetivo que regulará el reglamento propuesto, sus alcances y la indicación de las autoridades responsables de su aplicación; en seguida divididos en títulos, capítulos y secciones, los demás artículos que propiamente conforman el Reglamento.

Finalmente, se deben incluir los artículos transitorios referidos a la entrada en vigor del reglamento.

Creemos ilustrativo agregar en la presente tesis, como anexos algunos de los esquemas de contenido que como modelo tipo, nos proporciona el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, lo anterior para efectos de comprender con mayor amplitud las diversas materias que pueden integrarse en la estructura de un Reglamento Municipal, que serían las disposiciones reglamentarias de mayor interés para la población, es decir, es el instrumento jurídico administrativo con que cuenta el Ayuntamiento para asegurar la observancia y cumplimiento de la normatividad municipal.

III. LA AUTONOMIA MUNICIPAL

El Diccionario Jurídico Mexicano nos dice que: "Autonomía es: potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones y otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. El concepto definido se aplica en la Administración Pública a la autonomía administrativa de

que gozan los municipios. Conforme al artículo 115 de la Constitución de 1917, los municipios son libres y gozan de autonomía administrativa frente al gobierno de los estados; cuentan con sus propios órganos de administración que desarrollan sus acciones con total independencia de los órganos de la entidad estatal... significa independencia de acción entre órganos y organismos de la administración pública. Goza de ella el órgano que está subordinado a las decisiones de otro, por ley". (24)

El apartado que nos ocupa ha sido desde siempre polémico y discutido por parte de la doctrina jurídica mexicana y extranjera. Algunos en pro y otros en contra manifiestan su opinión sobre la autonomía municipal, es por ello que "en la doctrina del derecho administrativo, la autonomía se utiliza para definir la posición de los municipios frente a los Gobiernos de los Estados o para la que guarda frente a los órganos de la administración centralizada, los organismos descentralizados por servicio... con la autonomía de los organismos descentralizados, -estos- nunca han tenido una ley que les reconozca como propia su autonomía" (25)

El tratadista español Fernando Albi, nos dice que "conviene dedicar particular atención al problema de la autonomía en los países de régimen federal, -como el nuestro- en ellos entre los municipios y el poder central se interponen enti-

(24) *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987, p. 275.

(25) *Ibid.*

dades casi soberanas, que asumen las funciones estatales en todas las materias de régimen local". (26)

Por su parte el tratadista mexicano Sergio Francisco de la Garza, en su obra clásica del municipio nos señala al principio que "dado que el municipio es una comunidad intermedia y territorial, desarrolla su vida en el seno de otra comunidad, más amplia que la limita y la suscribe, y con la que tiene forzosamente entablar relaciones, a saber: el estado... como comunidad territorial, el municipio se encuentra asimismo insertado en el seno del Estado, con la necesidad de entenderse con este, sin que dicha inserción signifique la anulación de su personalidad independiente y autónoma... de ahí que deba reconocerle derecho a su autonomía, a su autarquía -continúa el tratadista- implica que la entidad tiene en sí propia la norma de su acción en tanto que autarquía significa solamente "gobierno propio" con suficiencia de medios dentro de su esfera de acción, delimitada por una norma, cualquiera que esta sea". (27)

Explayándose en el tema, el citado autor agrega que "otro supuesto indispensable de la autarquía municipal es que sus autoridades sean electas popularmente, no hay nada que más se le oponga que la gestión de los negocios locales por funcionarios extraños. Y es claro por que la democracia exige imperiosamente antes que nada una adecuada representación

(26) Albi, Fernando, ob. cit. p. 67. .

(27) De la Garza, Sergio F. ob. cit. pp. 73-74.

política, y ella no se puede obtener fuera de la designación libre, por el pueblo de sus propias autoridades... sólo mediante un eficaz y adecuado sistema jurídico de protección a la autonomía y a la libertad del municipio podrá éste desenvolverse libremente". (28)

Otros autores nos dicen que el municipio esta en lo que denominan "descentralización por región", es decir, "la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial". (29)

La teoría que expone el maestro Fraga, es la teoría clásica francesa a la que diferentes autores no se adhieren, ya que argumentan que el municipio no sólo está para dar o administrar servicios públicos, sino que va más allá de eso.

En efecto, así lo menciona el doctor Miguel Acosta Romero, postura que compartimos, cuando señala que: "El vocablo descentralizar tiene el sentido opuesto a centralizar o concentrar, deriva del griego "centro", y si se entiende que el municipio es un órgano administrativo concebido en la Constitución, desde un punto de vista estrictamente político, es dudoso que pudiera hablarse de descentralizarse por región, administrativamente, ya que hay características

(28)

Ibid.

(29)

Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, ob. cit. p. 210.

teóricas comunes entre el municipio y las entidades federativas y resultaría que estas últimas, los estados de la federación, también serán organismos descentralizados por región; por ello considero que esta clasificación debe superarse y considerar al municipio como una de las esferas previstas en la constitución dentro del estado federal, pero que no tiene como tal ninguna característica de organismo descentralizado administrativo, ya que el municipio en sí, constituye una persona jurídica de derecho público, eminentemente política... el municipio es pues, una célula político-administrativa que es la base de la organización de las entidades federales y como tal debe estudiársele y no en el concepto anticuado de descentralización por región". (30)

El municipalista Mario Colín, señala en su libro del Municipio Libre los comentarios de diferentes autores sobre el apartado que nos ocupa. Así, tenemos que Hans Kelsen menciona que "la autonomía municipal equivale a la administración democrática, a la administración de los administrados por sí mismos o por la coordinación por ellos elegida". (31)

Esquivel de Obregón, dice "sólo en la vida del municipio libre es donde puede la experiencia enseñarnos a apreciar la

-
- (30) Acosta Romero, Miguel. *Derecho de la Administración Local en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1983, pp. 262-263.
- (31) Colín, Mario. *El Municipio Libre*, Colecc. Divulgación Histórica, México 1978, pp. 87-88.

distancia que hay entre el principio abstracto y su relación práctica". (32)

Por otra parte, el autor Alcides Greca, nos dice que "autarquía, que deriva del griego autarkia, es la condición del ser que no tiene necesidad de otro para su subsistencia o desarrollo, es la facultad de administrar lo propio, constituyendo el sistema más avanzado de descentralización interna; autonomía importa la facultad de darse leyes así mismo". (33)

También Jose Francisco Ruiz Massieu, nos dice al respecto que "esa condición de descentralización nos impide aceptar que la coloquial expresión de que México tiene "tres niveles de gobierno", signifique que Federación, Estado y Municipios posean el mismo rango constitucional, la distinción radica en las diferencias que median entre soberanía, autonomía y libertad municipal:

A) La Soberanía

Es el atributo de la nación consistente en la actitud para regirse así misma sin limitación externa o interna.

(32) Ibid.
(33) Greca, Alcides. *Derecho y Ciencia de la Administración Local*, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1937, 2a. Ed. Vol. II, p. 66.

B) La Autonomía

Es el atributo de los estados federados que consiste en su capacidad para autodeterminarse en todo lo concerniente a su régimen interior, con la sola limitación de lo dispuesto por la constitución general.

C) Libertad Municipal

Es el atributo de los municipios que se caracterizan por la autosatisfacción de los requerimientos financieros del aparato público municipal y por el uso de sus facultades constitucionales y legales sin ingerencia del exterior y en la medida en que satisfaga las necesidades primordiales de la comunidad.

El municipio por tanto no es soberano ni está revestido de autonomía, no puede fijarse su competencia, la cual le es atribuida por un poder externo, por el poder constituyente nacional, por un poder constituyente estatal o por el legislador local". (34)

Por su parte el doctor Ignacio Burgoa nos dice al respecto que "la autonomía municipal se traduce en la facultad para darse sus propias reglas dentro de los lineamientos fundamentales establecidos por la constitución del Estado al que el Municipio pertenezca, así como la potestad de éste para

(34) Ruíz Massieu, José F. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, 1987, Ed. Porrúa, S.A., pp. 62-63.

elegir, nombrar o designar a los titulares de sus órganos gubernativos. La autarquía en la acepción aristotélica del concepto, se manifiesta en la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades, y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad, los objetivos autárquicos y las finalidades inherentes a la autonomía no podrían lograrse sin una organización, es decir, sin un conjunto de órganos de gobierno que, dentro de su respectiva competencia, ejerzan las funciones públicas tendientes a la consecución de unos y otras". (35)

Como podemos observar, las diferentes teorías acerca de la autonomía son muy variadas por parte de los tratadistas que de una u otra manera han opinado al respecto, pero podemos concluir en que la mayoría se ajusta a que la autonomía municipal debe de ser un pilar importantísimo para la modernización de las tareas públicas locales, entendiendo por estas las diferentes actividades que desempeñan los ayuntamientos en favor de sus respectivas comunidades.

IV. CLASIFICACION Y CARACTERISTICAS DE LOS MUNICIPIOS EN MEXICO

El maestro Carlos F. Quintana Roldán, nos dice con respecto al apartado que nos ocupa y destacando una necesaria clasificación tipológica de los municipios mexicanos en torno a

(35) Burgoa Orihuela, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1979, Ed. Porrúa, S.A. p. 788.

sus servicios públicos que le competen en la prestación de los mismos que:

"Se han propuesto varias formas de clasificación como la de José Dosal de la Vega, quien la detalla en: A) Municipios urbanos; B) Municipios en proceso de transición; C) Municipios Rurales y D) Municipios Marginados". (36)

A) Municipios Metropolitanos

Las características de estos Municipios son entre otras las siguientes:

Cuentan con más de 300,000 habitantes; sus actividades económicas comprenden las ramas del comercio, la industria, el turismo y los servicios en general, así como también la agricultura y la ganadería tecnificadas; en cuanto a servicios educativos se refiere, cuentan con instituciones superiores de enseñanza en todos sus niveles hasta posgrado. Así como con bibliotecas con servicio especializado... proporcionan todos los servicios públicos. Sus ingresos, para efecto de presupuestación anual se calculan en cifras muy elevadas. El asentamiento de su población se localiza en grandes concentraciones urbanas, así como en poblados importantes". (37)

-
- (36) Quintana Roldán, Carlos F. *El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano*, Tesis Doctoral, ob. cit. pp. 704-712
- (37) *Manual de Administración*, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1981.

A continuación agregamos un cuadro del esquema organizativo que se propone para este tipo de Municipios Metropolitanos:

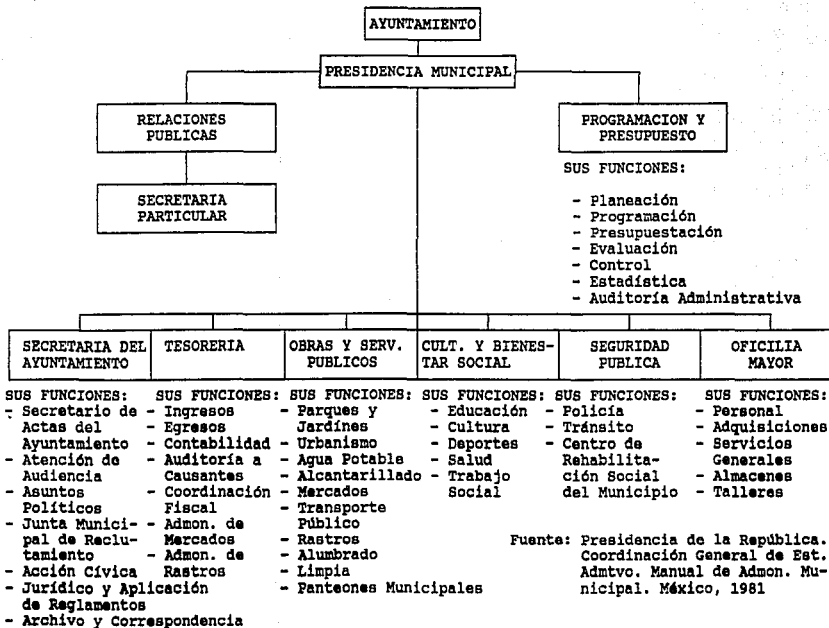
B) Municipios Urbanos

Las características que distinguen al Municipio Urbano son las siguientes:

Tiene entre 60,000 y 300,000 habitantes; sus principales actividades económicas comprenden: la agricultura tecnificada, la mediana industria, el comercio, el turismo, entre otras. En cuanto a los servicios educativos que proporciona, alcanza generalmente hasta los niveles medio básico (secundarias o sus equivalentes) y en algunos casos, escuelas profesionales (estudios universitarios y tecnológicos entre otros). Cuenta con todos los servicios públicos, tales como: agua potable, energía eléctrica, drenaje, pavimentación de calles, limpia, transporte urbano entre otros; por lo que a su ejercicio presupuestal se refiera, se calcula en cifras significativas. El agrupamiento de su población se garantiza por estar localizado en más de dos comunidades importantes y poblados regulares.

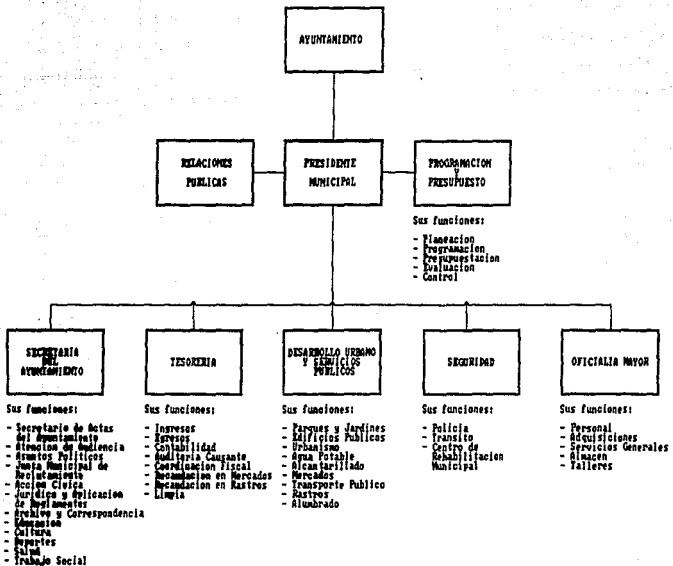
Se agrega también un cuadro del esquema organizativo que se propone para este tipo de Municipios Urbanos:

A) PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS METROPOLITANAS



Fuente: Presidencia de la República. Coordinación General de Est. Admto. Manual de Admon. Municipal. México, 1981

PROYECTO DE ORGANISACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS
CON CARACTERISTICAS URBANAS



FUENTE: Presidencia de la Republica.
Coordinacion de Estudios
Administrativos. Manual de
Administracion.

C) Municipios Semi-Urbanos

El Municipio semi-urbano tiene las siguientes características:

Su población va de los 30,000 a los 60,000 habitantes, sus principales actividades pueden ser la agricultura, la ganadería el comercio y la pequeña industria; los servicios educativos que proporcionan son hasta escuelas secundarias; los principales servicios públicos que se proporcionan son agua potable, alumbrado, rastro, mercado, panteón, limpia y en algunos casos drenajes; sus presupuestos anuales son de cifras intermedias. Sus asentamientos humanos están distribuidos en pequeñas comunidades dispersas y una comunidad importante, casi siempre la cabecera municipal.

Se agrega igualmente un cuadro del esquema organizativo que se propone para este tipo de municipio semi-urbano.

D) Municipios Rurales

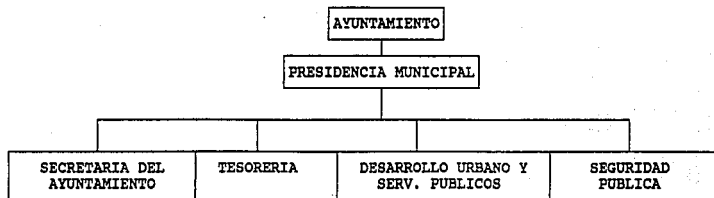
Las principales características del Municipio Rural son las siguientes:

Población menor de 30,000 habitantes; servicios públicos que cuenta: agua potable y alumbrado en algunos casos las principales actividades económicas que se desarrollan se refieren a la agricultura, ganadería, pesca y minería, todas

en pequeña escala; los servicios educativos con que cuenta son escuelas primarias; sus presupuestos anuales son notablemente exigüos. Sus asentamientos humanos están constituidos por pequeñas comunidades dispersas en el territorio municipal.

Se agrega igualmente un esquema organizativo de Municipio Rural.

C) PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS SEMI-URBANAS



SUS FUNCIONES:

- Secretario de Actas del Ayuntamiento
- Atención de Audiencia
- Asuntos Políticos
- Junta Municipal de Reclutamiento
- Acción Cívica
- Jurídico y Aplicación de Reglamentos
- Archivo y Correspondencia
- Educación
- Cultura
- Deportes
- Salud
- Trabajo Social

SUS FUNCIONES:

- Ingresos
- Egresos
- Contabilidad
- Auditoría
- Causantes
- Coordinación Fiscal
- Personal
- Adquisiciones
- Serv. Grales.
- Almacenes
- Talleres
- Recaudación en Mercados
- Recaudación en Rastros

SUS FUNCIONES:

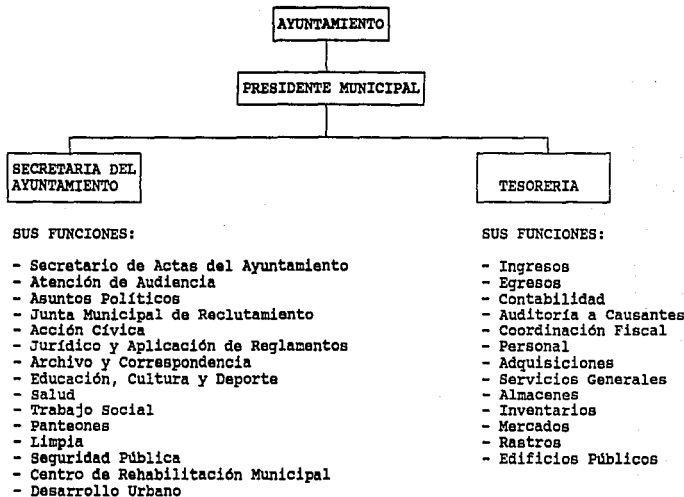
- Parques y Jardines
- Edificios Públicos
- Urbanismo
- Agua Potable
- Alcantarillado
- Mercados
- Transp. Público
- Rastros
- Alumbrado
- Limpia
- Panteones

SUS FUNCIONES:

- Policía
- Tránsito
- Centro de Rehabilitación del Municipio

Fuente: Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Admtvos. Manual de Administración Municipal. México, 1981.

D) PROYECTO DE ORGANIZACION FUNCIONAL PARA MUNICIPIOS CON CARACTERISTICAS RURALES



FUENTE: Presidencia de la República. Coordinación General de Estudios Administrativos. Manual de Administración Municipal México 1981.

V. EL REGIMEN FINANCIERO DEL MUNICIPIO

Los municipios se han visto en la imposibilidad de satisfacer las demandas de servicios públicos, realizar obras de beneficio social y promover e impulsar la actividad económica en sus jurisdicciones debido a la falta de recursos económicos.

Sin lugar a dudas, los recursos de los municipios, han sido el gran problema de su atraso y estancamiento.

1. La Hacienda Municipal

"En términos generales la definición de Hacienda Municipal es entendida como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad". (38)

A) En el Constituyente de 1917

Ya desde 1917 cuando se discutió larga y acaloradamente el tema de los recursos económicos de los municipios por parte de los legisladores que integraban la asamblea constituyente de Querétaro, se planteaba la situación financiera del Municipio es decir, la forma en que se debería obtener tales recursos, desafortunadamente después de que se aprobó en esa

(38) Hernández Gaona, Pedro. *Derecho Municipal*, México, UNAM, p. 59.

entonces la fracción II, del artículo 115 constitucional, nuestros municipios vivirían en grandes penurias.

Sin embargo, es de justicia señalar la gran participación y voluntad política con la que actuaron nuestros diputados constituyentes en el seno de aquella histórica asamblea. Por lo tanto, y remitiéndonos al diario de los debates del Congreso Constituyente, mencionaremos algunas de las intervenciones que sostuvieron dichos legisladores, esto, para efectos de comprender la importancia histórica del apartado en comento.

Así, el Diputado Heriberto Jara, manifestaba que: "No se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto en lo individual como colectivamente, hasta ahora los municipios han sido tributarios de los estados... al municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante; ... no demos libertad política y restrinjamos hasta lo último la libertad económica, -decía- porque entonces la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del estado".

(39)

(39) *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, LII Legislatura, Cámara de Diputados, T. II, pp. 878-879.*

Por su parte, el doctor Jorge Carpizo nos reseña al respecto que: "El dictamen sobre la fracción II del artículo 115, suscitó un largo e interesante debate, realmente el dictamen contenía principios polémicos y que no se justificaban. Al ponerse a votación, el 25 de enero fue rechazado... cuatro días después dos miembros de la comisión, Paulino Machorro Narváez y Arturo Méndez, propusieron un proyecto de la mencionada fracción que numeraba los rubros económicos que integrarían la hacienda municipal... a su vez, otros dos miembros de la misma Comisión Heriberto Jara e Hilario Medina, propusieron la redacción siguiente: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones municipales necesarias, para atender sus diversos ramos, y del tanto que asigne el estado a cada municipio".

El diputado Alvarez propuso una nueva redacción: "Los estados fijarán para el régimen municipal la forma hacendaria que les convenga". Hubo algunas intervenciones sin mayor importancia y finalmente el 30 de enero a las tres y media de la mañana después de que Jara había retirado los dos proyectos de los miembros de la Comisión, por 88 votos a favor y 62 en contra, se aprobó la redacción de la fracción segunda del artículo 115 recién presentada por el diputado Ugarte, y que poco decía y nada precisaba respecto a la autonomía financiera de los municipios y que estuvo vigente 66 años. En esta forma a

pesar de la voluntad del Congreso Constituyente, condenó al municipio a vivir raquíticamente en lo económico". (40)

Podemos apreciar como nuestros legisladores constituyentes del 17, tuvieron interés en resolver el asunto económico de los municipios, pero desafortunadamente no fue el correcto, ya que la fracción II del artículo 115, quedaría de la siguiente manera:

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

Se aprecia claramente que el texto constitucional quedó sumamente restringido y subordinados a la legislatura local.

No fue hasta 1983, en el período de la administración del Lic. Miguel de la Madrid H., en que se adicionó y reformó el artículo 115 Constitucional y que vendría a fortalecer la hacienda municipal, ya que en esta vez sí se enumeración los rubros por los que los municipios tendrían una mayor participación en cuanto a sus ingresos, dichas reformas y adiciones, en su parte conducente quedaron establecidas en la nueva fracción IV.

(40) Carpizo, Jorge. Evolución y Perspectivas del Régimen Municipal de México en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, ob. cit. pp. 235-236.

B) La nueva fracción IV del artículo 115 Constitucional en materia hacendaria

Es la fracción IV del propio artículo 115 la que establece el régimen financiero y la libre administración de la hacienda municipal, por lo que para su estudio nos remitiremos al texto del mencionado numeral, reformado en 1983.

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

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

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

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglos a las bases montos y plazos que

anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

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

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

2. Los Ingresos Municipales

Con respecto a la nueva fracción IV del artículo 115, el doctor Miguel Acosta Romero nos señala que: "Con esta reforma, por primera vez en México, se determina y se señala lineamientos generales a favor de la hacienda Municipal, en nuestro país no se había determinado con precisión que ingresos correspondían a los municipios, ya que se había dejado a las legislaturas locales el determinar cuáles eran dichos

ingresos, lo que ocasionó que los municipios vivan en constante penuria económica, pues la legislación local con frecuencia restringió en mucho los ingresos municipales; la única referencia expresa de participar un impuesto específico al municipio, la encontrábamos en el artículo 73, párrafo último de la constitución que determina que las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los municipios en sus ingresos por concepto de participación del impuesto sobre energía eléctrica". (41)

Fue de gran importancia la reforma al artículo 115 Constitucional, ya que sin ella, los municipios seguirían en un total abandono, sin embargo, ahora que tenemos las bases mínimas de ingresos, es necesario que los ayuntamientos se aboquen a aplicarlas con responsabilidad y honestidad, no basta que las disposiciones se encuentren en el texto mismo de la Constitución o de las leyes, es menester aplicarlas en la práctica.

Asimismo, continúa el doctor Acosta Romero "a partir de estas reformas, en los rubros no especificados, corresponde a las legislaturas locales establecer otros ingresos para el municipio... sin embargo, se ha considerado, que entre los típicamente municipales están los impuestos sobre los siguientes conceptos: Licencias y permisos al comercio, im-

(41) Acosta Romero, Miguel. Desarrollo de la Administración Local en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano, Ed. Porrúa, S.A. México, 1983, p. 267.

puestos sobre diversiones, explotación de rastros, multas por infracciones a ordenamientos municipales, derechos de mercados, impuestos adicionales para obras materiales, derechos sobre registro de propiedad, derecho de uso de panteones, arrendamiento de bienes propios, derecho sobre trámites de registro civil y participaciones por ingresos de ferias regionales, sorteos, etc." (42)

2.1 INGRESOS ORDINARIOS

Los ingresos que la Hacienda Municipal obtiene pueden ser ordinarios o extraordinarios.

"Son ordinarios, aquéllos que conformen a las disposiciones constitucionales y las emanadas de la legislatura estatal, constituyen la forma normal y originaria de que dispone el municipio para proveerse de los recursos que necesitan para financiar la realización de sus fines públicos. Las fuentes de estos ingresos son: Los impuestos; los derechos; los productos; los aprovechamientos; los accesorios; los recargos; las multas; los rezagos; los intereses; gastos de ejecución y las participaciones".

A) Impuestos

Ingresos por impuestos son los que se establecen por un acto unilateral del gobierno a través del poder legislativo, en base al artículo 31, fracción IV de la Constitución General

(42) Ibid.

de la República, obligando a los particulares a "contribuir para los gastos públicos, tanto de la Federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

Pueden ser objeto del establecimiento de impuestos municipales los siguientes:

- La propiedad mobiliaria
- Fraccionamiento, división y mejora de la propiedad inmobiliaria.
- La traslación de la propiedad inmobiliaria (traslación de dominio).
- Espectáculos y diversiones públicas.
- Sacrificios de ganado.
- Anuncios, propaganda y publicidad comercial.
- Loterías, rifas y sorteos.
- Otros, dependiendo de la actividad y características del municipio.

B) Derechos

Los derechos, son las contraprestaciones establecidas en la ley por los servicios que prestan los municipios en funciones de derecho público, así como el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público. (Artículo 2do., fracción III del Código Fiscal de la Federación).

En el ámbito municipal, pueden ser objeto de derechos los siguientes:

- Certificaciones
- Legalizaciones
- Constancias
- Expedición de copias de documentos
- Licencias y permisos de fraccionamiento, división y consolidación de terrenos.
- Licencias y permisos de alineación, construcción o mejora de construcciones.
- Licencias, registros y refrendos diversos.
- Concesiones diversas y panteones.
- Rastros y servicios conexos diversos.
- Servicios públicos de:
 - . Agua potable
 - . Alcantarillado
 - . Drenaje
 - . Alumbrado público
 - . Limpia
 - . Mercados y centrales de abasto
 - . Calles, parques y jardines
 - . Tránsito, etc.
- Permisos de ruta para explotar automóviles
- Ocupación de pisos de mercado
- Actas del registro civil

- Apertura de negocios en horas extraordinarias
- Licencias para inhumaciones, exhumaciones y demás servicios en el panteón municipal.
- Reposición de placas y licencias.
- Placas a causantes sobre plazas y mercados ambulantes.
- Renta de corral.
- Sanidad municipal.
- Arrastre de vehículos
- Almacenaje de vehículos (estacionamientos)
- Otros, dependiendo de la actividad y característica del municipio.

C) **Productos**

Ingresos por productos, en el ámbito municipal, serían las contraprestaciones por los servicios que presta el municipio en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Son objeto de productos:

- La enajenación, renta o explotación de bienes muebles propiedad del municipio.
- La venta o realización de bienes mostrencos (sin propietario conocido).
- La ocupación y aprovechamiento de la vía pública.
- La venta de basura y abono de los rastros y plantas urbanas de desperdicios sólidos (esquilmos).
- El arrendamiento de espacios en los mercados.

- El uso de cementerios, si éstos son administrados por el municipio.
- Los demás que señale la ley.

D) Aprovechamientos

Ingresos por aprovechamientos, son los ingresos que percibe el municipio por funciones de derecho público distinto de las contribuciones de los ingresos derivados del financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Pueden ser también los créditos que solicite el municipio a una institución financiera, así como los subsidios.

2.2 INGRESOS ACCESORIOS

Son los ingresos provenientes que participan de la misma naturaleza que las contribuciones o derechos que le dan origen.

A) Recargos .

Es el pago que hace el contribuyente como compensación a la autoridad fiscal por el retraso del cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

B) Multas

Son sanciones administrativas o fiscales que impone la autoridad por infracciones a las leyes o reglamentos municipales.

C) Retagos

Son los ingresos municipales cobrados por impuestos, derechos y productos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores.

D) Intereses

Es la indemnización que el contribuyente cubre al fisco como compensación de los plazos que le fueron otorgados para cubrir el crédito fiscal.

E) Gastos de Ejecución

Es el pago que debe hacer el contribuyente a la autoridad fiscal municipal por gastos realizados al cobrarle las contribuciones que omitió pagar en su debido tiempo.

F) Las participaciones

Son ingresos que perciben los municipios por disposición de la Ley de Coordinación Fiscal y por la de las leyes fiscales de los estados.

En la mencionada ley, se estableció el hacer participes a los municipios de un porcentaje de los ingresos federales, dicha ley entró en vigor en enero de 1980, asimismo, se dispuso en la propia ley que los estados determinarán la forma para cubrir las participaciones a cada uno de los municipios.

Como ejemplo se podría mencionar la participación derivada de los ingresos por impuestos al comercio exterior, que se les dan a los municipios donde se localiza una aduana.

2.3 INGRESOS EXTRAORDINARIOS

Constituyen los recursos que el municipio obtiene de personas físicas o morales o bien a través de los niveles gubernamentales. Estos ingresos extraordinarios son: Las contribuciones o las aportaciones de vecinos para obras públicas, en los subsidios y las transferencias.

- A) Las Contribuciones o las aportaciones de vecinos para realizar obras públicas son estrictamente voluntarias; es por preciso señalar que debe existir un convenio entre cada uno de los beneficiados de la obra y la autoridad, en donde tiene que quedar especificada la aportación, con el propósito de que en el plazo establecido el municipio tenga la posibilidad de recuperar el importe previamente acordado.
- B) Los subsidios son los ingresos que la federación o los estados ponen a disposición de los municipios para que éstos puedan cumplir con su fin. Existen dos tipos de subsidios: Los condicionales y los incondicionales.
- Los subsidios condicionales son aquéllos que establecen su destino; ejemplo, los fondos destinados a la construcción de sistemas de agua;

- Los subsidios incondicionales son los que no tienen un destino específico, por lo que pueden ser utilizados en el gasto corriente, en el pago de pasivos, en las inversiones de obras, etc.

C) Las transferencias, son los recursos que se destinan al municipio para fines determinados y que son generalmente programas con la Federación y el Estado (obras de agua, construcción de escuelas, equipamiento urbano, etc.).

Con respecto al tema que nos ocupa la iniciativa presidencial señala como puntos principales de la reforma al artículo 115 constitucional, los siguientes renglones:

- La percepción de impuestos, incluidas las tasas adicionales que las legislaturas locales establezcan sobre la propiedad raíz;
- Los fundamentos de sus bienes propios;
- Los ingresos provenientes de la prestación de los servicios municipales;
- Las participaciones provenientes del gobierno federal; y
- Los ingresos que provengan de otras contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

2.4 PARTICIPACIONES FEDERALES A LOS MUNICIPIOS

Al respecto, el texto constitucional establece que:

"A) 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".

En la exposición de motivos a que se ha hecho referencia, anteriormente se establecía que los municipios no reciben a su debido tiempo las participaciones federales que le corresponden.

3. EL PRESUPUESTO DE INGRESOS Y EGRESOS MUNICIPALES

En muchas ocasiones, los proyectos de los gobiernos federal y estatal realizan en territorio municipal obligan a los miembros de los ayuntamientos a modificar sus partidas presupuestales en el transcurso del año fiscal. Pero en muchos de los casos, la modificación de los proyectos municipales son por desconocimiento de los ingresos que el ayuntamiento puede ilegalmente debe obtener, según lo establecido por las legislaturas locales.

El texto constitucional nos dice al respecto, que:

"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".

Como podemos apreciar del propio texto constitucional, las legislaturas locales intervienen en la determinación de las fuentes de ingresos de los ayuntamientos a través de la aprobación anual de las leyes de ingresos municipales.

Por lo que hace a la revisión de las cuentas públicas municipales por parte de las legislaturas de los estados, diremos que éstas tiene la facultad de exigir las aclaraciones que correspondan, así como el de llamar a los funcionarios municipales para que expliquen cualquier acto u omisión que contravenga al erario municipal.

3.1 LEY DE HACIENDA DEL ESTADO Y MUNICIPIOS

Esta ley reúne las disposiciones jurídicas que están vigentes en el Estado con relación al establecimiento de las contribuciones e ingresos públicos necesarios para cubrir el presupuesto de egresos del estado y los municipios que lo integran.

En esta ley la legislatura local debe consignar las formas y modalidades de administración de la hacienda municipal, así como las formas de explotación de sus bienes y las fuentes de ingresos que solventarán sus gastos públicos.

En este sentido, como se vio en los apartados anteriores, la ley debe especificar obligatoriamente las fuentes de ingresos de los municipios.

Asimismo, en la ley, en cada caso, especificará las fórmulas, bases, especificaciones, normas y procedimientos que deben seguir los Ayuntamientos para establecer las cuotas que correspondan en la recaudación de los ingresos, así como las fechas para la entrega de las participaciones y sus montos de las diversas fuentes de ingresos.

VI. LOS SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

La prestación de los servicios públicos que le corresponden a los municipios ha sido sin lugar a dudas uno de los problemas en todos y cada uno de ellos. Es por eso que dentro de las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional llevadas a cabo en el mes de febrero de 1983, no podían quedar fuera de éstas el apartado que nos ocupa.

El maestro Gabino Fraga entiende que el Servicio Público "es una actividad destinada a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concretas individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les imponga adecuación, regulación y uniformidad". (43)

(43) Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1978, pp. 248-250.

Lo anterior significa que dichos servicios públicos municipales deben suministrados por el ayuntamiento en forma continua, regular, general y uniforme.

1. Definición

El tratadista Alcides Greca, define al servicio público diciendo que "es toda prestación concreta del estado o de la actividad privada, que tendiendo a satisfacer necesidades públicas, es realizada directamente por la administración pública o indirectamente por los particulares, mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal, en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su mejor costo, efectividad, y eficacia". (44)

Por su parte, el Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación, nos dice que "se entiende como un servicio público municipal, la actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer en forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades colectivas de la población del municipio, fundamentada esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulen su prestación". (45)

(44) Greca, Alcides. *Derecho y Ciencia de la Administración Municipal*, Argentina, 1943, Imprenta de la Universidad de Santa Fe, pp. 194-195.

(45) Centro Nacional de Estudios Municipales, *Textos Municipales*, No. 12, p. 50.

A) Exposición de motivos

La exposición de motivos de las reformas y adiciones del artículo 115 Constitucional a que se hace referencia señalaba en lo referente al apartado que nos ocupa, que:

"Concientes de la gran heterogeneidad de los municipios del país y la complejidad de sus diversas circunstancias demográficas, territoriales y económicas, hemos considerado como una necesidad capital, precisar los servicios que daba tener la incumbencia municipal, y que aún con la diversidad de las comunidades municipales en nuestro vasto territorio, puedan y deban ser comunes a toda y cada una de ellas.

... Estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además la característica de servicios públicos aquello otros que se fijen por las legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera...". (46)

B) La Constitucionalización de los Servicios Públicos Municipales.

Posteriormente al proceso legislativo que dio origen al nuevo artículo 115 Constitucional, los Servicios Públicos Municipales quedaron encuadrados en la fracción III, que es

(46) *El Marco Legislativo para el Cambio, ob. cit., p. 37.*

donde se enumeran los mismos, propiciando un verdadero avance con respecto al texto anterior.

Los servicios públicos que enumeran la fracción III del numeral constitucional son los siguientes: Agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastro; calles, parques y jardines; seguridad pública y tránsito, y los demás que las legislaturas locales determinen.

Por lo tanto, con las reformas y adiciones señaladas al artículo 115 Constitucional, es cuando se establece claramente en el texto de nueva carta magna la facultad de los municipios para tener a su cargo los servicios públicos, es decir, adquieren rango constitucional.

Cabe hacer notar aquí que "la enumeración que de los servicios públicos hace la fracción III del artículo 115, no es limitativa, ya que en el renglón I) se otorga competencia al municipio para ocuparse de los demás servicios que las legislaturas locales determinen... es decir, que serán las propias condiciones específicas de cada municipio, las que determinen cuales servicios pueden agregarse a los que se señalan en el propio texto constitucional". (47)

(47) Sayeg Held, Jorge. *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, México, 1984, Instituto de Investigaciones Legislativas, LII Legislatura, Cámara de Diputados, p. 122.

Por su parte, el doctor Salvador Valencia Carmona nos señala que "en virtud de la fuerte tendencia centralizadora que ha caracterizado al estado mexicano durante mucho años, tanto la Federación como los gobiernos de los estados habían venido absorbiendo muchos de los servicios que, en rigor teórico y por un sano federalismo, deben ser prestados por los municipios". (48)

Con todo lo anterior, pasemos a la explicación de los servicios públicos en lo particular, es decir, a la definición y alcances que de cada uno de ellos establece el artículo 115 Constitucional en su fracción III, creemos que de la comprensión de los servicios públicos municipales enumerados, obtendremos un panorama general de la problemática y sus posibles soluciones que beneficiarían las tareas de la administración pública municipal.

Antes, es importante señalar que los servicios públicos deben satisfacer necesidades de interés general, por lo que los ayuntamientos tendrán presente que las colonias, barrios y congregaciones no estarán al margen de la atención de los mismos.

2. LOS SERVICIOS MUNICIPALES EN LO PARTICULAR

Los servicios públicos municipales que se enuncian en la fracción III del artículo 115, será el tema a tratar en el presente apartado, mismo que se comentarán en lo particular, (48) Valencia Carmona, Salvador. ob. cit., p. 226.

Los principales problemas que enfrenta la recaudación por concepto del agua son:

- Lentitud en el proceso de aprobación de tarifas cuando éstas tienen que ser autorizadas por el congreso local.
- Carencias en la medición, tanto a nivel macro como micro medición.
- Procesos administrativos ineficientes en la actualización del padrón de usuarios y la cobranza.
- Baja calidad de los servicios, con interrupciones frecuentes.
- Pérdidas de más del 40% en la red de distribución por fugas y tomas clandestinas.
- Falta de concientización e información al usuario sobre el valor real del agua y la necesidad de optimizar su uso.

Asimismo, es indispensable conservar en buen estado las redes de distribución; haciendo las reparaciones necesarias dándole tratamiento al agua con derivados de cloro para evitar enfermedades entre los usuarios.

El sistema de distribución de agua incluye tuberías, medidores o contadores, estación de bombeo y los demás equipos necesarios para el suministro... las redes distribuidoras comprenden: Un órgano de toma, una cañería de conducción, un

mencionando sus características como problemática y posibles soluciones. Como se dijo anteriormente, algunos de los éstos no se enumeraban con anterioridad a la reforma de 1983, por lo que es importante que los ayuntamientos se aboquen a realizar las gestiones necesarias para la mejor prestación, conservación y mantenimiento de los mismos.

A) Agua Potable

"La prestación del servicio de agua potable se efectúa por medio de una red de distribución que se surte de pozos o plantas potabilizadoras. Se lleva el agua potable a las diferentes colonias y lugares de las comunidades para consumo humano e industrial y para cubrir todas las necesidades que se tengan en relación con este elemento tan indispensable para la vida de las poblaciones, por medio de los medidores se establecen los consumos, así como las cantidades a pagar por los beneficiados o usuarios. Los ingresos por este concepto son utilizados para el mantenimiento para sufragar los gastos de energía eléctrica, de recursos humanos y demás gastos que haya necesidad de realizar". (49)

En la actualidad la situación financiera del sector hidráulico es insuficiente para atender las demandas de agua potable y alcantarillado en los municipios del país.

(49) Gamiz, Parral, Máximo N. *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas*, México, 1990, UNAM, pp. 338 y ss.

depósito y conductores de distribución que reparten el agua a la población.

B) Alcantarillado

El alcantarillado, no es en realidad otro servicio, sino un complemento, una obra pública constituida por el conjunto de conductos que recogen las aguas llovedizas o las inmundas.

El sistema de alcantarillado debe ser planeado técnicamente, ya que es frecuente observar que el curso natural de las aguas pluviales y el creciente aumento de aguas negras, provocan desperfectos en al red entre otras razones, por la mala calidad de los materiales utilizados... y por la falta de educación cívica que incide en el descuido de la población, saturando tan importantes canales de desagüe con basura y con todo tipo de desperdicios.

Para mantener el funcionamiento de este servicio, el ayuntamiento se encarga de mantener limpias las cañerías y desazolver las que se obstruyan, así como mantener en buen estado las redes recolectoras, depósitos y plantas de tratamiento; igualmente, cuida que los canales de desagüe no se desborden o se destruyan.

Asimismo, la eliminación de aguas sucias; en general todos los desechos líquidos sanitarios, industriales y demás, así como del agua de lluvia por medio de alcantarillas y una red

de tuberías que la conducen al canal de desagüe de la población, o a los depósitos donde esa agua es sometida a tratamiento que permitan volver a utilizarla; el procedimiento más común para hacer que esa agua se vuelva a utilizar es el llamado reciclaje por el que eliminan las sustancias y olores que llevan; el agua así tratada no es usada para beber o lavar, sino sólo para calderas, maquinaria, sanitarios, riego agrícola y de parques y jardines.

Ese servicio evita focos de infección, inundaciones y charcos en tiempo de lluvia, etc., y permite un mejor aprovechamiento del agua. Es importante que la población tome conciencia de la importancia y evitar el arrojar cosas que puedan destruirlo o dañarlo, por lo que el ayuntamiento puede crear campañas tanto en la radio, prensa, mamparas, etc., para que la población cuide los servicios públicos y conozca el elevado costo de los mismo.

En virtud de los sistemas de agua potable y alcantarillado tienen resultados financieros deficitarios, puesto que las tarifas para el pago de servicio público no son suficientes para que se recaude cuando menos las cantidades que es necesario erogar en su mantenimiento y operación, da como resultado que, al determinarse por el artículo 115 Constitucional la entrega de dichos servicios al municipio, se le haya causado problemas económicos de consideración.

El alcantarillado también es un servicio público que se presta para captar las aguas y que en la generalidad de los casos se deposita en lagunas de oxidación.

C) Alumbrado Público

"Consiste en establecer un sistema de iluminación a través de la energía eléctrica en los sitios públicos, tales como calles, avenidas, parques, jardines, plazas públicas, etc., que permita a los habitantes de una localidad una visibilidad nocturna". (50)

La prestación de este servicio se complica por el elevado costo de su instalación y mantenimiento que afecta la capacidad financiera de los ayuntamientos; el alumbrado público es considerado un elemento básico e indispensable en las nuevas áreas urbanas.

"El alumbrado público, es también un servicio administrativo del gobierno municipal y se presta en estrecha relación con la Comisión Federal de Electricidad, que es la que proporciona la energía eléctrica a cambio del pago respectivo. El ayuntamiento, generalmente con la colaboración de los vecinos, sufraga los gastos del tendido de las líneas eléctricas, y con posterioridad contrata el servicio de energía eléctrica con la misma. El mantenimiento, tanto preventivo como correctivo, queda a cargo del municipio.

(50) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, ob. cit., p. 232.

En la mayoría de los municipios del país se ha creado un derecho por alumbrado público, que tiene que ser pagado por los habitantes de las comunidades para ayudar a las autoridades municipales a pagar el consumo de energía eléctrica que es bastante elevado, pero no obstante el derecho aludido, una gran parte de los ayuntamientos del país tiene adeudos atrasados y cuantiosos, en comparación con los presupuestos que manejan, con la Comisión Federal de Electricidad". (51)

D) Limpia

Es el servicio público que se traduce en el aseo de la vía pública y en más lugares en que se desarrollan actividades comunitarias con el fin de evitar la proliferación de focos de infección y el mal aspecto que causa la basura.

Consiste en el barrido de las calles y de los lugares públicos, la recolección de basura y el tratamiento de los desechos en los lugares previamente establecidos para tal efecto... continuamente la autoridad municipal trata de orientar a la ciudadanía para que la responsabilidad del barrido de las banquetas y calles sea realizada por ésta... para que en todo caso el municipio se encargue de la recolección y el tratamiento de los "tiraderos".

(51) Gamiz Parral, Máximo N. ob. cit., p. 331.

E) Mercados y Centrales de Abasto

"La función de promoción y organización del abasto en el municipio es en lugares fijos y de acuerdo a las características económicas de un territorio, ha sido desde siempre atribución de la autoridad municipal.

Las autoridades municipales deben inspeccionar el cumplimiento de las normas en materia de precios al público de pesas y medidas y de protección al consumidor y del mantenimiento del orden público... las centrales de abasto son generalmente amplias y modernas obras de equipamiento urbano que se destinan a la compra-venta al mayoreo de artículos de primera necesidad". (52)

"Tradicionalmente ha correspondido a la autoridad municipal la construcción y administración de los mercados y centrales de abasto, y actualmente se ha confirmado la asignación de tal responsabilidad. Teóricamente la administración de los mercados debe producir un superávit que venga a aliviar un tanto la situación económico de los municipios". (53)

El servicio público municipal de mercado y centrales de abasto, lo presta el municipio a través del cuidado en la conservación, mantenimiento y control de la higiene y aseos de las instalaciones, haciendo que se limpie, se fumige y se

(52) Rendón Huerta Barrera, Teresita. ob. cit., p. 240.

(53) Gamíz Parral, Máximo, N. ob. cit., p. 332.

cumplan las disposiciones vinculadas por las cuestiones sanitarias.

También las autoridades municipales deben inspeccionar el cumplimiento de las normas en materia de precios y de protección al consumidor, así como del orden público y de igual manera las de carácter fiscal y reglamentaria.

F) Panteones

Hasta hace algunos años la totalidad de los panteones correspondía a las autoridades municipales en cuanto a su operatividad y su propiedad; la forma en que se administran consiste en vender lotes a los particulares para que en ellos se sepulcren a sus familiares y posteriormente se paguen algunas cuotas que son empleadas en la conservación de los panteones. En la época más reciente se ha generalizado la concesión de los panteones, por parte de los ayuntamientos a particulares, y son manejados propiamente como fraccionamientos y han resultado ser grandes negocios.

Actualmente se cuenta con panteones municipales y panteones particulares.

En este rubro, la tratadista Teresita Rendón nos dice que "la palabra panteón proviene del griego "pan" que significa todos y "teos" que significa dios... en el municipio es necesario que se disponga de áreas específicas que se usen como panteones públicos con servicios gratuitos o cuotas

simbólicas a personas de escasos recursos o no identificados ni reclamados". (54)

La administración y mantenimiento, así como la conservación de los cementerios debe ser una tarea que toda administración municipal no debe olvidar, es importante pues, que los regidores encargados de este rubro, dediquen parte de su quehacer público en esta materia, pudiendo recomendar al Presidente Municipal o a los consejos de colaboración que existan en el ayuntamiento, que los accesos de los panteones o cementerios cuenten con una calzada o avenida adicional para que los familiares y acompañantes en los cortejos transiten sin ningún problema a dichos sitios. Asimismo, se deben llevar a cabo los servicios funerales, tales como inhumaciones, exhumaciones y cremación de cadáveres con estricto apego a las leyes y disposiciones reglamentarias que para tal efecto existen.

El servicio público de panteones se proporciona a través de la regularización y vigilancia que debe tener el gobierno municipal, tanto en los panteones que maneja éste en forma directa como en los concesionados. También debe dar mantenimiento y procurar la conservación de los cementerios haciendo que se limpien y se observen las leyes en materia sanitaria.

(54) Rendón Huerta Barrera, Teresita. ob. cit., p. 333.

A través del control que se lleva, es posible ordenar y planear, áreas de ampliación pues ante la aceleración y persistencia de altos índices en el crecimiento poblacional, deben también preverse las consecuencias de ese hecho inevitable que es la muerte.

G) Rastros

El Centro Nacional de Desarrollo Municipal, nos dice al respecto que "el impacto social de este servicio, así como sus implicaciones en materia sanitaria, obligan al ayuntamiento a ejercer un estricto control sobre el funcionamiento y operación de los rastros y a contar con un personal especializado y bien organizado para cumplir correctamente sus tareas... el principal problema de la matanza incontrolada, que significa una fuerte pérdida de probables ingresos, así como un control sanitario". (55)

Asimismo, la tratadista Teresita Rendón nos dice que "este servicio público implica la edificación de una obra de equipamiento urbano, que se destina al sacrificio del ganado y aves, así como la distribución de carne para el consumo humano en condiciones salubres... para evitar que se introduzcan al rastro con alguna enfermedad o en estado de descomposición, asimismo, tal servicio implica un control de

(55) Centro Nacional de Estudios Municipales, ob. cit., p. 347.

tipo estadístico y produce ingresos al erario público municipal". (56)

1. Areas con las que debe contar un rastro

Por considerar ilustrativo y de gran interés para el presente trabajo, habremos de transcribir lo que señala en su obra ya citada de Derecho Municipal, la tratadista Rendón Huerta Barrera, en lo referente a las diversas áreas con que debe contar un rastro en condiciones aceptables:

A. AREA PUBLICA Y ADMIKISTRACION

- a) Plaza de acceso
- b) Estacionamiento público
- c) Espera e información
- d) Contabilidad
- e) Oficina del administrador
- f) Sala de juntas
- g) Oficina médico-veterinario

B. RECEPCION Y REGISTRO

- a) Caseta de control
- b) Báscula
- c) Oficina de registro
- d) Patio de maniobras

(56) Rendón Huerta Barrera, Teresita. ob. cit., p. 238.

C. AREA DE CORRALES

- a) Corrales de observación
- b) Corrales de diera
- c) Corrales de capilla
- d) Sacrificio urgente
- e) Baños y bodegas

D. ZONA DE TRABAJO O AREA DE PROCESOS

- a) Departamento de matanza
- b) Tratamiento
- c) Sanidad
- d) Otros servicios". (57)

Es importante señalar que en la actualidad estando concientes del alto costo que representa a un municipio edificar y equipar un rastro o frigorífico, los que existen en funcionamiento dejan mucho que desear para la población, así tenemos que un 99% de los rastros que existen no se cumplen los requisitos mínimos de salubridad e higiene, por lo tanto, es necesario que se atiende este grave problema que repercute en la propia salud de la población.

Una posible solución para la construcción y equipamiento de los rastros, podría ser el financiamiento por parte de instituciones nacionales de crédito mediante créditos que se

(57) Ibid, p. 243.

otorguen a ganaderos, tablajeros, o asociaciones ganaderas, para que éstos conjuntamente se responsabilicen en el pago del crédito que se le otorga. Asimismo, las instalaciones se verían beneficiadas en virtud de una mejor conservación y mantenimiento que los beneficiados harían a las instalaciones del mismo, ya que el rastro quedaría en propiedad de los sujetos de crédito, como si se tratara de un arrendamiento inmobiliario.

H) Calles

"Calle es el área dominal que debe tener un nombre, número o cualquier otro indicador (nomenclatura) que permita su identificación y localización y que está destinada al tránsito urbano. La calle es parte de la vía pública y ésta es todo espacio de uso común, así como el conjunto de redes de infraestructura, que por su propia naturaleza, por el fin a que esté a efecto o por disposición legal, sea destinado al libre tránsito y se utilice además, para acceso vehicular y peatonal, dar iluminación, asoleamiento o ventilación a construcciones o demás sitios públicos o privados. Este espacio está limitado por la superficie engendrada por la generatriz vertical, que invoca el alineamiento oficial o lindero de la vía pública.

Las calles y demás partes de la vía pública en cuanto a su régimen jurídico, son inembargables, imprescriptibles e

inalienables y los particulares no pueden tener sobre las mismas derecho reales o posesorios". (58)

Para que un particular o Infonavit o cualquier dependencia oficial, federal o estatal, pueda iniciar un fraccionamiento, necesita como requisito indispensable la autorización del ayuntamiento del municipio donde se proyecto ubicar. Al otorgar, en caso que proceda, el permiso para el fraccionamiento, el ayuntamiento debe señalar con precisión las especificaciones de la pavimentación, del embanquetado, del alumbrado público, redes de agua potable y alcantari-lado, así como las áreas de comercios, escuelas y servicios públicos en general e incluso de parques y jardines.

Después de construido el fraccionamiento, el ayuntamiento debe cobrar un derecho de recepción del fraccionamiento, para el efecto de que quede bajo su responsabilidad la prestación de los servicios públicos en el área fraccionada y también supervisar directamente que se haya cumplido con las disposiciones señaladas en la autorización para fraccionar.

Asimismo, nos dice la tratadista "que algunas áreas de la vía pública o arterias específicas, pueden ser declaradas peatonales por el ayuntamiento, quien deberá basarse en la función predominante, en la ozonificación y en la utilidad que pueda reportar a la población.

(58) Ibid, p. 244.

Entre el inmobiliario urbano producto de redes de infraestructura, encontramos:

- Medidores y tomas domiciliarias de agua potable.
- Acometidas de energía eléctrica.
- Postes de alumbrado público.
- Cajas de transformadores de fuerza.
- Areas de plantas de bombeo.
- Cajas de válvulas.
- Casetas de teléfonos.
- Parquímetros.
- Semáforos.
- Tomas contra incendios.
- Recipientes para basura, bancas, buzones, etc.
- Casetas de vigilancia.
- Casetas para sitios de taxis.
- Puesto de socorro y alarma.
- Señalización vial.
- Cobertizos en bardas de transporte.
- Postes y bastidores para la colocación de propagandas y anuncios; y
- Todas las demás asimilarse a las anteriores". (59)

I) Parques y Jardines

Con el crecimiento de los núcleos poblacionales se ha hecho más evidente la insuficiencia de áreas verdes y de instala-

(59) Ibid, p. 244.

ciones de parque de recreo en las ciudades, por lo que es indispensable una mayor preocupación y cuidado por parte de los ayuntamientos para aumentar los parques, jardines y lugares de recreo y de prácticas deportivas.

El Centro Nacional de Estudios Municipales nos dice que:

"A este servicio se suman las obras de guarniciones y banquetas, muchuelos, empedrados y edificación de rotondas y glorietas, permanentemente vinculadas con un sistema integral de planeación urbana... dentro del servicio de calles está incorporada la definición de la nomenclatura y numeración de calles y casas.

La conservación en buen estado de las calles, banquetas, propicia la adecuada circulación peatonal y de vehículos proporcionando con ello la seguridad física y material de los mismos, evitando además la contaminación emitida por el polvo y mejora la imagen urbana de los centros de población". (60)

El servicio público de los parques constituye una forma de apoyo en el desarrollo urbano municipal, ya que mediante su construcción y diseño, el entorno urbano adquiere un clima de agradable bienestar, belleza urbanística, y sobre todo propicia la recreación y el cuidado de la ecología que en estos tiempos no hay que descuidar.

(60) Centro Nacional de Estudios Municipales, *Texto Municipales No. 4.*

Los parques permiten a las localidades contar con un área de esparcimiento, recreación y convivencia social, por lo que constituyen un punto de cohesión entre los habitantes de una comunidad. Es común aceptar como en estos lugares se expresan todos los valores de un conglomerado social que se exteriorizan hasta su máxima expresión, ya que es de ahí donde cualquier comuna exalta sus tradiciones y costumbres por medio de los bailes, representaciones culturales, paseos, vestimentas, etc.

Es importante que la autoridad municipal y los ciudadanos en general estén pendientes de la conservación, mantenimiento y equipamiento de los mismos, como podría ser el que tuvieran depósitos de basura, baños, en algunos casos bocinas para música ambiental, etc. Es de agregar aquí, que los parques deportivos juegan un papel importante en el sano desarrollo físico y social de los pobladores de cualquier comunidad, por lo que se recomienda que cada uno de los municipios de México cuenten con unidades o centros deportivos que van en beneficio de la juventud.

Los parques y jardines son las áreas verdes y espacios abiertos equipados y destinados al esparcimiento, recreación y convivio general. Sirven para fomentar la integral familiar, para que las comunidades tengan áreas donde realizar reuniones cívicas, culturales, artísticas y deportivas. Por lo que toca a los jardines, diremos junto con la tratadista Rendón Huerta que "son áreas verdes donde se

cultivan plantas y flores, cuya función es preponderantemente ornamental, dando un aspecto bello al entorno urbano... casi siempre se instalan con fines estéticos.

El gobierno municipal debe mantener los jardines limpios, construir andadores, cuidar que no falte el agua y ordenar el podado y la fertilización de la vegetación... se requiere en estos espacios, la colocación de bancas, juegos infantiles, depósitos para basura y kioscos". (61)

Para cualquier clasificación de parques y jardines se deben tomar en cuenta diversos factores que son básicos para el mejor servicio a sus visitantes, como son:

- Clima (orientación del sol y el viento).
- Acceso y circulación.
- Topografía (cambio de nivel del suelo).
- Alineación de las edificaciones, estipulaciones respecto a altura.
- Vecinos colindantes.
- Suelo (ácido/alcalino, incluyendo el drenaje más la vegetación existente).
- Carácter de jardín.

J) Seguridad Pública y Tránsito

Podemos abarcar en este rubro tanto a la policía, tránsito, bomberos, etc.

(61) Rendón Huerta Barrera, Teresita. *Derecho Municipal*, ob. cit., p. 245.

Policía.- Nos dice el maestro Serra Rojas que "la policía está constituida por un conjunto de facultades que tiene el poder público, para vigilar y limitar la acción de los particulares, los cuales dentro del concepto moderno de estado, deben regular su actividad con los deberes y obligaciones que les impone la ley, y se funda en una finalidad de utilidad pública". (62)

Pienso que la conservación del orden es garantía de convivencia, paz y tranquilidad social, por lo que los elementos que forman los cuerpos de seguridad deben tener los conocimientos aceptables para ocupar el cargo, de lo contrario, sería contraproducente el servicio público de la policía.

En efecto, es importante que se cuente con escuelas de capacitación y adiestramiento, es decir, con academias de policía en cada una de las entidades federativas, para que de ahí surjan los elementos policiacos que tendrán la responsabilidad de procurar el orden y mantener la seguridad de los ciudadanos en los municipios.

Por otra parte, los sueldos que les deben corresponder a éstos servidores públicos, necesariamente serán bien remunerados, ya que con esto se evitaría en gran medida la corrupción que aún padecen los cuerpos de seguridad en México, además el equipamiento y adiestramiento que obtengan de las

(62) Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1981, p. 79.

mencionadas academias de policia redundará en un mejor servicio a la comunidad y los cuerpos policiacos desempeñarán con mejor eficiencia y eficacia sus actividades.

Así, la fracción VII del artículo 115 Constitucional nos señala que:

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

Los municipios por lo tanto, de acuerdo con el ejecutivo federal y estatal y las legislaturas legales contarán con las fuerzas de seguridad pública municipal para asegurar el orden y el bienestar colectivo de la sociedad. Dichas fuerzas de seguridad pública estarán al mando del Ejecutivo Federal, Estatal y Municipal.

Tránsito.- "El movimiento de vehículos y peatones conlleva a la necesidad de un servicios que se encargue de ordenar los movimientos y desplazamientos de ambos, proporcionando seguridad, comodidad y fluidez a las poblaciones. De esto se encargan los agentes de tránsito, auxiliados por los semáforos y en algunos casos con sistemas computarizados de vialidad". (63)

(63) Gamiz Parral, Máximo N. ob. cit., p. 334.

3. SISTEMAS DE PRESTACION O EXPLOTACION DE SERVICIOS PUBLICOS MUNICIPALES

A) La Municipalización

Es la realización directa del poder comunal de un servicio público o de una actividad industrial, que tiene por fin, en unos casos, obtener productos o realizar actividades destinadas a ser utilizados por la población a un precio de venta inferior al que se paga a la productividad privada en libre concurrencia.

B) La Concurrencia entre Municipios

Los servicios públicos municipales, pueden prestarse por reunión de un municipios con otros de un mismo estado, previo acuerdo entre ayuntamientos y acatando lo establecido en la ley local, así, se daría cumplimiento a lo establecido en la fracción III del artículo 115 Constitucional referente a que los municipios podrán coordinarse y asociarse para una mayor eficacia en la prestación de los servicios públicos.

La realidad ha sido que en la práctica no se ha llevado a cabo este principio constitucional a que se hace referencia, debido, esta omisión, al desconocimiento sobre la funcionalidad y aplicabilidad por parte de los integrantes del ayuntamiento y a la gran privación de recursos económicos de los municipios.

C) La Concesión

Los servicios públicos municipales podrán prestarse por los particulares mediante concesión, ésta, es un acto administrativo discrecional de la autoridad administrativa, que otorga al particular determinados privilegios para la prestación de un servicio público municipal.

Una ventaja de la concesión es que desliga al municipio de las grandes inversiones que son requeridas para determinados servicios públicos. Es obligación del ayuntamiento vigilar e inspeccionar la forma en que el particular presta el servicio público concesionado con todas las facultades y atribuciones necesarias para el cumplimiento de su función.

Se debe hacer hincapié en que los servicios públicos establece la fracción III del artículo 115, no pueden ser objeto de concesión por ser exclusivos del municipios. Sin embargo, habría que meditar al respecto, ya que los municipios necesitan de grandes inversiones para dotar a los habitantes de buenos y eficientes servicios públicos y en realidad se cuenta con pocos recursos financieros para ello.

4. Los Costos de los Servicios Públicos Municipales

"En los tiempos actuales, los municipios se están enfrentando a dos serios problemas: El incremento de costos y una fuerte demanda de servicios públicos que exige y necesita la población.

Para hacer frente a los anteriores problemas, el ayuntamiento debe tener una información completa o lo más apegada a la realidad para saber más o menos los recursos financieros totales que necesita para suministrar los servicios públicos municipales.

Algunos aspectos que el ayuntamiento no debe perder de vista para cumplir con lo dispuesto por la fracción III del artículo 115 Constitucional, en relación con los servicios mínimos que un municipio debe prestar son:

- Cuanto cuesta proveer un servicio;
- Si el costo de mantener un equipo es menor o mayor que reemplazarlo;
- Si es más barato utilizar los servicios de un contratista privado que realizar el trabajo;
- Si está aumentando o disminuyendo el costo por unidad de servicio;
- Si ahorraría más el eliminar un programa;
- Reducir personal;
- Iniciar o aumentar tarifas;
- Vender equipo que no utilicen". (64)

(64) Rosenberg - Philip. "Costos de los Servicios Públicos Municipales, citado por Hernández Gaona, Pedro. *Derecho Municipal*, ob. cit. pp. 58-59.

VII. LAS RELACIONES LABORALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DE LOS MUNICIPIOS.

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, es un tema novedoso en el ámbito municipal. En efecto, hasta antes de la Reforma de 1983, el artículo 115 Constitucional no contemplaba este principio que afortunadamente en la actualidad alcanza rango constitucional.

La fracción VIII, Segundo párrafo establece:

"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".

Al respecto el doctor José Dávalos Morales, nos dice que "por reforma constitucional de 3 de febrero de 1983, se hizo justicia a cerca de un millón de trabajadores al servicio de los gobiernos de los Estados y municipios. Hubieron de transcurrir 66 años, desde la promulgación de la Constitución de Querétaro, para que recibieran los beneficios del artículo 123.

En la reforma constitucional se deja constancia del respeto de la Federación a la facultad soberana de las legislaturas locales para expedir leyes que regulen las relaciones laborales, pero a de ser con base en las garantías mínimas con-

signadas en el artículo 123 Constitucional y sus disposiciones reglamentarias". (65)

Por su parte el tratadista José F. Ruiz Massieu nos dice que "ni en 1917 ni cuando se adicionó el artículo 123 Constitucional con el apartado "B", se definieron las bases para proteger laboralmente a dichos servidores públicos, ante la laguna constitucional, prácticamente todos los estados expidieron leyes del servicio civil...". (66)

El fin de esta reforma fue que los trabajadores de los municipios contarán con una protección legal en un régimen jurídico como el nuestro, es decir, establece por mandato constitucional los nuevos derechos mínimos de los trabajadores al servicio de los municipios.

"Los burócratas locales siempre vivieron inseguridad en sus labores. El cambio de un jefe, hasta el de infima categoría, implicaba para ellos el peligro de perder su trabajo... en varios estados y en buena parte de los 2377 municipios que existen en el país, los trabajadores, sin importar los años de servicios eran arbitrariamente despedidos sin el menor goce del beneficio de la antigüedad en el empleo ni la protección de la seguridad social". (67)

- (65) Dávalos Morales, José. Relaciones Laborales de los Trabajadores al Servicio de los Estados y Municipios, en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, ob. cit., p. 335.
- (66) Ruiz Massieu, José F. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983, pp. 311-335.
- (67) Dávalos Morales, José. ob. cit. p. 332.

Nos dice el maestro José Dávalos que "hasta antes de las reformas del artículo 115 Constitucional del 3 de febrero de 1983 a nivel de normas reglamentarias de la Constitución, la burocracia estatal y municipal no se encontraba protegida en la relación laboral; por lo tanto, se podía cuestionar si en la declaración de derechos sociales contenida en el artículo 123 Constitucional, se contemplaba la relación laboral de gobiernos estatales o municipales con sus trabajadores". (68)

Por lo antes expuesto, resulta evidente que tanto la norma constitucional como la ley reglamentaria solo contemplan las relaciones laborales entre los poderes de la unión y sus trabajadores, sin que de ninguna manera pueda comprenderse en dicha relación a los trabajadores de los estados y municipios.

En consecuencia, jurídicamente no era posible establecer que a los empleados de la burocracia local, incluyendo a los municipios, le era aplicable la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, puesto que el apartado "B" se refiere en forma clara y específica a empleados federales, personal dependiente de la administración pública descentralizada.

El hecho mismo de que el artículo 123 Constitucional contenga dos apartados, pone de manifiesto que el legislador no quiso comparar, sino diferenciar, las relaciones de trabajo que

(68) Ibid.

establecen entre el estado y sus servidores y las de una empresa y sus trabajadores.

Los trabajadores estatales y municipales se encontraban desprotegidos hasta en tanto no se expidieran dichas leyes. Se sostuvo que la relación jurídica existente entre el estado y sus trabajadores, en virtud de que en el primer caso lo que impera es el interés general sobre cualquier interés particular, y la labor que realizan, el servicio que prestan, es en función de dicho interés y no con un fin de lucro como sucede en la segunda relación, considerando inadmisibles la concepción del estado-patrón.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aceptando la negación de la tesis sobre el estado-patrón, estableció que "los trabajadores al servicio del estado no gozan de las prerrogativas que para los trabajadores consigna el artículo 123 de la Constitución, ya que éste tendió a buscar un equilibrio entre el capital y el trabajo como factores de la producción, circunstancias que no concurren en las relaciones que median, entre el poder público y las empresas que de él dependen". (69)

(69) Citado por Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*, T. I, p. 367.

VIII. DESARROLLO URBANO MUNICIPAL

1. Desarrollo Urbano

"Es un proceso de ordenación y adecuación de los asentamientos humanos existentes, implicando para este fin la distribución territorial de sus aspectos físicos, económicos, sociales y demográficos; el mejoramiento y acondicionamiento de las condiciones socioeconómicas de la población, así como la conservación y mejoramiento del medio ambiente y en general, mantener los centros de población en buenas condiciones". (70)

Es en la fracción V del artículo 115 Constitucional donde se sientan las bases para que los municipios formulen, aprueben y administren la zonificación y sus planes de desarrollo urbano.

A) La fracción V del artículo 115 Constitucional

En efecto la mencionada fracción V, establece:

"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 municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la

(70) Centro Nacional de Estudios Municipales, *El Municipio Mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985, p. 308.

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 y 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".

Esta fracción trata de establecer los medios técnicos jurídicos y administrativos para resolver las necesidades urbanas de las localidades municipales; es decir, trata de prever el futuro crecimiento ordenado con el fin de lograr cada vez mejores condiciones de vida para los habitantes de los municipios.

Los esfuerzos que se hacen en la actualidad en materia de desarrollo urbano, son en día demasiados, pero los problemas de un desordenado crecimiento urbano crecen cada vez y máximo con la gran demanda de vivienda y servicios, en una población de muy escasos recursos económicos, lo que da como resultado asentamientos irregulares dentro de los municipios más densamente poblados del país. Baste observar la zona conurbada de la ciudad más grande del mundo como lo es el Distrito Federal, para comprobar el desorden que en materia de desarrollo urbano se presenta, llegando a extremos

caóticos de convivencia, escasez de servicios públicos de transporte, agua, energía eléctrica, etc. y de la degradación que del medio ambiente se ha hecho.

Igualmente, la concentración desmedida de la población y de las actividades económicas en las zonas metropolitanas llegan a extremos que distorsionan el desarrollo económico y social del país.

Por lo tanto, las nuevas atribuciones municipales que se establecen en el artículo 115 Constitucional fracciones V y VI, deben ponerse en práctica inmediatamente para hacer frente a la irregularidad en la tenencia de la tierra y al desmedido crecimiento de la población.

B) Facultades municipales en materia de Desarrollo Urbano

Algunas de las facultades municipales que se desprenden del texto constitucional referentes al desarrollo urbano, son las siguientes:

- Formular, aprobar y administrar la zonificación municipal; esto es, delimitar o dividir el territorio municipal en zonas dependiendo de los usos y destinos del suelo;
- Participar en la creación y administración de reservas territoriales del municipio;

- Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana;
- Otorgar licencias o permisos para construcción;
- Participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

En fin, "tiene la fracción V el acierto de contener una definida postura en desarrollo urbanístico, que hace descansar una responsabilidad fundamental del municipio en los graves desafíos que plantean el crecimiento de nuestras ciudades".

(71)

2. Zonas Conurbadas

Por su parte, la fracción VI del artículo 115 Constitucional se refiere a un elemento característico de los tiempos actuales y que es el referente a la conurbanización.

La Ley General de Asentamiento Humanos establece que "se presenta cuando dos o más centros de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social. Para que exista la conurbación, esta debe ser formalmente reconocida mediante declaratoria, siendo competencia del Ejecutivo local expedirla, si los centros se localizan dentro de los límites de un mismo estado. Y si se localizan en más

(71) Acosta Romero, Miguel. La Nueva Estructura Constitucional del Municipio, en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, ob. cit. p. 228.

de una entidad, la declaratoria compete al Presidente de la República.

La zona de conurbación es el área circular generada por un radio de 30 kilómetros. El centro de dicha área es el punto de intersección de la línea fronteriza entre las entidades federativas y de la que resulte de unir los centros de población correspondientes: los tres niveles de gobierno podrán acordar, en los casos que lo consideren conveniente para la planeación conjunta, que se comprenda una extensión mayor".

A) La fracción VI del artículo 115 Constitucional

Esta establece:

"VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas 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".

Dicha fracción trata de resolver los graves problemas de concurrencia que se dan cuando se conurban las ciudades en dos o más municipios.

Es muy importante mencionar que no se deja en manos de uno de los niveles de gobierno la problemática urbana, sino que

tanto la Federación como los gobiernos de las entidades federativas y los ayuntamientos intervienen en la posibilidad de un crecimiento urbano.

Esta fracción no se aplica en la práctica, como fue el anhelo del legislador para la celebración de convenios inter-municipales.

De ponerse en práctica, estos convenios traerán grandes beneficios a los municipios, pues podría existir una mejor optimización de recursos humanos y financieros en la planeación, gestión y administración del desarrollo urbano; además, ayudaría al desarrollo de grupos étnicos asentados en los municipios, y finalmente serviría para conservar los recursos naturales comunes a los municipios conurbados.

Asimismo, el municipio podrá solicitar el apoyo de las instancias estatales y federales para la planeación y regulación de los procesos de conurbación.

IX. LOS CONVENIOS DE COORDINACION ENTRE LOS ESTADOS Y LOS MUNICIPIOS

La nueva fracción X del artículo 115 Constitucional nos presenta algo novedoso en materia municipal, en efecto, eleva a categoría de rango constitucional la celebración de los llamados Convenios de Coordinación.

"Los Convenios de Coordinación que celebran los niveles de gobierno entre sí deben ubicarse en el marco de relaciones de

los Poderes de la Unión con los estados federados... la fórmula federal mexicana es una distribución de competencias entre dos órdenes normativos: el orden nacional y el orden local subordinados ambos a la Constitución. Por tanto, un conflicto entre lo nacional y lo local no se resuelve a favor del primero necesariamente, sino que se dirime conforme a lo que prescriba la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos..." (72)

El 3 de febrero de 1983, como se dijo anteriormente, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional; en ellas se sustenta los convenios de coordinación entre las esferas de gobierno con fines de determinación y ejecución conjuntas de acciones referentes al apartado que nos ocupa.

1. La Fracción X del artículo 115 Constitucional

La fracción X establece que:

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

(72) Ruíz Massieu, José F. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, ob. cit. p. 121.

Los estados estarán facultados para celebrar convenios con sus municipios a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior".

Es el segundo párrafo de la fracción X el que nos establece que los estados, deberán atender la voluntad de los municipios para celebrar con ellos convenios y de esta forma impulsar el proceso de desarrollo del municipio, en la transmisión de recursos financieros, la planeación, programación, ejecución y evaluación de los programas.

Al darle rango constitucional a la facultad municipal de celebrar convenios con los otros niveles de gobierno, se avanza en la posibilidad de descentralizar la vida nacional, que permita la integración de esta entidad al proceso de distribución de competencias entre federación, estados y municipios.

La exposición de motivos señala en su parte conducente que "en la fracción X se propone la facultad para que la federación y los estados, así como los municipios puedan celebrar convenios para el ejercicio y operación de obras, así como la prestación eficaz de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo hiciere necesario". (73)

(73) Exposición de Motivos de las Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional, ob. cit.

Esos párrafos tratan de acercar la toma de decisiones de las acciones públicas donde se han de realizar y se busca que la responsabilidad de su ejecución esté localizada cada vez más en el lugar de su ejecución, ya que un país de la dimensión, complejidad y densidad como el nuestro, no puede seguir manejándose a través de un proceso centralizado de decisiones.

X. EL MUNICIPIO Y LA ECOLOGIA

Las cuestiones del medio ambiente y la preservación del mismo, son en la actualidad temas que por su importancia en el bienestar de la salud de todos los habitantes, deben ser consideradas como prioritarias en toda administración municipal, por lo que creemos que el tratar el asunto en el presente trabajo nos permitirá acercarnos a una realidad que en el pasado se dejó de atender con los consiguientes resultados desfavorables en materia de ecología.

Deben pues los ayuntamientos, dictar disposiciones pertinentes en materia ecológica para que en el ámbito de aplicabilidad normativa de todos los municipios de México se atiendan los problemas que en materia de medio ambiente incumbe a todos los habitantes. Baste observar la depredación que del mismo hemos hecho, para considerar su importancia en la legislación municipal.

Afortunadamente, hoy en día, el legislador se ha abocado a tratar el asunto que nos ocupa, efectivamente el 10 de agosto

de 1987, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, algunas adiciones a los artículos 27 y 73 fracción XXIX-G de la Constitución, a efecto de fijar las bases que facultan al estado mexicano para dictar medidas en torno a la protección al medio ambiente y a la preservación del equilibrio ecológico, así, en el párrafo tercero del artículo 27 se establece que, la Nación dictará:

"... las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico..."

Por lo que toca a la fracción XXIX-G del artículo 73 Constitucional, éste otorga facultades al Congreso de la Unión para:

"... expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección y restauración del equilibrio ecológico."

Esta reforma tiene como objetivo principal la descentralización en materia de protección al ambiente.

Por otra parte, el 28 de enero de 1988, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que es la reglamentaria de este apartado.

De acuerdo a ésta, se dispuso que las facultades fueran descentralizadas a las entidades federativas y a los municipios para prevenir y controlar la contaminación de la atmósfera, especialmente al agua para consumo humano o doméstico en los centros de población; de prevenir y controlar la contaminación por ruido, energía eléctrica, vibraciones, olores; de crear zonas de reservas ecológica de interés estatal o municipal; de establecer sistemas de evaluación del impacto ambiental; de establecer y aplicar las sanciones en el ámbito de su competencia ; sin perjuicio de lo anterior, la ley prevé que las facultades que quedan reservadas a la federación puedan ser objeto de convenios de coordinación con las entidades federativas y los municipios, lo que deja abierto el camino para una mejor y segura participación en la política económica actual y futura.

Creemos importante que los gobiernos de los estados y municipios se aboquen a crear organismos que se encarguen de la protección y vigilancia de los recursos naturales de estos, como sería el caso de una Procuraduría del Medio Ambiente.

XI. ARTICULOS CONSTITUCIONALES REFERENTES AL MUNICIPIO

La Constitución de 1917 contiene otros preceptos que rigen aspectos específicos de la vida municipal, es decir, el constituyente reglamentó algunas cuestiones de la incumbencia municipal en varios artículos de nuestra Carta Magna, es decir, no únicamente el artículo 115 se refiere a temas del quehacer público municipal.

Por lo tanto, a continuación mencionaremos los diferentes artículos constitucionales que se encuentran diseminados en el texto mismo de nuestra Carta Magna, y que por su importancia habremos de citar:

- Artículo 3°. en su párrafo inicial, así como la fracción novena de ese precepto, que involucran al municipio en la actividad educativa del Estado mexicano;
- Artículo 5°. párrafo cuarto, que señala como obligatorio el desempeño de los cargos concejiles;
- Artículo 27, párrafo tercero, que establece las facultades del Estado para regular lo correspondiente a asentamientos humanos, Ozonificaciones y desarrollo urbano. También la fracción sexta de este precepto, que determina para los municipios plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos;

- Artículo 31, fracciones segunda y cuarta, que indica como obligaciones de los mexicanos, entre otras, asistir en los días y horas asignados por el ayuntamiento del lugar en que residan para recibir instrucción cívica y militar, y de contribuir para los gastos públicos de la Federación de los Estado y municipios en que residan;
- Artículo 36, fracción primera, que determina como obligaciones del ciudadano de la República, entre otras, inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que tenga la industria, profesión o trabajo de que subsista;
- Artículo 41, último párrafo, que establece la capacidad de los partidos políticos nacionales para que, con esa calidad, puedan participar en las elecciones estatales y municipales;
- Artículo 108, en su último párrafo, establece que las constituciones de los estados de la República, precisarán en su artículo el carácter de servidores públicos de quienes desempeñan empleos, cargos o comisiones en los estados y en los municipios, para los efectos de sus responsabilidades;
- Artículo 117, en su fracción octava, que determina que los estados y los municipios no pueden contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas y productivas;

- Artículo 123, fracción XII, obliga a que los centros de trabajo proporcionen terreno para servicios municipales y, en su fracción XXV, se refiere a bolsas de trabajo municipales; y finalmente
- Artículo 130, que señala una serie de obligaciones de los encargados de los templos de cada localidad, quienes deberán dar aviso a la autoridad municipal a la persona que este a cargo del referido templo, es decir, señala que los municipios ejercerán vigilancia de los lugares destinados al culto religioso dando cuenta a la Secretaría de Gobernación.

XII. DIVERSAS REFORMAS CONSTITUCIONALES AL ARTICULO 115

El doctor Quintana Roldán nos dice con respecto al apartado que nos ocupa que: (74)

El artículo 115 ha sido reformado nueve veces en su texto original, algunas de estas no hacen alusión al municipio y sólo tratan asuntos de trascendencia meramente estatal en el ámbito político y administrativo de su competencia. Por lo tanto desde su vigencia en mayo de 1917, ha sufrido las siguientes reformas y adiciones, que por su importancia haremos de abordar en el presente trabajo.

(74) Quintana Roldán, Carlos F. Comentarios al Artículo 115 Constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada)* Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 280-285.

A) La Primera Reforma

Esta se realizó el 20 de agosto de 1928. Se hizo para modificar el número de representantes en las legislaturas locales que, de acuerdo al texto original debía ser proporcional al de los habitantes de cada estado pero que, en todo caso, no debería de ser menor de 15 diputados. La reforma estableció que la representación en estas legislaturas sería proporcional al de los habitantes de cada estado cuya población no llegue a 400,000 habitantes, de nueve en aquellos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes y de 11 en los estados cuya población sea superior a esta última cifra.

B) La Segunda Reforma

Se dio el 29 de abril de 1933, tuvo como objeto establecer con precisión el principio de no reelección absoluta para gobernadores, y de no reelección relativa para diputados locales integrantes de dos ayuntamientos. En el primero de los casos la no reelección es absoluta, ya que quien ha ocupado el cargo de gobernador no lo podrá volver a ocupar; tratándose de los ayuntamientos y de los diputados locales, no podrán ocupar el cargo para el período inmediato siguiente, pero sí para los subsecuentes.

C) La Tercera Reforma

Tuvo verificativo el 8 de enero de 1943, la cual modificó la parte correspondiente de la fracción tercera del texto original, que indicaba que los gobernadores de los estados no podían durar en su cargo más de cuatro años, para reglamentar que la duración del cargo de estos funcionarios no podrá ser mayor a seis años, como a la fecha se encuentra estipulado en este precepto.

D) La Cuarta Reforma

Se dio el 12 de febrero de 1947, fue de importancia básica en la historia del país; por virtud de ella se otorgo el derecho a la mujer para participar en elecciones municipales, tanto para votar como para ser votada. El texto de la reforma, en lo conducente, textualmente indica que: "en las elecciones municipales participaran las mujeres en igualdad de condiciones que los varones, con el derecho de votar y ser votadas". Por primera ocasión en el texto constitucional se otorgaba este derecho fundamental de participación ciudadana a la mujer mexicana.

En apartado del capítulo tercero de la presente tesis, comentamos con mayor profundidad lo referente al derecho del voto a la mujer, por lo que remitimos su comentario a dicho capítulo.

E) La Quinta Reforma

Ocurrió el 17 de octubre de 1953, está íntimamente ligada a la anterior; por virtud de la misma se suprimió el párrafo que textualmente se transcribió en referencia a la cuarta reforma, para ser congruente el artículo 115 con otras reformas de esa misma fecha en relación al artículo 34 de la Constitución que otorgó la plena ciudadanía a la mujer para participar, en forma cabal en todos los procesos políticos nacionales.

En este punto el Presidente Miguel Alemán apuntaba que era necesario la participación de la mujer en las funciones electorales relativas a la designación de los miembros del ayuntamiento tanto para elegir a los municipales o regidores como para ser nombrada para estos casos. A partir de esta reforma se empezó a tomar en cuenta al municipio en las diferentes reformas que con posterioridad se habrían de realizar al numeral que nos ocupa. Igualmente remitimos su comentario al capítulo tercero del presente trabajo.

F) La Sexta Reforma

Del 6 de febrero de 1976, adicionó al artículo 115, para adecuarlo a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

G) La Séptima Reforma

Esta se dio el 6 de diciembre de 1977, tuvo por objeto adicionar el artículo 115 a efecto de introducir el sistema de diputados por minoría en la elección de legisladores locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300,000 o más habitantes.

Igualmente, en un apartado del capítulo tercero de este trabajo comentamos lo referente al sistema de representación proporcional en los ayuntamientos.

H) La Octava Reforma

Esta reforma tuvo lugar el 3 de febrero de 1983, y trató de asegurar al municipio libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

Cambió sustancialmente el contenido del artículo que se comenta, dividiéndolo en diez fracciones, de las que siete corresponden específicamente a las estructuras municipales, dos son comunes a los estados y municipios y una más reglamenta cuestiones de los estados.

Por tratarse del tema principal del capítulo segundo, que se refiere al Gobierno Municipal, lo abordaremos en diferentes apartados.

I) La Novena Reforma

Publicada el 17 de marzo de 1987, dicha reforma sólo fusionó la antigua fracción IX del propio artículo a la fracción VIII relativa a la protección laboral a los trabajadores del municipio. Por lo que sólo se cambió de fracción más no de esencia.

CAPITULO TERCERO

LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES

I. LOS PROCESOS ELECTORALES MUNICIPALES

1. CONCEPTO

El doctor Carlos F. Quintana Roldán, nos señala al respecto que: "El Proceso Electoral Municipal es la serie de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los Partidos Políticos y los ciudadanos, encaminados a elegir a los integrantes de los ayuntamientos". (1)

Como podemos observar de la definición que nos da el maestro de Derecho Municipal en nuestra Facultad, el Proceso Electoral Municipal propicia que mediante la corresponsabilidad de ciudadanos, partidos políticos y gobierno se conformen los integrantes del ayuntamiento, es decir, permite que la integración del Gobierno Municipal provenga de la voluntad popular, que es lo fundamental en toda democracia.

En todo proceso electoral, la elección, término que proviene del Latín "Electio", que significa acción y efecto de elegir, y en castellano, nombramiento que generalmente se hace mediante votación, para un cargo, comisión, etc., utilizada para la provisión de los cargos de representación o gestión, consistente -en nuestro estudio- en la designación de las personas que habrán de conformar el ayuntamiento.

(1) Quintana Roldán, Carlos F. *El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano*. Tesis Doctoral. México 1990. T. II pp. 490 y ss.

Siendo el ayuntamiento el cuerpo político representativo del municipio, es evidente que los procesos por medio de los cuales se designa a la Administración Pública Municipal contenga una normatividad que le de sustento, ésta, en nuestro sistema democrático, es el derecho electoral o conjunto de disposiciones que regulan el procedimiento por medio del cual ciudadanos, partidos políticos y órgano o autoridades electorales establecen las bases para la integración de los órganos gubernativos.

2. EL DERECHO ELECTORAL

En su libro Derecho Electoral, el doctor Francisco Berlín Valenzuela, define a este como "El conjunto de normas que regulan el procedimiento por medio del voto de la designación de los gobernantes, que conforme a la Ley deban ser electos por el pueblo y que determinan las condiciones de su participación a través del cuerpo electoral en las decisiones gubernativas. (2)

En virtud de la reforma política que ha transformado para bien de nuestro sistema político electoral, ya que se dan con esta amplios canales de participación en las cuestiones públicas, se han establecido cambios acelerados en los procesos electorales de nuestro país, lo que ha propiciado que también en el ámbito municipal se hayan creado nuevas perspectivas.

(2) Berlín Valenzuela, Francisco. *Derecho Electoral*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1982, pp. 128-129.

Encuadrado dentro de la definición que nos da el doctor Francisco Berlín Valenzuela, habremos de abordar en el presente capítulo los temas del proceso electoral municipal, es decir, haremos referencia a los temas electorales municipales de tal manera que nos permita comprender la normatividad que se da en los procesos comiciales municipales.

El tema de las elecciones municipales ha sido, desafortunadamente, muy poco abordado por los estudiosos del derecho y de las disciplinas sociales, por lo que es necesario que se profundice en estos temas. En efecto, al emprender el presente trabajo, nos encontramos con que la bibliografía es sumamente escasa al respecto, lo que da pie para que la disciplina del derecho electoral sea incorporada en los diferentes planes de estudio como asignatura obligatoria en las escuelas y Facultades de Derecho de las entidades federativas. Con la ampliación de los estudios de la materia a que se hace referencia, estamos seguros de que se ira incrementando la cultura política de México, trayendo consigo una mejor y mayor participación política de los ciudadanos en los asuntos públicos de sus comunidades.

"El Derecho Electoral -nos dice el doctor Berlín Valenzuela- es un eficaz instrumento para la conservación de la paz social, pues en su bondad está el normar la contienda política y racionalizarla, por lo que pensamos -dice- que siempre es preferible que la voz del pueblo se exprese en las urnas con

votos y no con balas en los campos de batalla de una guerra civil". (3)

Siendo el sufragio el principio legitimador del poder político de los gobernantes, es responsabilidad de todo ciudadano participar en los procesos electorales sin distinción de ninguna especie.

Al adentrarnos al tema que nos ocupa, y equiparado en el ámbito municipal, "Las elecciones -nos dice el especialista y precursor del derecho electoral en México, doctor Berlín Valenzuela-, con todo y los aspectos negativos que puedan tener, han sido adaptadas en la mayor parte de los países, como las mejores vías para encauzar sus anhelos democráticos. Su papel en el mundo moderno -continúa- es de tal envergadura, que las Naciones Unidas han tenido que reconocer en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada en el año de 1948, la importancia de los procesos electorales y de sus componentes como son el Sufragio Universal, igual, directo y secreto, como los medios más adecuados para hacer posible la práctica de la democracia". (4)

Entremos pues, en los diferentes apartados que conforman los procesos electorales municipales, analizándolos desde un punto de vista normativo, es decir, con base en las disposi-

(3) Berlín Valenzuela, Francisco. *Teoría y Praxis Política-Electoral*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1983, pp. 34-36.

(4) *Ibid.* pp. 34-36.

ciones jurídicas aplicables, asimismo, es importante señalar que en virtud de la gran diversidad de leyes electorales de las diferentes entidades federativas, se hará referencia a cada apartado en forma genérica ya que de lo contrario, caeríamos en la laboriosa recopilación de las 31 leyes electorales existentes por cada Estado de la República.

II. ETAPAS DEL PROCESO ELECTORAL MUNICIPAL

Como se dijo anteriormente, el proceso electoral municipal trae aparejado un conjunto de actos, actividades, tareas y decisiones que realizan los organismos electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, con el objeto de integrar periódicamente a los miembros del ayuntamiento; por lo que para su desarrollo es importante que el mismo se lleve a cabo en diferentes etapas, que en general, se traducen en tres y son las siguientes.

A) La etapa de la preparación o previa a la elección

"Conlleva a su vez, cuando menos: el registro de electores, la designación de los organismos político-electorales, el registro de candidatos, la preparación de la documentación, necesaria para los comicios (listados, boletas de votación, documentos varios, etc.), la integración de la mesa de casilla;

B) La etapa de la jornada electoral propiamente dicha

"Es la recepción física de los sufragios y la realización de escrutinios el día de la elección;

C) La etapa posterior a la propia votación

"Comprende el conteo o cómputo de votos, levantamiento de las actas y documentos relativos a dicha elección, el registro y entrega de las constancias de mayoría (así como las de presentación proporcional), la calificación de las elecciones municipales y finalmente, la toma de posesión de los cargos de elección popular municipal".

Es importante señalar que dentro de las tres etapas a que se ha hecho referencia, se pueden interponer los recursos que la ley establezca para cada caso, es decir, se pueden presentar los medios de impugnación que se consideren pertinentes y que están establecidos en toda ley electoral de cada entidad federativa. Estos, generalmente en las leyes electorales de los Estados de la República son los de revocación, revisión, apelación y queja que en su oportunidad abordaremos, basta aquí solo mencionarlos.

III. LA ETAPA PREVIA A LA ELECCION

A) El Registro Municipal de Electores y el Padrón Electoral

Este organismo es una institución permanente con funciones técnico-electorales dependiente de la Comisión Estatal Electoral o Federal Electoral, según el caso de que exista por parte de la entidad federativa convenios de coordinación con el Registro Nacional de Electores, encargada de efectuar,

clasificar y mantener actualizada la inscripción de los ciudadanos en el Patrón Electoral.

B) Facultades y Obligaciones

Algunas de las facultades y obligaciones más significativas de este Organismo Registral Electoral, son las siguientes:

- Expedir la credencial permanente de elector;
- Mantener al corriente y perfeccionar el Registro de Electores en todo el municipio;
- Establecer los procedimientos técnicos adecuados para facilitar la inscripción y anotaciones que deban hacerse;
- Rendir los informes y extender las constancias que por conducto de la Comisión Electoral le soliciten los demás organismos electorales;
- Proporcionar a los partidos políticos las listas nominales de electores, cuando lo soliciten y en los términos que establezca la Comisión Electoral;
- Formular las estadísticas electorales de los procesos municipales.

El registro municipal de electores debe ser un listado de ciudadanos con información completa, verídica y actualizada de todos los electores que conforman el padrón electoral.

Para llevar a cabo estas tareas y mantenerlo siempre vigente, es necesario que se requiera de la colaboración de diferentes dependencias como el Registro Civil, de los Jueces, de las oficinas de la Secretaría de Relaciones Exteriores, del INEGI, etc.

C) La Credencial de Elector

Por otro lado, y dentro de las funciones del Registro de Electores, existe un documento importantísimo que es imprescindible para estar en condiciones de sufragar, es la llamada credencial electoral.

Este documento público, debe contener, según el destacado especialista José Newman Valenzuela, los siguientes datos:

- Clave de Entidad Federativa,
- Clave de Municipio,
- Clave de Localidad,
- Clave de Distrito Electoral,
- Clave de Sección Electoral,
- Clave de Elector,
- Apellidos y nombre (s) del Ciudadano,
- Domicilio,
- Nombre de la Entidad Federativa,

- Clave del Sexo,
- Edad,
- Año de Registro,
- Huella Digital,
- Firma,
- Espacios necesarios para anotar año y elecciones de que se trate,
- La firma impresa del Director General del Registro Nacional de Electores". (5)

La credencial para votar, es pues, una identificación por la cual los ciudadanos demuestran estar inscritos en el catálogo general de electores y en el padrón electoral con lo que de esta manera se podrá ejecutar el derecho Constitucional del voto.

Dentro del padrón electoral, es importante que se incluyan los nuevos ciudadanos, es decir, a los que hayan cumplido la mayoría de edad, así como excluir a los que hubiesen fallecido o los que sean declarados presuntamente fallecidos por resolución judicial o los que se encuentren suspendidos en el ejercicio de sus derechos o prerrogativas políticas.

(5) Newman Valenzuela, José. Registro Nacional de Electores, en *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987, p. 187

Creemos conveniente señalar que en forma acertada el Gobierno de la República y los Partidos Políticos, a través de las diferentes instancias y organismos electorales, promoverán el que la nueva credencial de elector cuente con una fotografía, y código de barras que serán insertadas en la propia credencial de elector. Lo anterior, propiciará el que éste documento público garantice una mejor claridad en los procesos comiciales, asimismo, encontramos ciertas ventajas para la ciudadanía en virtud de que dicha credencial podrá ser utilizada como identificación oficial para cualquier trámite tanto en las dependencias gubernamentales como en las relaciones privadas de los ciudadanos.

IV. INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES LOCALES

Los organismos electorales que intervienen en los procesos electorales municipales son la Comisión Estatal Electoral, los, Comités o Comisiones Municipales Electorales y las Mesas Directivas de Casilla, así como los Tribunales Locales Electorales.

1. CONCEPTO

El investigador Jorge Madrazo, define a los organismos electorales locales "como aquellos que tienen a su cargo la pre-

paración, desarrollo y vigilancia de los procesos de elección de gobernadores, diputados locales y ayuntamientos". (6)

Por su parte, el especialista Quintana Roldán, señala que "Los entendemos como aquellos cuerpos colegiados de carácter permanente, encargados de la preparación, el desarrollo y la vigilancia del proceso electoral, dentro de sus respectivas competencias. Estos organismos están integrados por las partes interesadas en el proceso electoral, esto es, por representantes del gobierno, de los partidos políticos y de la ciudadanía". (7)

2. LA COMISION ESTATAL ELECTORAL

Normalmente y en el mismo sentido, la generalidad de las leyes electorales definen a este organismo político electoral como "El Organismo Autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica propia, encargado de velar por el cumplimiento de las normas constitucionales, las contenidas en el Código, y las demás disposiciones, que garantizan el derecho de organización de los ciudadanos mexicanos, y responsable de la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales". (8)

-
- (6) Madrazo Cuellar, Jorge. "Reforma Política y legislación electoral de las entidades federativas", en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, pp. 256-295.
- (7) Quintana Roldán, Carlos F. ob. cit. p. 490 y ss.
- (8) Ibid.

Esta definición es común en casi todas las leyes o códigos electorales de las entidades federativas, por lo que para el estudio y desarrollo del presente capítulo, habremos de remitirlos a algunas de ellas, en el entendido de que por la gran semejanza entre las diferentes leyes electorales locales, las citaremos solo en su parte conducente.

A) Integración

En principio, la residencia de la mencionada Comisión Estatal Electoral, reside en la capital de cada una de las entidades federativas.

En general, la integración de la Comisión Estatal Electoral es de la siguiente manera:

- Un Presidente, que es el Secretario de Gobierno;
- Un Secretario, que será un Notario Público nombrado por la propia Comisión;
- Dos Vocales, que serán designados por el Ejecutivo del Estado;
- Dos Comisionados, que serán nombrados por el Poder Legislativo;
- Un Comisionado por cada uno de los Partidos legalmente registrados;

- Un representante del Registro Nacional de Electores que solo asiste con voz;
- Por cada Comisionado habrá un suplente. (artículo 53 del Código Estatal Electoral del Estado de Oaxaca).

B) Facultades y Obligaciones

Mencionaremos en todos los casos las más comunes ya que guardan una gran similitud en todos los Códigos Electorales Estatales.

- Señalar las normas y procedimientos a que se sujetará la integración de las Comisiones Electorales Municipales;
- Registrar los nombramientos de los comisionados de las propias Comisiones Municipales Electorales;
- Registrar, de manera concurrente con la Comisión Electoral Municipal, la candidatura de los miembros de los ayuntamientos y expedir las constancias correspondientes;
- Resolver dentro de su competencia, los recursos legales previstos en la Ley Electoral dentro del proceso de elección municipal;
- Entre otras.

3. LA COMISION MUNICIPAL ELECTORAL

Igualmente, es el organismo encargado de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral dentro de los respectivos municipios.

A) Integración

Estas comisiones se integran por un Presidente, un Secretario y varios Vocales que suelen ser tres, asimismo se integran con un representante por cada Partido Político legalmente acreditado con sus respectivos suplentes. Dichas comisiones residen en la cabecera municipal.

Como requisitos para formar parte del mencionado organismo, citaremos los siguientes:

- Ser ciudadano en pleno ejercicio de sus derechos políticos;
- Ser residente del municipio, la residencia varia en cuanto al número de años, algunos estados establecen la de un año antes de la elección, otros la de seis meses;
- Ser originario del municipio;
- Tener un modo honesto de vivir y ser de reconocida probidad;
- No desempeñar cargo o empleo público en la Federación, el Estado o el Municipio;

- Poseer los conocimientos suficientes para desempeñar sus funciones.

B) Funciones

De las funciones más importantes de los Comités o Comisiones Municipales Electorales destacan las siguientes:

- Registrar los candidatos a Muncipes o Consejales;
- Nombrar a los ciudadanos que deban integrar las mesas directivas de casillas electorales de sus respectivos municipios;
- Entregar a las mesas directivas de las casillas la documentación electoral correspondiente;
- Hacer el cómputo de los votos emitidos en las elecciones del ayuntamiento;
- Expedir las constancias de mayoría, así como las de representación proporcional a los candidatos a Muncipes que mayores votos hubieren obtenido;
- Las demás que señalen las Leyes Electorales.

4. LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLAS, INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO

Los municipios de las entidades federativas se dividen en secciones electorales en las que existen mesas directivas de

casillas cuya función es la recepción, escrutinio y cómputo del sufragio popular.

Las mesas directivas se integran de la siguiente manera:

- Un Presidente;
- Un Secretario;
- Dos escrutadores, y
- Representantes de partidos y candidatos, todos con sus respectivos suplentes.

Por lo que respecta a las actividades que desempeñan los integrantes de las mesas directivas de casillas, podemos señalar en forma particular en cada uno de ellos, las siguientes.

4.1 El Presidente de la Casilla

Es la máxima autoridad de la misma, sus decisiones deben estar apegadas en todo momento a la Ley o Código respectivo y serán acatadas por los demás miembros de la mesa directiva.

El Presidente es el responsable de mantener el orden, tanto en el interior como en el exterior inmediato de la casilla y, si lo estima necesario, puede auxiliarse de la fuerza pública para hacerlo. Debe estar siempre atento a que nada impida la entrada de los electores a la casilla y no permitir el acceso a las personas que se presenten en estado de ebriedad o que estén armadas, aunque sean policías o militares.

Hará retirar a quienes hagan propaganda partidista o pretendan coaccionar de alguna manera a los votantes, así como a cualquier individuo que no obedezca las disposiciones de la Ley Electoral o impida el buen desarrollo del proceso del casilla; en caso de que una persona o grupo pretenda intervenir por la fuerza para alterar el orden, podrá suspender la votación, dispondrá su reanudación cuando lo considere conveniente.

Como se puede apreciar, las funciones del Presidente de Casillas son muy importantes para el desarrollo del proceso electoral, por lo que requieren para su desempeño de un conocimiento sobre este cargo.

4.2 El Secretario de Casilla

Por lo que toca al Secretario de Casilla, debe permanecer atento desde que se instala la casilla hasta su clausura, de todos los incidentes que surjan durante la jornada electoral, ya que es el responsable de anotarlos en las actas y demás documentos que para tal efecto se emplean para formalizar todas las actividades que se realicen el día de la elección. Asimismo, el Secretario recibe durante la jornada electoral todos los escritos que presentan a la mesa directiva los electores y los representantes generales de los partidos políticos y candidatos.

Al levantar el acta de cierre de votación, debe incluir en ella una relación detallada de todos los escritos que recibió

e integrarlos al final, dentro del paquete electoral correspondiente.

4.3 Los Escrutadores

Los escrutadores, por su parte, tienen a su cargo certificar el resultado de los comicios al cierre de la votación; por cada casilla se nombrará a dos escrutadores con sus respectivos suplentes. El primer escrutador deberá contar en la lista nominal de electores el número de aquellos que votaron, haciendo lo mismo con las listas adicionales de electores que, sin estar inscritos en la casilla, votaron en ella por estar fuera de su sección electoral.

Por su parte, el segundo escrutador contará en presencia de todos los integrantes de casilla el número de boletas extraídas de las distintas urnas.

4.4 Los Representantes de Partidos y Candidatos

Por lo que toca a los representantes de Partidos y Candidatos, se puede decir que su principal función es el de vigilar que en la jornada electoral se cumplan todas y cada una de las disposiciones de la Ley Electoral. Estos deberán estar puntuales desde la instalación y apertura de la casilla hasta la clausura de la misma.

Asimismo, deberán, al finalizar el escrutinio y cómputo de los votos, acompañar al Presidente de la casilla para cercio-

rarse de que los paquetes electorales sean entregados al Comité Municipal Electoral correspondiente.

Deben poner especial atención en el desarrollo de la votación y hacer constar por escrito, si el caso lo amerita, las irregularidades que observen y cerciorarse de que dicha protesta quede asentada en las actas de casillas, conservando una copia de la misma.

V. EL DESARROLLO DE LA JORNADA ELECTORAL

El doctor Quintana Roldán nos señala que en esta segunda etapa que es la de la jornada electoral, la actividad, de los organismos electorales se concentran en dos fases: la apertura y recepción de la votación; la conclusión, cierre de la votación y levantamiento de las actas correspondientes.

A) La instalación de la Casilla Electoral

El día de la elección, los ciudadanos designados para integrar la mesa directiva de la casilla, y sus suplentes, deberán presentarse antes de las 8:00 horas o la que señale la Ley Electoral, en el domicilio señalado para tal efecto para preparar lo relativo a su instalación.

Estando presentes los funcionarios de las mesas de casillas, es decir, propietarios y suplentes, se procederá a su instalación en presencia de los representantes de Partidos y Candidatos que concurren, levantando el acta de instalación de casilla que deberá certificar el lugar y hora en que se

inicia el acto de instalación, los nombres y apellidos de los funcionarios que intervienen; la constancia de que obran en poder del Presidente de la casilla los documentos necesarios para la elección; la certificación de que se abrieron en presencia de los funcionarios asistentes, comprobándose que se encontraban vacías y la hora en que quedo hecha; el acta deberá ser firmada por todos los funcionarios electorales que en ella hayan intervenido, en tantas copias como sea necesario para la integración de los expedientes electorales.

En cuanto queda instalada la casilla, los miembros, de la misma no deberán retirarse de la misma, hasta que sea clausurada, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

Para la instalación de la casilla, debe buscarse un lugar adecuado para ello, es decir, de fácil acceso y que permita la seguridad del voto secreto, por lo que no deben ubicarse en casas particulares de funcionarios públicos, ni en iglesias, fábricas o domicilios de Partidos Políticos.

B) La apertura de la Casilla Electoral

Reunidos los requisitos para su instalación, se procederá a la apertura de la casilla, para lo cual se levantará el acta correspondiente.

Una vez realizado lo anterior, los electores podrán emitir su voto en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo exhibir su credencial de elector, identificándose en caso de duda, por cualquier medio aprobado

como: licencia de conducir, cartilla del servicio militar nacional, pasaporte o inclusive por el conocimiento personal que de el tengan los miembros de la mesa directiva, en ningún caso se aceptará credencial expedida por Partido o Asociación Política.

El Presidente de la mesa se cerciorará de que el nombre del ciudadano anotado en la credencial de elector, figura en la lista normal de electores de la sección que corresponda a la casilla. Cumpliendo los requisitos para acreditar la calidad de elector, el Presidente le entregará las boletas correspondientes.

Por lo que toca a los integrantes de las casillas, cuando no estén incluidas en las listas electorales de la sección en que actúen, podrán votar en la misma, siempre y cuando se haga esta constar en el acta circunstanciada que al final se redactará.

Siguiendo el desempeño de la jornada electoral, el elector se encaminará a la urna y cruzará de manera secreta y libre, la boleta en el círculo que contenga el nombre, acto seguido, el Secretario anotará en la lista nominal de electores la palabra "voto", a continuación del nombre del elector y se le impondrá con tinta indeleble el dedo pulgar del votante devolviéndose su credencial de elector.

C) El cierre de la Casilla Electoral

Generalmente las leyes respectivas electorales de las entidades federativas, establecen para el cierre de la casilla electoral las 18:00 horas o antes si ya votaron los electores esperando su turno para sufragar. Después de lo anterior, se levantará el acta de clausura, misma que deberá ser firmada por todos los funcionarios electorales adscritos a la mesa directiva de casilla y por los representantes.

VI. LOS ACTOS POSTERIORES A LA VOTACION

A) El Escrutinio y Computación

Esta tarea se refiere a que una vez que termine la votación y se cierre la casilla, los integrantes de la mesa directiva procederán a efectuar el escrutinio y la computación de los votos que fueron depositados en las urnas. Con esta actividad se determinará el número de electores que voto en la casilla, la cantidad de votos emitidos en favor de cada uno de los Partidos Políticos o candidatos y el número de votos anulados.

El procedimiento es el siguiente: el Secretario de la casilla contará las boletas que no fueron utilizadas en la votación y las inutilizará dibujando con tina en ellas dos líneas diagonales. En el acta final de escrutinio y computación, anotará la cantidad de boletas que no fueron utilizadas.

Por su parte, el primer escrutador contará el número de electores que votaron conforme a la lista nominal de electores de la sección y las listas adicionales, y el Secretario abrirá la urna y sacará las boletas que depositaron los electores, enseñando a todos los presentes que la urna ha quedado vacía, en tanto que el segundo escrutador contará las boletas que se sacaron de la misma. El Secretario anotará en el acta final de escrutinio y computación el resultado de cada uno de los votos que fueron emitidos a favor de cada uno de los Partidos Políticos o Candidatos, así como de los votos anulados, señalando además sucintamente, todos los incidentes ocurridos durante el proceso de escrutinio y computación, así como los demás pormenores que señala la Ley.

Igualmente, terminado el escrutinio y la computación, se levantará el acta final, debiéndose firmar por los miembros de la mesa y los representantes de los Partidos Políticos y de los Candidatos.

B) La Integración del Paquete Electoral

Al terminar el escrutinio y computación de la elección municipal, deberá de formarse el paquete electoral, que contendrá los siguientes documentos:

El nombramiento original de los funcionarios de casilla; el acta de instalación de la casilla; la lista nominal de electores; un ejemplar de las actas de instalación de casilla, del cierre y de acta final de escrutinio y computación; las

boletas de los votos válidos y nulos; las boletas que se inutilizaron y las que sobraron; las boletas de los votos emitidos; así como de los escritos de protesta si los hubiere, presentados por los representantes de Partidos y Candidatos que corresponde a la elección.

Dicho paquete electoral deberá quedar bien cerrado para garantizar su inviolabilidad y sobre su envoltura firmarán los miembros de la mesa directiva de casilla y los representantes para que se envié a la Comisión Municipal Electoral. El acta de integración del paquete electoral deberá de firmarse por los acreditados debidamente en la casilla y el Presidente de la mesa directiva conservará copia de la misma, pudiendo los representantes solicitar copia de la misma. El Presidente de la mesa directiva, deberá fijar en lugar visible de la misma, un aviso con los resultados obtenidos firmado por todos los que la integran.

C) Los Resultados Electorales

Posterior a todo lo anterior, los Comités o Comisiones Municipales Electorales se reunirán en sesión ordinaria el día que señale la Ley, para realizar el cómputo de la elección de miembros del ayuntamiento y expedir las constancias de mayoría correspondientes y acreditar en su caso, a los regidores que conforme al principio de representación proporcional, mismo que con posterioridad abordaremos para su estudio particular, deben integrar el ayuntamiento.

Referente al cómputo y para llevar a cabo este, deben examinarse los paquetes electorales correspondientes a cada una de las casillas de la jurisdicción municipal, separando aquellos que aparezcan alterados, siguiendo el orden numérico de las secciones electorales, tomando nota de los resultados que se hicieron constar en las actas de escrutinio.

Si hubiera paquetes que tuvieran muestras de alteración serán abiertos y si las actas de escrutinio contenidas en los mismos coinciden con las copias en poder de la Comisión o Comité, los datos se sumarán al cómputo, sumándose todos los resultados para obtener la cifra total de la votación del municipio.

En caso de que hubiera recursos de protesta interpuestos oportunamente, la Comisión o Comité Electoral Municipal los admitirá y los mismos deberán ser remitidos a la Comisión Estatal Electoral para que esta conozca y resuelva.

Los ciudadanos a quienes los Comités o Comisiones Municipales Electorales hubieren expedido constancias de haber obtenido mayoría de votos en la elección, deberán presentarla para su registro a la Comisión Estatal Electoral; pudiendo esta negar el registro cuando a su juicio, haya irregularidades graves en el proceso electoral.

Por su parte, la Comisión Estatal Electoral informará al Congreso del Estado sobre todos los registros que haya efec-

tuado, así como los casos de negativa, motivando sus causas que lo hubieren motivado.

Después de haberse determinado el registro de las constancias de mayoría relativa, la Comisión Estatal Electoral teniendo a la vista los informes de los Comités o Comisiones Municipales Electorales, formulará su opinión en relación a los Municipales de representación proporcional.

El siguiente paso de esta tercera etapa del proceso electoral municipal, lo constituyen la calificación de las elecciones, que es cuando la Comisión o Comité Municipal Electoral remite los expedientes al órgano encargado de calificar las mismas.

En virtud de la gran variedad de tendencias que existen en las diversas leyes electorales de los Estados de la República sobre los sistemas de calificación de elecciones, lo trataremos en un apartado diferente.

VII. LA CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Sobre este particular, Carlos F. Quintana Roldán, nos señala que "la calificación de las elecciones municipales tal vez sea el punto más interesante dentro del proceso municipal electoral, por la variedad que en derecho comparado interno nos presenta. Es decir, no hay un solo organismo, como común denominador, que se encargue de dicha calificación de los ayuntamientos. Como sucede para la calificación de diputados y del Gobernador del Estado en que si hay uniformidad en las

legislaciones, al establecer que dicha calificación la realiza el Congreso del Estado al erigirse en Colegio Electoral". (9)

Por lo que toca al sistema de calificación de elecciones, podemos seguir al doctor Quintana Roldán, cuando señala que "nuestro país, en todos sus procesos electorales, bien sean federales, estatales o municipales, han seguido el sistema denominado de "calificación política", en contraposición al sistema de calificación jurisdiccional, que se realiza a través de los tribunales electorales. Por ello, se atribuyen esas facultades de calificación a organismos políticos-electorales o a cuerpos colegiados de carácter legislativo".(10)

1. DIVERSOS SISTEMAS DE CALIFICACION DE LAS ELECCIONES MUNICIPALES

Resumiendo lo que el investigador citado nos señala sobre el apartado que nos ocupa, diremos que existen en las diferentes leyes electorales estatales, diversos criterios o sistemas para llevar a cabo la misma, así, tenemos los siguientes:

- A) Que la calificación de la elección de ayuntamientos se haga por la Comisión Estatal Electoral, como ocurre en los Estados de México (Artículo 63-XXV) y Morelos (Artículo 43-XIV);

(9) Quintana Roldán, Carlos F. ob. cit. p. 516.

(10) Ibid. pp. 517-525.

- B) Que la calificación de la elección del ayuntamiento sea por la Legislatura del Estado, tal es el caso de los Estados de Aguascalientes Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Tlaxcala y Yucatán;
- C) Que la calificación sea hecha por el propio ayuntamiento como ocurre en Quintana Roo, Querétaro y Michoacán;
- D) Que la calificación de las elecciones sea por un organismo electoral propio del municipio, ejemplo de este sistema sería el Estado de Nuevo León, en donde la Comisión Municipal Electoral, a más tardar dentro de los siete días siguientes al cómputo total de los votos emitidos en la elección, se convierte en un "Organismo Calificador", así lo provee los artículos 174, 175 y demás relativos a su Ley Electoral.
- E) La legislatura del Estado erigida en Colegio Electoral, interviene en la calificación de elecciones municipales, en los casos en que se argumenten causas de nulidad. De no suceder tal eventualidad, la calificación se hará normalmente por el Órgano político-electoral correspondiente, ejemplo Chihuahua (Artículo 163-11), Morelos (Artículo 59) y Puebla (Artículo 201).

Coincidimos con el especialista Quintana Roldán cuando señala que: "de los diversos sistemas que existen para la calificación de elecciones municipales, el que lo haga la Comisión

Estatad Electoral, representa una verdadera falta de reconocimiento a la autonomía del municipio. Creo -Continúa- que una Comisión de Orden Administrativo, como lo es la electoral del Estado, no cuenta con soporte doctrinario para que se le atribuyan esas facultades. En algunos estados como el de México, se ha tratado de resolver esta cuestión integrando como comisionados, en la Comisión Estatal Electoral, a dos representantes designados por la mayoría de los ayuntamientos". (11)

Asimismo, nos dice el maestro Quintana que "el sistema por medio del cual el propio ayuntamiento constituido en junta previa o colegio para la calificación de elecciones, no es la mejor garantía de respeto a la voluntad ciudadana municipal, ya que con frecuencia se ven frente a una multiplicidad de conflictos políticos de sus municipios que se extienden en consecuencia, a veces violentas, por todo el territorio de la entidad..." (12)

El mejor sistema de calificación de las elecciones municipales, es pues, aquel en el que el Congreso del Estado se hace cargo de esta función, ya que en él, se encuentran representados todos los partidos políticos y se cuenta con mejores elementos prácticos, procesales y control jurídico.

(11) Ibid. pp. 523.
(12) Ibid. pp. 524.

VIII. EL CONTENCIOSO ELECTORAL MUNICIPAL, LOS RECURSOS

Los recursos en materia electoral, nos dice el especialista Quintana Roldán, "son aquellos medios de impugnación con los que cuentan los ciudadanos, los Partidos u Organizaciones Políticas, los candidatos o cualquier persona debidamente legitimada, tendientes a lograr la revocación, modificación o nulidad de las resoluciones por los organismos electorales".

(13)

Las leyes electorales establecen una serie de recursos para subsanar algún vicio de legalidad durante el proceso, es decir, concede la Ley medios jurídicos para atacar las resoluciones que, según la parte que lo interponga, considere que son incorrectas, ilegales, equivocadas, incompletas o que adolece de alguna de las irregularidades que van en contra de la Ley Electoral, en fin, que no están apegadas a derecho.

El doctor Francisco Berlín Valenzuela, nos señala con respecto al apartado que nos ocupa que: "durante todo el proceso electoral... se presentan conflictos que es necesario resolver para que las elecciones lleguen a realizarse en un clima de armonía..., para toda esta gama conflictiva que suele presentarse en todo proceso electoral, generalmente el legislador procura en forma preventiva legislar con cautela y precisión cada uno de los diferentes casos con la intención de que se aminoren las conductas negativas que puedan dar ocasión al

(13)

Quintana Roldán, Carlos F. *El Marco Jurídico del Municipio Mexicano*, México, UNAM, 1991. p. 525.

enfrentamiento... a este respecto -continúa el doctor- la doctrina reconoce tres formas de resolver el asunto y que son: la de acudir a los tribunales establecidos, la de crear tribunales especiales para esta materia y la de que los organismos electorales tengan facultades dirimientes. Cualquiera de estos sistemas que pueden ser combinados entre sí, cuando permitan resolver con imparcialidad, rapidez y dentro de las técnicas judiciales, pueden ser adoptados..." (14)

1. LOS RECURSOS EN PARTICULAR

Los recursos electorales que se mencionan en las diferentes Leyes Locales, son en términos generales los siguientes:

A) Inconformidad

Procede contra actos del Registro Nacional de Electores, pudiendo ser interpuestos por los ciudadanos, candidatos, partido, asociaciones políticas o sus representantes, ante la Comisión Estatal Electoral quien lo analizará y dictará lo conducente.

B) Revocación

Generalmente procede en contra de los actos de los Comités Municipales Electorales y de la Comisión Estatal Electoral; se interpondrá por los comisionados de los Partidos Políticos que estuvieren acreditados ante el organismo respectivo. En

(14) Berlín Valenzuela Francisco. *Derecho Electoral*, Ed. Porrúa. México 1980, p. 171.

el escrito se expresará el acuerdo que se impugne, el precepto legal violado y los conceptos de violación anexando las pruebas de que se dispongan.

C) Protesta

Procede contra los resultados contenidos en el acta de escrutinio y cómputo de las casillas el día de la elección o ante el Comité o Comisión Municipal. Sobre este recurso conocerá y resolverá el organismo que realice el cómputo.

D) Revisión

Procede cuando los anteriores recursos no sean tramitados; o tramitados, no se resuelvan dentro de los términos legales; o cuando la resolución dictada contrarie algún precepto expresado de la Ley. Se interponga por quienes hicieron valer la inconformidad, protesta o revocación que la motiva, mediante escrito dirigido al inmediato superior jerárquico del organismo responsable.

E) Queja

Procede contra los resultados consagrados en el acta de cómputo y contra el otorgamiento de las constancias de mayoría o de asignación. Debe interponerse ante el organismo que celebra el cómputo, el cual conocerá y resolverá el Colegio Electoral o la Legislatura del Estado. (15)

(15) López Chavarría, José L. *Las Elecciones Municipales y la Renovación Política Electoral*, México, 1988,

Como podemos observar, los medios de impugnación garantizan que los procesos electorales se desarrollen en forma ordenada trayendo consigo que se subsanen vicios o irregularidades que en todo proceso comicial pudiesen suscitarse.

El estudio de la normatividad electoral es de gran trascendencia en nuestro sistema jurídico mexicano, por lo que es necesario que tanto partidos políticos como ciudadanos en general lo dominen.

De las diversas Leyes Electorales que se consultaron se desprende que los diversos recursos que en materia electoral existen, no son uniformes en algunos casos, por lo que es recomendable que exista uniformidad en cuanto al número, tipo y substanciación de los mismos. Es importante que los Partidos Políticos y los Organismos Electorales impartan cursos de inducción o capacitación electoral a la ciudadanía para que se comprendan con mejor precisión todos los temas que abarca la Legislación Electoral.

IX. LOS PARTIDOS POLITICOS EN EL AMBITO MUNICIPAL

1. GENERALIDADES

Dentro de nuestro sistema político es un derecho del ciudadano el constituir Partidos o Asociaciones Políticas y el pertenecer a ellos, por lo que el estudio breve que haremos

Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. pp. 100-101.

en el presente apartado, se ubica dentro del ámbito meramente municipal, haciendo algunas referencias al ámbito federal.

El artículo 41 Constitucional en su párrafo sexto establece que los Partidos Políticos registrados tienen derecho a participar en las elecciones estatales y municipales, por lo que, partiendo de tal disposición, las entidades federativas de acuerdo a sus particulares circunstancias sociales, históricas, políticas y culturales, regulan la normatividad de estos de manera diversa entre unas y otras.

En efecto, al analizar las diversas legislaciones locales sobre los Partidos y Organizaciones Políticas, vemos claramente que tal diversidad es marcadamente acentuada cuando en algunas entidades federativas no se preve la creación de Partidos Políticos Estatales, por lo que el proceso electoral municipal queda supeditado en cuanto a la participación de Partidos u Organizaciones Políticas a los que están debidamente registrados en el ámbito federal. Así, un ejemplo claro de lo anterior lo constituye la Ley Electoral del Estado de Oaxaca, en donde no se acepta la creación o reconocimiento de Partidos Políticos Locales, reconociendo únicamente a los nacionales legalmente registrados. Diferentes ejemplos se podrían citar con respecto al apartado que nos ocupa, como sería el caso contrario que se establece en la legislatura de Veracruz. en donde si se aceptan la formación de organizaciones políticas estatales.

El investigador López Chavarría, nos señala que en el "artículo 18 de la Ley Electoral del Estado de Veracruz y como un caso verdaderamente excepcional y notable dentro del contexto de los Estados... se preve un tercer tipo de organización política local, independiente y autónoma respecto de los partidos y asociaciones políticas, que recibe el nombre "Agrupaciones de Ciudadanos de un Municipio". Dichas agrupaciones están facultadas para intervenir en los correspondientes procesos electorales, se registran ante la Comisión Estatal Electoral y dentro de los requisitos para su constitución se cuenta el de tener un número de afiliados equivalente al 5% de los habitantes del municipio y haber celebrado una asamblea municipal constitutiva. Al igual que los partidos políticos, la agrupación de ciudadanos de un municipio debe contar con una declaración de principios, un programa de acción y unos estatutos; en general, tiene los mismos derechos, obligaciones y prerrogativas de un Partido Político Local". (16)

Al hacer referencia los Partidos y Asociaciones Políticas Estatales, es necesario que se contemplen las bases legales o normatividad propia de cada entidad federativa, por lo que en el presente apartado nos detendremos para analizar temas como las finalidades de estos, la constitución y el registro, y demás relacionados a los Partidos Políticos Locales.

(16) Ob. cit. pp. 67-68

2. CONCEPTO

El politólogo francés Maurice Duverger, nos señala que "Los Partidos Políticos, con las características que hoy les distinguen, nacen en el último tercio del siglo pasado y afirma que los verdaderos Partidos Políticos datan de hace apenas un siglo, pues en 1850 ningún país del mundo, con excepción de Estados Unidos tenía Partidos Políticos en el sentido moderno de la palabra. Había teorías de opinión, clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos". (17)

El artículo 41 de nuestra Constitución de la República, nos define lo que es un partido político cuando establece que "son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación estatal y municipal y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo".

3. FINALIDADES

Podemos citar como finalidades, entre otras, las que establece la Ley Electoral del Estado de Veracruz, tomándola como

(17) Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1957, p. 15.

ejemplificativa y en comparación de las demás leyes, en la parte conducente a los Partidos Políticos Estatales.

La mencionada Ley establece: el propiciar la participación democrática de los ciudadanos, proviniendo la formación ideológica de sus militantes; fomentando el amor, respeto y reconocimiento a la patria y la conciencia de solidaridad en su soberanía, en la independencia y en la justicia; fomentar discusiones de interés común y cuestiones de interés público.

4. CONSTITUCION Y REGISTRO

En principio, "toda organización que pretenda constituirse como Partido Político -nos dice el artículo 23 de la Ley Electoral de Veracruz-, deberá formular una declaración de principios y en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades". Esto se refiere a los documentos básicos que son los documentos que norman sus actividades.

El artículo 28 de la citada Ley Electoral de Veracruz, nos dice cuales serían los requisitos para la Constitución de un partido político:

- La asociación de un número de ciudadanos, equivalente al 1% de los habitantes en cada municipio, de las dos terceras partes de los que componen el Estado;
- Haber celebrado, cuando menos, en cada uno de los municipios que integran las dos terceras partes de los del

Estado, una asamblea en presencia de un Juez, Notario Público o Servidor Público acreditado para tal efecto por la Comisión Estatal Electoral, quien certificará:

- A) Que fueron exhibidas listas nominales de afiliados del municipio respectivo, con las firmas auténticas de los mismos;
- B) Que concurrieron al acto.

Por lo que toca al registro, para obtener el mismo es necesario que se satisfagan ciertos requisitos como son:

- Presentar solicitud por escrito ante la Comisión Estatal Electoral, acompañando la siguiente documentación:

Actas certificadas o protocolizadas de las asambleas celebradas en cada uno de los municipios; así como de la asamblea constitutiva;

Un ejemplar de su declaración de principios, programa de acción y los estatutos;

Los documentos que acrediten a los titulares de sus órganos de representación.

Asimismo, existe un plazo por medio del cual la Comisión Estatal Electoral resolverá la conducente, es decir, si procede el mismo, éste deberá de publicarse en el Período, Gaceta o Diario Oficial del Gobierno del Estado.

Por lo que hace a la procedencia del registro de los partidos políticos, el doctor Jorge Madrazo, nos dice que "para la constitución y Registro de Partidos Políticos Locales, cabe resaltar que en general sigue siendo la Secretaría de Gobierno, o su similar, la que debe llevar a cabo el registro legal de dichos partidos, con lo que se ha hecho caso omiso de la demanda de dejar en manos de las Comisiones Estatales Electorales esta actividad de registro ya que el estudio de las solicitudes de registro podría tener mejores perspectivas de imparcialidad, en razón de la integración plural de dichos órganos político-electorales". (18)

Para la constitución y registro de un partido político en el ámbito estatal, las entidades federativas han dispuesto diversos criterios para ello, así, tenemos que, estados como Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Sonora y Tlaxcala prevén en cuanto al número mínimo de afiliados del partido en todo el territorio del estado, cifras que van de los 1000 a los 10,000 afiliados.

Los estados que menos afiliados requieren para el registro del partido son Baja California Sur con 1000 y Colima con 2000.

(18) Madrazo Cuellar, Jorge. "Reforma Política y legislación electoral de las entidades federativas", en *Las Elecciones en México, evolución y perspectivas*, Ed. Siglo XXI, México, 1985, p. 295.

En fin, como podemos observar de las diversas legislaciones locales, el tema de los partidos políticos en el ámbito local se desarrolla en diversos criterios, en cuanto a la constitución, registro y número en afiliados que se requieren, lo que demuestra la plena autonomía de las entidades federativas en materia de régimen político interior.

5. LA DECLARACION DE PRINCIPIOS

Dentro de los requisitos que se establecen para constituir un partido político, es imprescindible que exista la declaración de principios la que debe de contener generalmente lo siguiente:

- La obligación de observar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la local y respetar las leyes e instituciones que de ambas emanen;
- Las bases ideológicas de carácter político, económico y social que postulen;
- La obligación de no aceptar pacto o acuerdo que los sujete o subordine a cualquier organización internacional o los hará depender de entidades o partidos políticos extranjeros.

6. EL PROGRAMA DE ACCION

En términos generales debe contener:

Las medidas que pretende tomar para alcanzar los objetivos contenidos en sus principios y para la resolución de los problemas estatales; los medios que adopte, con relación a sus fines de dirección ideológica, formación política y participación electoral de sus miembros; así como el de preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales.

7. LOS ESTATUTOS

Estos establecerán:

Una denominación propia y distinta a los otros partidos registrados, acorde con sus fines y programas políticos, así como el emblema, color o colores que lo caractericen, los que deberán estar exentos de alusiones religiosas o raciales; los procedimientos de afiliación y los derechos y obligaciones de sus miembros; los procedimientos internos para la renovación de sus dirigentes y la integración de sus órganos, así como sus respectivas funciones, facultades y obligaciones; los sistemas y formas para la postulación de sus candidatos.

Entre sus órganos deberá contar cuando menos con los siguientes:

A) Una Asamblea General; B) un Comité Directivo Estatal u organismo equivalente, que tenga la representación del partido

en todo el Estado; y C) un Comité Directivo u Organismo equivalente por cada uno de los municipios del Estado.

Asimismo, dentro de sus estatutos se establecerá:

Su denominación social a nivel estatal, regional y municipal; la obligación de presentar una plataforma electoral mínima, para cada elección en la que participen, congruente con su declaración de principios y programa de acción, misma que sus candidatos sostendrán en la campaña electoral respectiva; las normas para la postulación de sus candidatos.

8. DERECHOS, OBLIGACIONES Y PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS Y ASOCIACIONES POLITICAS

A) Derechos

Por lo que se refiere a los Derechos, diremos que generalmente son:

Solicitar ante la Comisión Estatal Electoral, la postulación y cancelación del registro de uno o varios candidatos por causas de fallecimiento o incapacidad, realizar reuniones públicas y actos de propaganda política en apoyo a los candidatos que postulen y a la promoción de los principios que sostengan; designar un representante en cada una de las mesas directivas de casillas en los municipios que postulen candidatos; designar representantes generales para cada municipio en que participen; formar parte de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Distritales, y Municipales; re-

cibir el financiamiento público que les señale el presupuesto de egresos de la COMISIÓN ESTATAL ELECTORAL; y postular candidatos en las elecciones municipales, entre otras.

B) Obligaciones

Dentro de estas se pueden señalar entre otras:

Mantener el número de afiliados en el Estado y Municipio; contar con un domicilio social; editar una publicación periódica; sostener un centro de formación política; comunicar a los organismos correspondientes las modificaciones de sus estatutos, declaración de principios y programas de acción; ostentarse con la denominación, emblema y color que tengan registrados, así como el de solicitar ante la Comisión Estatal Electoral que se investiguen las actividades de otros partidos o asociaciones políticas, cuando existan motivos fundados para considerar que incumplen algunas de sus obligaciones o que sus actividades no se apegan a la Ley.

C) Prerrogativas

Como prerrogativas citaremos las siguientes:

Disponer de los medios adecuados para sus trabajos editoriales (como franquicias postales, telegráficas, etc.), tener acceso a la Radio y Televisión en los términos que la Ley disponga, gozar el régimen fiscal que se establece tanto en la Ley Electoral como en las Leyes de la materia; gozar de las exenciones de impuestos y derechos que por sus activida-

des causen al Estado y al Municipio de acuerdo a las disposiciones legales aplicables; tendrán derecho al financiamiento público para sus actividades, etc.

9. COALICIONES Y FUSIONES

A) COALICIONES

Generalmente se acepta que los partidos políticos acreditados como nacionales así como los locales, puedan postular candidatos en las elecciones estatales formando las llamadas coaliciones, que para estar en condiciones de llevarse a la esfera político-electoral, deben de presentarse previamente convenios de coalición, mismos que se registrarán ante la Comisión Estatal Electoral en algunos casos, o ante la Secretaría General de Gobierno, en otros.

Tomando como concepto lo establecido en el artículo 72 del Código Electoral de Veracruz, podemos definir a las Coaliciones diciendo que es la alianza o unión transitoria de dos o más partidos o agrupaciones; de uno o varios partidos a una o varias agrupaciones; o bien, de una o varias agrupaciones a un partido o agrupación para realizar fines comunes de carácter fundamentalmente electoral.

El convenio de coalición -nos dice que el artículo 83 del mencionado Código- deberá presentarse por escrito, para su registro, a la Comisión Estatal Electoral antes de seis meses a la fecha de la elección; los partidos políticos y las agru-

paciones de ciudadanos, no podrán postular candidatos propios donde ya hubiere candidatos de coalición de la que ellos forman parte (artículo 80); concluida la elección, automáticamente termina la coalición (artículo 81).

Así, los candidatos de la coalición se presentarán bajo un sólo registro, emblema, color o colores y denominación propios.

Por otra parte, las leyes electorales de Veracruz y Sonora aceptan la posibilidad de la integración de Frentes y Fusiones; las de Querétaro, Hidalgo, Guerrero, Coahuila y Baja California Sur aceptan la de Fusión. Cabe destacar que las figuras de "Frente" y la de "Fusión" tienen el mismo significado y características que las señaladas en la ley federal.

B) FUSIONES

Por lo que se refiere a esta figura político-electoral, el artículo 83 del citado Código Electoral Veracruzano, se entiende la incorporación permanente de uno o varios partidos a otro; de uno o varios partidos a una o varias agrupaciones; de una o más agrupaciones a un partido o agrupación; o bien de dos o más agrupaciones entre sí para constituir un nuevo partido. Igualmente se debe solicitar por escrito a la Comisión Estatal Electoral su registro y en caso de que proceda, publicarse en la Gaceta Oficial del Estado.

10. LAS ASOCIACIONES POLITICAS

El artículo 58 del Código Electoral de Veracruz, establece que:

Las asociaciones políticas son formas de agrupación política de ciudadanos, susceptibles de transformarse conjunta o separadamente en partidos. Estas organizaciones tendrán como objetivos, contribuir a la discusión política e ideológica y a la participación política en los asuntos públicos...

Dichas asociaciones sólo podrán participar en los procesos electorales, mediante convenio de incorporación con un partido político, que se denominará coalición cuando la incorporación sea transitoria y fusión cuando sea permanente. (artículo 59 del Código Electoral del Estado de Veracruz).

A) CONSTITUCION

Como requisitos para constituirse como Asociación Política, podemos citar los siguientes:

- Contar con un mínimo de quinientos asociados en el Estado;
- Establecer un órgano directivo de carácter estatal y tener además delegados en cuando menos un porcentaje de municipios de la entidad, los cuales señalará la Ley;

- Haber efectuado como grupo u organización, actividades políticas continuas, cuando menos durante los dos últimos años;
- Sustentar una ideología política definida y difundirla;
- Tener una denominación propia, exenta de alusiones religiosas o raciales, que la distingan de cualquier partido político, agrupación o de alguna otra asociación política;
- Haber aprobado los lineamientos ideológicos que la caracterizan y las normas que rijan su vida su vida interna...

B) REGISTRO

Igualmente se tramita ante la Comisión Estatal Electoral, debiendo acreditar ante la misma lo siguiente:

- Solicitud por escrito;
- Listas nominales de sus asociaciones;
- Constancias de que tienen un órgano directivo, estatal y delegaciones;
- Comprobantes de haber efectuado actividades de proselitismo durante dos años anteriores a la fecha de la solicitud de registro y de haberse constituido como centros de difusión de su ideología política;

- Documentos públicos indubitables, que contengan su denominación, sus lineamientos ideológicos y sus normas internas.

En caso de que se resuelva favorablemente la solicitud, el registro deberá de publicarse en la Gaceta Oficial del Estado.

C) NUMERO DE AFILIADOS

Generalmente las entidades federativas establecen un tope mínimo de asociados que deben de exigir como requisito para poder constituirse como tal.

Creemos ilustrativo mencionar en el presente apartado el cuadro sinóptico que nos muestra el número de asociados que algunas entidades federativas exigen para la constitución de una asociación política:

Baja California Sur	500 Asociados		Además contar con delegaciones en la mitad de los Municipios.
Campeche	500	"	Contar con delegaciones en 4 Municipios.
Coahuila	1000	"	Contar con delegaciones en 12 Municipios.
Guerrero	5000	"	No existe este requisito
Tlaxcala	2500	"	Con catorce delegaciones en Municipios.

D) DERECHOS

Siguiendo la legislación veracruzana para ilustrar el tema que nos ocupa, podemos mencionar como derechos de estas asociaciones políticas, los siguientes:

- Personalidad jurídica propia;
- Ostentarse con su denominación propia y difundir su ideología;
- Realizar las actividades necesarias para alcanzar objetivos políticos y sociales de índole no electoral;
- Celebrar los convenios necesarios para aliarse, unirse o incorporarse permanente o transitoriamente, con otras asociaciones o con un partido o agrupación, que tenga registro ante la Comisión Estatal Electoral;
- Se extiende a las asociaciones políticas, las prerrogativas de apoyos materiales para sus tareas editoriales.

E) OBLIGACIONES

Igualmente, el Código Veracruzano establece como obligaciones las siguientes:

- Cumplir los acuerdos tomados por la Comisión Estatal Electoral;
- Cumplir con los lineamientos y normas que rijan su vida interna;

- Mantener en vigor los requisitos que le fueron necesarios para su constitución y registro;
- Comunicar a la Comisión Estatal Electoral, en un término de treinta días naturales, siguientes a la fecha en que se realicen, las modificaciones en su denominación, domicilio social, lineamientos ideológicos, normas internas y órganos directivos;
- En fin, cumplir con los requisitos que establecen la Constitución del Estado y las Leyes, Acuerdos y disposiciones electorales vigentes.

11. LOS CANDIDATOS, REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD Y REGISTRO

A) CONCEPTO

En su Diccionario de Política, el maestro Daniel Moreno, define al candidato como la "Persona que tiene aspiraciones para ocupar un cargo de cierta relevancia, en materia política en los casos de representantes populares o una dignidad ejecutiva. Se adquiere la candidatura desde el momento en que se comienza a figurar entre quienes han de ser seleccionados para el proceso electoral. En muchos casos, antes de ser candidatos de un partido, se habla de precandidatos. Hay países en el que los cargos judiciales también son electivos; por lo tanto hay candidatos". (19)

(19) Moreno, Daniel. *Diccionario de Política*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980, p. 49.

Por su parte, los autores españoles José Ma. Gil-Robles y Nicolás Pérez Serrano, señalan en su *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, que: "Candidato es la persona que figura en una lista de partido o como independiente de todo grupo para concurrir a unas elecciones". (20)

B) REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD

El investigador López Chavarría, señala que "Por lo que respecta a las personas que habrán de contender en el proceso electoral, la legislación señala una serie de requisitos, los cuales versan sobre la edad, idoneidad, residencia, así como otras particularidades, entre las que destacan: no pertenecer al estado eclesiástico, no estar desempeñando otros cargos públicos de la federación, del estado o del municipio a no ser que se separen dentro del término que las propias legislaciones establecen; no haber sido integrante del ayuntamiento del Período anterior inmediato, etc.". (21)

C) EDAD

Asimismo, el citado autor nos señala que "Para los diversos cargos en el ayuntamiento (Presidente Municipal, Síndicos y Regidores) las leyes presentan un mosaico heterogéneo de los

-
- (20) Gil-Robles, José Ma. y Pérez Serrano, Nicolás. *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Ed. Taurus, España, 1977, pp. 38-39.
- (21) López Chavarría, José L. *Las Elecciones Municipales y la Renovación Política Electoral*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1988, pp. 72-73.

requisitos que deben poseer cada uno de los candidatos; así por ejemplo, en lo referente a la Edad en las constituciones de Aguascalientes, Chihuahua, Guanajuato, Tabasco, sin hacer distinción en algún cargo establecen 21 años cumplidos el día de la elección; en Baja California y Yucatán se hace el distinción de que el Presidente Municipal debe tener 25 años de edad el día de la elección, mientras que en las demás posiciones sólo se exige 18 años; en Campeche se requieren 25 años para cualquier cargo municipal; mientras que en Colima y Guerrero sólo se piden 18 años indistintamente". (22)

D) RESIDENCIA

Por cuanto hace a la residencia que deben de tener los candidatos que van a contender en los procesos electorales municipales, el citado autor dice que "Es otra de las cuestiones que ha preocupado a los legisladores, así, en las constituciones de: Aguascalientes, se establece un Período no menor de dos años inmediatamente anteriores a la elección; en Coahuila tres años continuos inmediatamente anteriores a la elección; Chihuahua; seis meses; Guerrero tres años anteriores a la fecha de la elección; Morelos, dos años en el municipio o en la población en que se deben ejercer su cargo, en Sinaloa hace el distinción que para regidor un año antes de la elección siempre que sean ciudadanos sinaloenses por nacimiento o por vecindad, con residencia efectiva en el estado, en este último caso, no menos de diez años inmediatamente an-

(22) Ibid. p. 72.

teriores al día de la elección; Yucatán cinco años anteriores al día de la elección, etc.". (23)

"En cuanto al tiempo en que deben separarse de algún puesto de la Federación o Estatal, también es muy diverso, así, en las constituciones de Baja California Sur establece un plazo de dos meses previos al día de la elección (no es impedimento el estar desempeñando funciones de docencia); Durango, Michoacán y Tlaxcala, noventa días antes de la elección; Guerrero, sesenta días, Hidalgo, dos meses de anticipación; Veracruz cuarenta días antes de la elección, únicamente por lo que hace a los propietarios". (24)

Podemos observar la gran diversidad de criterios que usan las diferentes legislaciones estatales en materia de requisitos de elegibilidad que deben de reunir los candidatos que contendrán en las jornadas cívico-electorales.

Por nuestra parte diremos que la ciudadanía es muy celosa de la residencia de los candidatos a ocupar un puesto de elección popular, ya que en ellos ven a los gestores sociales que habrán de resolver la problemática de un municipio determinado, con toda la responsabilidad que esto conlleva; tener arraigo en una población, presupone que se conoce de la problemática, tradiciones, costumbres y posibles soluciones que se pueden presentar para que, con cariño y amor al terruño, se desempeñe la noble tarea del quehacer político en favor

(23) Ibid. p. 73.

(24) Ibid. p. 72.

del municipio. Por eso creemos que los partidos políticos deben de postular como candidatos a los mejores hombres y mujeres del lugar, para ocupar un cargo de elección popular y desempeñarlo con esmero, honestidad y responsabilidad infinita.

Cabe destacar, que en algunos estados las constituciones señalan como requisito el haber terminado la instrucción primaria, como es el caso de Aguascalientes, mientras que Coahuila, Morelos y Veracruz sólo establecen que sepan leer y escribir; finalmente otros estados agregan no haber sido condenados por algún delito que merezca pena corporal, cual es el caso de Campeche, Chihuahua, Durango, etc.

E) REGISTRO

Por lo que hace al registro de los Candidatos que habrán de contender en los comicios, generalmente son los Comités o Comisiones Municipales Electorales los que tienen a su cargo registrar mediante planillas a las personas que sean postuladas por los diferentes partidos políticos, incluyendo Proprietarios y suplentes.

De la solicitud de registro se anotará nombres y apellidos de los candidatos; su edad, lugar de nacimiento y domicilio; cargo para el cual se le postula; la denominación; el color o colores o combinación de colores y emblema del partido que lo postule; ocupación y número de credencial de elector del candidato.

Tratándose de las coaliciones deben presentar a sus candidatos comunes. El plazo para el registro varía en cada ley electoral, pues esto depende de las distintas fechas o calendarización en que se elijan a los ayuntamientos, así, en Baja California es del 10. al 15 de junio de año de la elección; en Coahuila estará abierto 75 días antes de la elección ordinaria de que se trate y se cerrará 60 días antes de la elección; a las 18 horas; Chiapas del 10 de agosto al 10 de septiembre inclusive; en Sonora del 10. al 15 de abril del año de la elección ordinaria de que se trate; Tamaulipas del 10. al 15 de septiembre; Veracruz del 2 al 12 de septiembre, etc.

Una vez realizado el registro, los Comités o Comisiones Municipales comunicarán a la Comisión Estatal Electoral los datos de los candidatos que hayan registrado. Esta última ordenará la publicación de la misma, en el periódico oficial del estado y en un diario de los de mayor circulación en cada municipio.

12. LA PROPAGANDA ELECTORAL

Las leyes electorales establecen los lineamientos o directrices por medio del cual los partidos políticos y candidatos deben de sujetarse para desplegar su propaganda en los procesos electorales en que participen y que generalmente son los siguientes:

- Se prohíbe el empleo de símbolos, signos o motivos religiosos y racionales (de racismo);

- Se prohíbe las expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, que injurien a las autoridades o candidatos o que inciten al desorden y a la violencia;
- Prohíben fijar propaganda en los pavimentos de las calles, calzadas, carreteras, postes, aceras, etc., así como en obras de arte, monumentos públicos, edificios y obras de propiedad particular sin el permiso del propietario;

Asimismo, cada partido político deberá cuidar que su propaganda no modifique el paisaje ni perjudique a los elementos que forman el entorno natural. En consecuencia, se abstendrán de utilizar con estos fines, acciones orográficas tales como cerros, colinas, barrancas y montañas.

El día de la elección y los tres que le proceden, no se permitirá la celebración de mítines; reuniones públicas o cualquier otro acto de propaganda política.

No se permitirá que los partidos políticos y candidatos fijen propaganda política, ni dentro ni fuera de la casilla como en un perímetro de cien metros a la redonda, etc.

X. EL DERECHO DEL VOTO A LA MUJER

De gran trascendencia política fue el que México reconociera precisamente en el ámbito municipal, el derecho del sufragio de la mujer, en efecto, fue en 1947 cuando se admitió la par-

- Se prohíbe las expresiones verbales o escritas contrarias a la moral, que injurien a las autoridades o candidatos o que inciten al desorden y a la violencia;
- Prohíben fijar propaganda en los pavimentos de las calles, calzadas, carreteras, postes, aceras, etc., así como en obras de arte, monumentos públicos, edificios y obras de propiedad particular sin el permiso del propietario;

Asimismo, cada partido político deberá cuidar que su propaganda no modifique el paisaje ni perjudique a los elementos que forman el entorno natural. En consecuencia, se abstendrán de utilizar con estos fines, acciones orográficas tales como cerros, colinas, barrancas y montañas.

El día de la elección y los tres que le proceden, no se permitirá la celebración de mítines; reuniones públicas o cualquier otro acto de propaganda política.

No se permitirá que los partidos políticos y candidatos fijen propaganda política, ni dentro ni fuera de la casilla como en un perímetro de cien metros a la redonda, etc.

X. EL DERECHO DEL VOTO A LA MUJER

De gran trascendencia política fue el que México reconocerá precisamente en el ámbito municipal, el derecho del sufragio de la mujer, en efecto, fue en 1947 cuando se admitió la par-

ticipación política de la mujer, parcialmente en las elecciones municipales y totalmente a las Reformas de 1953, llevadas a cabo a nuestra Ley fundamental.

Como se puede apreciar, la participación política de la mujer mexicana, se circunscribió primero en el ámbito meramente local, lo que reducía o le restaba presencia, es decir, solo tenía derecho al voto activo y pasivo, o sea al votar y ser votada, en el nivel municipal, lo anterior, era un impedimento constitucional para decidir en las elecciones de Diputados, Senadores, Gobernadores y Presidente de la República.

Actualmente, el compromiso de las mujeres de México en la toma de decisiones y en la integración de los tres niveles de gobierno, trae consigo que la igualdad jurídica del hombre y la mujer desarrollen las funciones públicas en forma compartida.

El maestro Felipe Tena Ramírez nos dice sobre el particular que "la Reforma al artículo 34, publicada el 17 de octubre de 1953, al otorgar el derecho de voto a las mujeres, puso fin a una situación en que la interpretación histórica y política había prevalecido sobre la interpretación literal y lógica. El texto anterior a la Reforma (idéntico al de la Constitución del 57), era aplicable ideológica y gramaticalmente tanto a los hombres como a las mujeres, porque ninguno de los requisitos que el precepto consignaba para la ciudadada-

nía (nacionalidad, edad, etc.), era incompatible con el sexo y porque el solo empleo del masculino (son ciudadanos... todos... los mexicanos...) no era sino la aplicación de la regla de que cuando el nombre o el adjetivo comprenden seres del distinto género, prevalece el masculino sobre el femenino, tal como acontece en otro texto cuya interpretación gramatical no ha suscitado duda, como es el artículo 30, que al definir quienes son "mexicanos" incluye evidentemente a las "mexicanas". (25)

Por su parte, el actual Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y maestro de nuestra Facultad de Derecho de la UNAM, doctor Jorge Carpizo, nos señala que "en 1953, se otorgó el voto activo y pasivo a la mujer. Desde 1937, las cámaras federales y la mayoría de las legislaturas locales habían aprobado dicho principio, pero nunca se llevó a cabo el cómputo de los votos de las legislaturas locales y en consecuencia no se hizo la declaratoria respectiva ni, mucho menos, la reforma constitucional. En la iniciativa presidencial de 1952, se adujeron las siguientes razones: que ella había logrado obtener una proporción cultural, política y económica similar a la del hombre y que por tanto estaba capacitada para tener un eficaz y activa participación en los destinos del país, y que su intervención en las elecciones municipales había resultado benéfica. En el dictamen de las comisiones de

(25) Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984, p. 95.

la cámara de diputados se agregó otra importante razón: no era posible excluir del voto al 54% de la población". (26)

Es satisfactorio que la mencionada reforma constitucional haya dado a la mujer el derecho que por cuestiones culturales adversas no tenía, por lo que con ésta, se amplía la participación en los asuntos públicos a los que todos tenemos derecho a participar.

A manera de antecedentes históricos, citaremos lo que el maestro Eduardo Andrade nos señala con respecto al apartado que nos ocupa, que: "una larga tradición de marginación política no sólo en México, sino en todo el mundo, excluía a las mujeres del ejercicio de los derechos políticos. En realidad desde 1890 se implantó por primera vez el voto femenino en el Estado de Wyoming de los Estados Unidos de Norteamérica; en Gran Bretaña votan las mujeres desde 1918; en Francia, desde 1944; como ya hemos dicho, en México desde 1953, y Suiza, país al que se le reconoce una gran tradición democrática, no incorporó a la mujer a la actividad política sino hasta 1971". (27)

-
- (26) Carpizo, Jorge. *Estudios Constitucionales*. México, UNAM, 1980, p. 36.
- (27) Andrade Sánchez, Eduardo. Comentarios al artículo 34 constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, pp. 92-93.

XI. EL DERECHO DEL VOTO A LOS JOVENES

Es necesario remitirse al artículo 34 constitucional para estar en condiciones de abordar un tema que en materia electoral es de suma importancia en virtud del elevado número de jóvenes que conforman el padrón electoral de cualquier país. En efecto, el citado numeral, establece que la ciudadanía se adquiere a los 18 años. El requisito de haber cumplido 18 años de edad para ser ciudadanos de la república (Fracc. I) "se estableció por reforma practicada a ese precepto el 19 de diciembre de 1969 (publicado el 22 de diciembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación) bajo el régimen gubernativo del presidente Gustavo Díaz Ordaz. Con anterioridad a ella, se exigía que el mexicano, varón o mujer, hubiese cumplido veintidós años sin estar casado o dieciocho en el caso contrario. La reforma a que aludimos suprimió, pues, el requisito del matrimonio y redujo a esta última edad la condición para adquirir automáticamente la ciudadanía. Esta variación preceptiva persigue la loable tendencia de dar oportunidad a la juventud de México para participar en la vida política del país mediante el ejercicio del voto activo para la elección de funcionarios públicos cuya investidura provenga de la voluntad popular mayoritaria en el orden federal como en el local, tratándose, verbigracia, del Presidente de la República, de los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los gobernadores y diputados de las entidades federa-

tivas, de los presidentes municipales y de los miembros integrantes de los ayuntamientos". (28)

Con dicha reforma "se recogió así en la Constitución la demanda juvenil de participación política que había tenido expresiones incontroladas en el movimiento estudiantil de 1968 y se adaptó la Constitución a la realización de un país constituido en su mayoría por jóvenes". (29)

La iniciativa presidencial de reforma al artículo 34 constitucional, señalaba que: "...las nuevas generaciones con sus puntos de vista a la integración de la voluntad colectiva que genera el gobierno representativo... que el joven encuentre a tiempo causas institucionales para expresar sus legítimas inquietudes..."

XII. LA REPRESENTACION PROPORCIONAL EN LA INTEGRACION DE LOS AYUNTAMIENTOS

A) GENERALIDADES

El sistema de representación proporcional, consiste en la oportunidad de participación en el cuerpo colegiado, no sólo a aquél partido que haya obtenido la mayoría relativa de los votos obtenidos, sino a aquellos que hayan alcanzado un porcentaje importante de la votación total, que indique su representatividad y su importancia social.

(28) Burgoa, Ignacio. *Derecho Constitucional*, ob. cit. p. 134.

(29) Andrade Sánchez, Eduardo. ob. cit. p. 93.

El maestro Quintana Roldán, nos dice que; "...en las sociedades modernas tan complejas por su amplitud poblacional, sus intereses diversos, sus ideologías varias, etc., es indispensable canalizar institucionalmente los esfuerzos y aspiraciones de las minorías, pues a más de obedecer así a una innegable premisa de justicia y equidad sociales, sus opiniones resultan altamente de las actividades de gobierno. De esta forma se entiende la preocupación creciente del Estado por establecer canales adecuados para captar y aprovechar el sentir de los grupos políticos minoritarios". (30)

En efecto, la representación proporcional procura la integración a un cuerpo colegiado como lo es el ayuntamiento, a aquel partido que obtuvo suficiente fuerza político-electoral como para que sean consideradas, es decir, que estén representadas las corrientes de oposición.

La importancia de este sistema, radica pues, es una idea de justicia política, que asegure una representación de las minorías en un cuerpo colegiado como lo es el ayuntamiento, que asegure dicha proporción de votos acumulados en proporción a las preferencias del electorado.

Por su parte, el doctor en Derecho, Francisco Berlín Valenzuela nos dice con respecto al apartado que nos ocupa que: "los sistemas de representación proporcional surgen históricamente a mediados del siglo XIX de las luchas sostenidas

(30) Quintana Roldán, Carlos F. ob. cit. p. 535.

por las minorías razón por la que doctrinariamente diversos autores la han considerado como fórmulas propias para su expresión política... se le da este nombre por el modo de escrutinio que hace posible que los partidos políticos representen lo más fielmente que sea factible y en relación directa a la sociedad plural en cuerpos colegiados como son congresos o parlamentos y ayuntamientos, entre otros.. se entiende por el objetivo que persigue: atribuir a cada partido o a cada grupo de opinión un número de mandato proporcional a su fuerza numérica". (31)

B) ANTECEDENTES

El doctor Jorge Madrazo, dice que: "en nuestro país la primera forma embrionaria de la representación proporcional apareció en 1962, con el régimen llamado de diputados de partido, que permitió que los partidos de oposición entonces existentes, pudieran tener una presencia más significativa en la Cámara de Diputados. Las reglas y requisitos de este sistema tuvieron que ser atenuados diez años más tarde, en 1972, para hacer efectivamente posible el acceso más sistemático de corrientes políticas minoritarias a la cámara federal de diputados". (32)

-
- (31) Berlín Valenzuela, Francisco. Los Sistemas Electorales y sus Patologías, en *Revista Jueves de Excelsior*, México, Núm. 3271, Marzo 28, 1985, p. 5.
- (32) Madrazo Cuellar, Jorge. La representación proporcional en los ayuntamientos de la república mexicana; *La Reforma Municipal en la Constitución*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1986, pp. 106-107.

Es importante señalar que la legislación electoral de Nuevo León, fue el primer estado de la república que implantó el sistema de representación proporcional, en efecto, fue el 28 de septiembre de 1976, mediante reformas hechas a la Constitución del estado, donde se estableció el sistema de regidores de partido.

Asimismo, el citado investigador nos dice que: "...desde el punto de vista normativo esta reforma significó el primer paso dado para contar en los ayuntamientos con representantes de corrientes políticas minoritarias, inaugurando una nueva fase en el desarrollo político del país". (33)

El 6 de diciembre de 1977 su publicación en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, en torno a la legislación político-electoral, en donde se introducía el principio de representación proporcional en los ayuntamientos del país.

Dicha proporcionalidad operaría en aquellos municipios cuya población ascendiera a trescientos mil o más habitantes, es decir, cantidad que era demasiada elevada, tomando en consideración el número de pobladores de los municipios en México, por lo que de origen resultó inoperante.

Lo anterior trajo como consecuencia que las entidades federativas establecieran topes menores en cuanto al aspecto poblacional, como Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro,

(33) Ibid. p. 107.

Sinaloa y Yucatán, que redujeron la cifra a 200 000 o más habitantes; o estados como los de Colima y Chiapas que establecieron el sistema en cifras de 150 000 habitantes o más; o estados como Oaxaca, Puebla; Quintana Roo, Sonora y Tabasco que establecieron de 100 000 habitantes o más; e incluso hubo entidades que establecieron cifras menores como Durango, Nuevo León y Tlaxcala quienes fijaron cantidades menores a 100 000 habitantes para la incorporación de dicho sistema de representación proporcional. Hubo entidades que sin mencionar el número de habitantes, mencionaron por su parte los municipios en los que se introduciría este sistema, como fue; Baja California Sur y Morelos. En fin como podemos apreciar, los estados de la república optaron por mencionar las cifras diferentes a la establecida en la Constitución de la República, usando la plena autonomía de los mismos en materia político-electoral.

El doctor Madrazo, nos dice también que "si la representación proporcional hubiese sido aplicada solo en los municipios con la población mencionada en el artículo 115, esta fórmula hubiera podido beneficiar tan solo a 36 de los 2 377 municipios de la República". (34)

C) REQUISITOS

El doctor Quintana Roldán señala como requisitos o los agrupa de la siguiente manera, en cuanto al tema de la proporcional-

(34) Ob. cit. p. 109.

lidad en la integración de los ayuntamientos: "A) No haber obtenido el triunfo por el sistema de mayoría relativa; B) Haber registrado planillas por lo menos en una tercera parte de los municipios del Estado; C) Haber tenido un porcentaje determinado de la votación, generalmente del 1.5% del total emitido para la elección del ayuntamiento". (35)

El doctor Salvador Valencia Carmona, señala con respecto al tema del principio de representación proporcional en la integración de los ayuntamientos, que: "... en la reforma de 82 el precepto quedó casi igual, solo se ubica ahora en el párrafo final de la fracción VIII y se ha suprimido el límite poblacional porque se prescribe que la representación proporcional tiene que operar en TODOS los municipios". (36)

¿Cuál fue la respuesta de los estados a la reforma original? -se pregunta el maestro Valencia Carmona- y continúa: en cuanto al límite aritmético, veintiún estados incorporaron la representación proporcional para la integración de sus ayuntamientos con poblaciones que fluctuaron entre 75 mil y 200 mil habitantes, a excepción de Durango que la aplicó en sus municipios de 25 mil o más habitantes, sólo nueve estados siguieron exactamente la pauta constitucional... la línea que observaron los estados de la república fue la de establecer la representación proporcional, si acaso así puede llamarse, únicamente para la elección de regidores, aún en aque-

(35) Ob. cit. p. 546.

(36) Valencia Carmona, Salvador. La Nueva estructura constitucional del Municipio, en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, pp. 227-228.

llos casos en que se existía una sindicatura colegiada, en otras palabras, las elecciones de presidente municipal, de los síndicos y, en su caso, de los agentes municipales y alcaldes judiciales, se sigue realizando a través del sistema de mayoría relativa.

No pocos se han preguntado, sin embargo, sobre la conveniencia e incluso acerca de la viabilidad práctica de esta reforma, dado que si en municipios populosos lo que se ha consagrado por regla general son sistemas de mayoría, más difícil será hacer llegar la representación proporcional a municipios demasiado pequeños, sin contar con el riesgo de que en ellos los odios vecinales y las rivalidades, a veces hasta familiares, pueden provocar una falta notoria de identidad en el mando y de consistencia institucional en el ayuntamiento. Como quiera parece ser que la representación proporcional en los municipios merece una revisión, de tal manera que se aplique en ayuntamientos adecuados, que cuenten con un cuerpo edilicio más o menos numeroso, un escenario político, amplio y que se preste para la participación efectiva de la oposición". (37)

(37) Ob. cit., pp. 227-228.

XIII.LA DESAPARICION O SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS Y
SUSPENSION O REVOCACION DEL MANDATO A ALGUNO DE SUS
MIEMBROS EN PARTICULAR

A) ANTECEDENTES

Sobre el particular apartado que nos ocupa, el cual es de gran interés para la comprensión de los asuntos políticos del municipio, en virtud del gran número de casos que en la práctica se han suscitado en diferentes municipios del país y diversas épocas, el maestro Carlos F. Quintana Roldán, nos dice que: "ni la Constitución de 1824, ni la de 1857, ambas federales, contemplaron ninguna de estas figuras en estudio; como si lo hizo la de carácter centralista de 1836, misma que en la sexta ley, estableció en su artículo 7o., fracción VIII, como facultad de los gobernadores:

"Suspender a los ayuntamientos del departamento, con acuerdo de la Junta Departamental..."

"Sin embargo en las Legislaciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales de la mayor parte de los Estados, desde el siglo pasado proliferaron estas figuras y procedimientos que, en ocasiones llegaron a tener manifestaciones aberrantes, convirtiéndose en burdos mecanismos disciplinarios que los Ejecutivos Estatales usaban indiscriminadamente, si bien en algunas veces con intervención del Congreso". (38)

(38) Quintana Roldán, Carlos F. *El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano*, Tesis Doctoral, UNAM, T. II p. 552.

"Como precedentes históricos -continúa- podemos citar, en primer término, el artículo 173 de la Constitución del Estado de Oaxaca, del 14 de enero de 1825, cuyo texto es el siguiente:

"Los alcaldes y agentes municipales, incluso los ayuntamientos, pueden ser sustituidos por el Gobernador cuando aquellos no cumplan con sus obligaciones, o infrinjan la Constitución y las Leyes".

(39)

"Será en la Constitución Veracruzana del 3 de junio de 1825, en la que se consagra la "suspensión de ayuntamientos". Otras Constituciones locales regularon la suspensión de ayuntamientos en términos similares a la de Veracruz, entre ellas las del Estado Libre de Occidente (actualmente Estados de Sonora y Sinaloa) de 1825; la del Estado de Durango de la misma fecha; la Constitución de Guanajuato de 1917; y la de Tlaxcala de 1918". (40)

Como podemos observar, desde los inicios la suspensión de ayuntamientos fue una facultad reservada a los Gobernadores. Lo que trajo consigo el que los municipios se vieran supeditados a la voluntad de éstos, ultrajando la libertad política de los municipios y quebrantando la voluntad popular y su autonomía política.

(39) Ibid.
(40) Ibid.

Nos dice también el maestro Quintana que "la llamada "suspensión de ayuntamientos" nos llega prácticamente con el nacimiento de la federación mexicana, toda vez que sus primeras manifestaciones legislativas datan precisamente de aquellos años... en cuanto a la "desaparición de ayuntamientos", podemos afirmar que aparece a la par que la figura similar denominada "desaparición de poderes" en las entidades federativas, con las reformas de 1874 a la Constitución de 1857..."

(41)

Fue la Constitución del Estado de Michoacán la que implantó por primera ocasión como facultad del Congreso del Estado la declaración de que hubiera desaparecido algún ayuntamiento; otras entidades federativas siguieron el ejemplo de ésta, como son las Constituciones de Coahuila (1918), Chiapas (1921), Baja California Sur (1975) y Quintana Roo (1975); así como algunas Leyes Orgánicas Municipales de los Estados de Guerrero (1956), Hidalgo (1946), Morelos (1936) y Veracruz (1917).

B) LA REFORMA POLITICA DE 1983

La diversidad de criterios que cada entidad federativa aplicaba con respecto al tema que nos ocupa, y la insistencia reclamación que los municipios hacían, trajo como consecuencia que se realizaran algunas reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, en efecto, la reforma de 1983, destaca la

(41) Ibid.

fracción I del párrafo tercero, que trata de uniformar en todo el país los procedimientos para declarar la suspensión, desaparición o revocación de los ayuntamientos, siempre y cuando exista una causa grave prevista por la ley.

Antes de dicha reforma, "... era práctica viciada que los Estados y los titulares del Ejecutivo de estas entidades, con gran facultad suspendían ayuntamientos, los declaraban desaparecidos o suspendían el mandato de los integrantes de tales cuerpos de gobierno. En ocasiones bastaba la opinión discrecional del Ejecutivo local para proceder al desconocimiento o desaparición de ayuntamientos, lo que propicio conflictos frecuentes en los municipios y, desde luego, descontento popular por prácticas tan poco apegadas a un espíritu de respeto a la autonomía municipal". (42)

Por su parte, el maestro Enrique Sánchez Bringas nos dice que "es conocido el hecho de que durante la vida del artículo 115 constitucional y antes de las reformas de 1983, la práctica política permitió a los gobernadores de los Estados declarar desaparecidos a los ayuntamientos o suspender el mandato de sus integrantes. En ocasiones, estas actitudes viciosas atendieron a intereses de grupos políticos, pasando por alto los requerimientos de la comunidad y los principios constitucionales de los Estados; normalmente no existía la garantía de

(42) Quintana Roldán, Carlos F. Comentarios al artículo 115 Constitucional en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, (comentada), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985, p. 281.

audiencia en favor de los integrantes de los ayuntamientos; con frecuencia operaba la desaparición o la suspensión de los ayuntamientos, sin que el Gobernador del Estado ni la Legislatura Local fundaran ni motivaran constitucionalmente sus actos. Esta práctica llegó a ser el mecanismo de control político con el que en la realidad se sustituyó la figura del "Jefe Político" del porfirismo". (43)

A manera ejemplificativa de los asuntos que en diferentes entidades federativas han ocurrido, el maestro Sánchez Bringas nos señala lo siguiente, que nos parece ilustrativo mencionar:

"Durante el período que ocurrió de 1977, se presentaron en la República Mexicana 80 casos de suspensión, desaparición y revocación de ayuntamientos. Una muestra realizada en 66 casos, acredita los siguientes resultados: 19 por licencia indefinida, 16 sin justificación ni explicación de causas, 10 por abandono de funciones, 8 por renuncia, 8 por comisión de delitos, 2 por nulidad de elección, 2 por acción popular y 2 por causas no determinadas. Los Estados de Chiapas y Veracruz, asumieron el 75% de las declaratorias". (44)

-
- (43) Sánchez Bringas, Enrique. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., 1987, pp. 36-37.
- (44) Sánchez Bringas, Enrique. ob. cit. p. 37.

C) EXPOSICION DE MOTIVOS

En la parte conducente, la exposición de motivos correspondientes a la iniciativa de reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, declara que: "nos alentó para esta proposición el deseo de generalizar sistemas existentes en la mayor parte de las constituciones de los Estados y al mismo tiempo preservar a las instituciones municipales de injerencias o intervenciones en sus mandatos otorgados directamente por el pueblo..."; asimismo, en la comparecencia ante la Asamblea del Senado de la República, para informar sobre la extensión y alcances de la mencionada iniciativa de reformas, promovida por el Ejecutivo Federal, el Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Barttllet, dijo, con respecto al tema que nos ocupa, que: "... debe quedar claro que esos procedimientos están consignados en la mayor parte de las constituciones locales, para responder a fenómenos reales que se dan en todo sistema político y han de ser regulados. Lo que la iniciativa persigue es establecer uniformidad en los criterios aplicables y superar aspectos incompatibles con la naturaleza de un Estado democrático de derecho... el panorama actual ofrece un mosaico de posibilidades y procedimientos... que desborda lo que sería estrictamente recomendable y que, en ocasiones, ignora principios como la garantía de audiencia... De ahí que, en los párrafos tercero y cuarto que se propone adicionar a la fracción I se introduzcan, para los casos mencionados, criterios homogéneos de competencia, quó-

rum, garantía de audiencia y participación de los suplentes... En un sistema jurídico no son admisibles los vacíos de poder. El legislador está obligado a prever las contingencias susceptibles de afectar la marcha normal de las instituciones y prever los mecanismos adecuados para tales casos". (45)

D) LA ACTUAL FRACCION I DEL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

Por lo tanto, con las mencionadas reformas y adiciones llevadas a cabo, la actual fracción I del artículo 115 Constitucional en la parte conducente quedó de la siguiente manera:

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

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

(45) *El Marco Legislativo para el Cambio. México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1983.*

celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los periodos respectivos".

Creemos que es necesario que se señalen cuales serían las causas graves a que se refiere el texto constitucional, ya que se deja una laguna al respecto, misma que podría ser manipulada por las propias Legislaturas, e incluso el Ejecutivo, es decir, se hace indispensable el que se incluya en el propio artículo 115 Constitucional, las causales por las que se podrían tomar las medidas al respecto; igualmente el mencionar en que casos deben aplicarse trascendentales medidas.

E) ALGUNAS NOVEDADES DE CARACTER POLITICO

Por su parte, el tratadista José F. Ruíz Massieu, nos dice que el actual artículo 115 a que se hace referencia, aporta soluciones claras y terminantes, como son:

- Sólo los Congresos Locales -no los Gobernadores- podrán suspender a los Ayuntamientos en su conjunto o a sus miembros en lo individual, o revocar en todo caso el mandato a éstos;
- La desaparición de Ayuntamientos sólo tendrá efectos declarativos y no constitutivos;

- Esas determinaciones procederán por causa grave establecida legalmente y siempre que las voten cuando menos por mayoría de las dos terceras partes;
- Este requisito puede permitir que los diputados de la oposición coadyuven a impedir que prosperen decisiones antidemocráticas, propuestas por el Ejecutivo por una equivocada concepción de la disciplina por partido;
- El procedimiento congressional deberá ajustarse a las formalidades esenciales del procedimiento: garantía de audiencia.

La fracción I señala la secuencia conforme a la cual se debe sustituir a los ediles y ayuntamientos, en su caso: 1o. Entrarán en funciones los suplentes; 2o. Se convocará a elecciones y 3o. Se designará un Consejo Municipal de entre los vecinos". (46)

El investigador Quintana Roldán, nos señala que "del propio texto constitucional se deduce que dos son medidas de carácter colectivo y dos de tipo individual; esto es, la suspensión de ayuntamientos y la declaración de su desaparición, tienen efectos colectivos; la revocación y la suspensión de alguno de los miembros del ayuntamiento, resultan medidas de tipo individual". (47)

- (46) Ruíz Massieu, José F. *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1987, p. 69.
- (47) Quintana Roldán, Carlos F. Tesis Doctoral, ob. cit. p. 561.

1. LA DESAPARICION DE AYUNTAMIENTOS Y SU PROCEDENCIA

"Esta figura -como se dijo- es meramente declarativa y no constitutiva; o sea que el Congreso sólo constata los hechos de la desaparición y el efecto será que se reconstruya el orden jurídico del municipio, el ejemplo más extremo sería la muerte o ausencia de la totalidad de los miembros del Ayuntamiento, que hace concluir su evidente desaparición, debiendo proceder el Congreso, en los términos del artículo 115, a designar los Consejos Municipales, si no procediera que entrara en funciones los suplentes o que se realizaren nuevas elecciones". (48)

"Tiene como propósito la reconstrucción del orden jurídico, en otras palabras, significa la fractura de la convivencia del orden municipal, la ruptura del orden jurídico; constituye un hecho en cuya ocurrencia no cabe decretarlo sino reconocerlo y darle atención". (49)

Diversos tratadistas mencionan que los "procedimientos de declaración de desaparición, suspensión y revocación, asumen la calidad de instituciones de defensa Constitucional local... la Constitución no es un conjunto de normas ideales, sino

(48) Ibid.

(49) Rodríguez Lozano, Amador. "Defensa constitucional y fortalecimiento político municipal: los casos de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de municipales", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, año I, Núm. 2, mayo-agosto de 1986, pp. 585-608.

que, al igual que cualquier norma jurídica, cuenta con la protección para que en caso de que sea desobedecida, sean resarcidos sus preceptos... la propia Constitución nos da los instrumentos para garantizar su cumplimiento..." (50)

A) LAS CAUSALES DE PROCEDENCIA

Es importante hacer mención que las diferentes entidades federativas reglamentaron en forma distinta cada una de las figuras que se analizan en el presente apartado, en efecto, "... se reglamentaron francamente de manera confusa e imprecisa, se asimilaron con frecuencia la suspensión de la totalidad del ayuntamiento, con la desaparición; en otros casos la suspensión se confundió con la revocación y, en el extremo, algunos Estados hicieron un listado general para cualquiera de las cuatro hipótesis". (51)

Algunas de las causales que se mencionan en las diferentes legislaciones locales, son las siguientes:

- Cuando la mayoría de sus integrantes propietarios o suplentes, en su caso, abandonen su encargo;
- Cuando la mayoría de sus integrantes propietarios estén imposibilitados, física, legalmente o por conflictos, en forma definitiva a continuar desarrollando sus funciones;

(50)
(51)

Ibid.
Quintana Roldán, Carlos F. Tesis Doctoral, ob. cit., p. 565.

- Cuando los miembros del ayuntamiento no se han presentado para ocupar sus respectivos puestos;
- Cuando se promuevan, acuerden o ejecuten violaciones graves o sistemáticas a los presupuestos, planes o programas en que afecten los intereses del Municipio;
- Cuando se realicen conductas que alteren el orden público y la paz social o cuando el ayuntamiento reiteradamente desacate la ley;
- Cuando haya violaciones intencionales graves a los convenios y acuerdos de coordinación que haya celebrado con otros Municipios o con el Estado;
- En fin, cuando se promuevan, acuerden o ejecuten disposiciones contrarias a la Constitución General de la República, a la Constitución Local o a las leyes que de ella emanen, o que ocasionen un trastorno de las instituciones, etc.

2. LA SUSPENSION DE AYUNTAMIENTOS

La suspensión de ayuntamientos, "...es una medida constitutiva, sancionada, opera como instrumento penal de la Constitución en contra de quien o de quienes incurrieron en violación de la norma; en este sentido, la suspensión individual o colectiva constituye un castigo que se aplica al transgresor del orden jurídico". (52)

(52) Rodríguez Lozano, Amador. ob. cit., p. 600.

El maestro Manuel González Oropeza nos dice que "la suspensión procede en los mismos casos de desaparición por lo que, en este supuesto, aquella debe entenderse que solo afecta a parte del ayuntamiento, ya que si afectara a la totalidad, sería una verdadera desaparición". (53)

A) Causales de procedencia

- Cuando el ayuntamiento deje de cumplir sus funciones de manera temporal por cualquiera de las causas que señale la ley;
- La violación de garantías individuales y sociales

3. LA SUSPENSIÓN DEL MANDATO DE LOS MIEMBROS DEL AYUNTAMIENTO EN LO INDIVIDUAL

La característica de la suspensión del mandato de los municipales es que puede ir dirigida individualmente, como serían los casos de impedimento físico o legal para realizar sus funciones; no asistir a tres o cinco sesiones sin causa justificada; la orden de aprehensión por la comisión de algún delito intencional o el abuso de autoridad contra la población, entre otras.

(53) González Oropeza, Manuel. "La autonomía municipal", Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, año I, Núm. 2, mayo-agosto de 1986, p. 507.

4. LA REVOCACION

"Por lo que hace a la "Revocación" de cargos edilicios -nos dice el maestro Quintana-, encuentra su origen histórico en el "Recall" norteamericano, esto es, en la revolución que el pueblo hace del mandato otorgado a las autoridades municipales, a través de un procedimiento de referéndum... la figura de la revocación es sumamente polémica, de hecho fue la propia reforma de 1983 la que la incluyó en el derecho positivo mexicano, pues le era bastante ajena..." (54)

Algunas de las causales que operan en esta figura de la revocación serían, el que alguno de los integrantes del ayuntamiento abandone sus funciones sin causa justificada de manera definitiva; que actué en contra de los intereses de la comunidad o cuando la mayoría de los ciudadanos del municipio pida la revocación o proteste sistemáticamente en su contra.

5. UNA NECESARIA ADICION AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL

La instauración del procedimiento por medio del cual se hagan las declaraciones de desaparición, suspensión o revocación, debe ser, creemos, uniforme para todas y cada una de las entidades federativas, es decir, se debe de uniformar el criterio que se vaya a tomar.

Así como se establece en el propio artículo 115 constitucional el que se necesita de las dos terceras partes de los in-

(54) Quintana Roldán, Carlos F. ob. cit. p. 564.

tegrantes del Congreso o Legislatura local para declarar la procedencia de las figuras que acabamos de analizar, o, así como se señala en el propio numeral el que los ayuntamientos o sus integrantes tendrán la garantía de audiencia, mismo que implica el ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas, también sería saludable políticamente que en el propio artículo 115, se establezca que se entiende por "causas graves", es decir, que se tipifique en la propia Constitución General de la República y no en leyes secundarias. Lo anterior, para efectos de que no se preste a confusión por parte de las legislaturas estatales.

Urge al respecto una nueva modificación al artículo 115 constitucional es decir, que se señale con precisión cuales son las causas graves por las que pueden suspender o hacer desaparecer los ayuntamientos, así como la regulación del procedimiento que se debe seguir para llegar a la resolución que emita el Congreso del Estado.

Igualmente se debe de señalar el procedimiento en que los suplentes deberán de entrar en funciones, así como el de la designación de los Consejos Municipales. En fin, existe una gran confusión al respecto, ya que las legislaturas de los Estados establecen diversos sistemas o procedimientos en virtud de que la norma suprema no lo establece.

En conclusión, se hace necesaria una nueva adición a la fracción I del artículo 115 constitucional, para evitar la laguna que el constituyente permanente, desafortunadamente nos dejó.

6. EL PROCEDIMIENTO CONGRESIONAL

El maestro Pedro Hernández-Gaona, nos dice al respecto que:

A) LA DENUNCIA

"La puede realizar el Ejecutivo del Estado, los miembros de la Legislatura estatal o bien un determinado número de ciudadanos de un municipio. En caso de Período de receso, la diputación permanente determinará la procedencia de la petición y citará a sesión extraordinaria para resolver lo conducente, lo anterior, en virtud de que la Constitución Federal dispone que sea la mayoría calificada la que resuelva, es decir, las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura.

Asimismo, la petición debe ir acompañada de las pruebas, mismas que serán analizadas por la legislatura local, quien determinará si se encuentra motivada, razonada y fundada conforme a derecho.

B) COMISION INSTRUCTORA

Si se acepta dicha petición, se integrará una comisión instructora del propio Congreso Local, la que efectuará la audiencia constitucional, en la cual se citará al ayuntamiento o al miembro del ayuntamiento responsable, según el caso,

para que en las cuarenta y ocho horas siguientes a la citación de la audiencia, se rindan las pruebas necesarias, y se de la oportunidad de defensa a la parte acusada, misma que establece la propia Constitución General de la República.

Una vez terminada la audiencia a que se refiere el artículo 115 constitucional, dicha comisión emitirá un dictamen en el que se pueden establecer dos supuestos, : 1.- Que se establezca la posible responsabilidad política del munícipe (s) o de todo el ayuntamiento, y 2.- Que no existan elementos suficientes para continuar con el juicio político ante el Congreso Local.

C) RESOLUCION

Integrada la legislatura local, deberá analizar el dictamen efectuado por la comisión instructora y discutido el mismo en privado, el Congreso votará y emitirá una sentencia definitiva". (55)

Podemos apreciar como se desarrolla el procedimiento por medio del cual la legislatura local determinará la resolución que se adopte, asimismo, es necesario que el Congreso Estatal, esté atento a los hechos que en determinado ayuntamiento se susciten mientras se substancia y resuelva lo conducente, es decir, tomar medidas provisionales previas para salvaguardar la seguridad y tranquilidad del municipio que se

(55) Hernández-Gaona, Pedro E. *Derecho Municipal*, México, UNAM, 1991, pp. 49-50.

trate, preservando el principio de legalidad que debe existir en todo régimen de derecho.

XIV.LA FATIGA ELECTORAL Y LA NECESARIA COMPACTACION DEL CALENDARIO DE LOS PROCESOS ELECTORALES

Los procesos electorales que se desarrollan por todo lo ancho y largo de los municipios del país, nos da pauta para reflexionar al respecto de un tema novedoso en la doctrina electoral, en efecto, al analizar las elecciones que se llevan a cabo en nuestro territorio, para integrar el cuerpo político representativo del municipio, se observa la gran diversidad de dichas jornadas cívicas en el que los ciudadanos se dan cita para ejercer el derecho del sufragio, en diferentes fechas y entidades federativas que propician un constante agotamiento por parte del electorado en materia cívico-electoral, así como del abstencionismo generalizado, el cual se incrementa cada día más, ya sea en materia local o federal.

Siguiendo al doctor en derecho Francisco Berlín Valenzuela, respecto del apartado que nos ocupa, diremos que la Fatiga Electoral, como él lo menciona, "...consiste en el cansancio que un pueblo llega a experimentar por la desordenada e irracional realización de frecuentes elecciones, que acaban produciendo, entre otros efectos negativos, la ausencia de participación política de la ciudadanía y la apatía generalizada que conduce a una muy pobre presencia en las urnas electorales, independientemente del desgaste económico que sufre el

estado, al tener que erogar enormes sumas de dinero para la preparación y desarrollo de las mismas". (56)

Continúa el especialista diciendo que "...se impone la necesidad de revisar el calendario electoral, tanto a nivel federal como a nivel local a fin de racionalizarlo, compactándolo para que las elecciones realmente se realicen en forma periódica cada tres o seis años, según se trate de comicios municipales, estatales federales". (57)

"El pueblo de México -nos dice el doctor Berlín- ha sido testigo de cómo en algunas elecciones llevadas a cabo para seleccionar a los presidentes municipales, diputados locales, gobernadores y diputados federales y senadores, cuando éstas últimas no coinciden con la elección presidencial, las cifras de abstencionismo han registrado un nivel alarmante de aproximadamente 80 al 85 por ciento, haciendo evidente una patología que puede conducir a la despolitización e indiferencia ciudadana, de no encontrarse los correctivos que a tiempo impidan la persistencia de este mal de la democracia". (58)

Coincidimos con el maestro de Ciencia Política y Teoría del Estado de nuestra facultad de Derecho de la UNAM y de Derecho Parlamentario en el posgrado de la misma, cuando señala que

(56) Berlín Valenzuela, Francisco. México, País productor de elecciones, (respuesta al editorial de Siempre!), Revista Siempre! Núm. 2025, abril 15, 1992, p. 22-23.

(57) Ibid.

(58) Ibid.

"... si bien es importante la celebración de elecciones para una sociedad democrática, éstas tienen que hacerse en forma periódica y racional, a fin de alentar la participación política. Pensamos -continúa- que si negativo es para un pueblo la ausencia de elecciones para poder llevar a cabo la integración de sus órganos de gobierno, malo resulta ser, también, el abuso de ellas, cuando son celebradas con una exagerada frecuencia". (59)

Por nuestra parte, proponemos que el Congreso de la Unión, las legislaturas locales y los organismos electorales, se aboquen a tratar de resolver la problemática cívico-electoral, para adecuar la compactación de los calendarios electorales de las entidades federativas y del ámbito federal; ya que ha llegado el caso de que en un mismo año, un municipio puede llegar a presenciar diversas jornadas electorales hasta en varias ocasiones y en diferentes fechas, verbigracia, si existen comicios de carácter local y federal e mismo año (como podría ser la elección de Diputado Local, Presidente Municipal o Gobernador y el de Diputado Federal, Senador o Presidente de la República) o incluso en el ámbito meramente local, cuando no coinciden las fechas para elegir a Presidentes Municipales, Diputados Locales y Gobernador.

Creemos pues, que en primer término se deben de adecuar los calendarios electorales en el ámbito local para compactarlos a una misma fecha cuando se refieran a Gobernador, Diputados

(59) Ibid.

Locales y Presidentes Municipales, ya que esto incumbe exclusivamente al Congreso Local, es decir, que la Constitución Política del Estado y las Leyes Orgánicas Municipales junto con la Ley o Código Estatal Electoral, fusionen las fechas del calendario en que se desarrollen los comicios locales, de esta manera, coincidirían las fechas en las que una entidad federativa lleve a cabo sus procesos electorales, los cuales se harían en forma racional y ordenada, trayendo como consecuencia una elevada participación ciudadana en los mismos y una disminución porcentual del abstencionismo que tanto agobia a nuestro régimen electoral.

Compactar el calendario electoral, implica una serie de consideraciones que en torno a esta problemática representa para nuestro régimen electoral, por lo que creemos que es necesario el que se convoque a una consulta popular a tratar de abordar el apartado que nos ocupa. Es importante mencionar que la constante dinámica legislativa se actualice en materia de calendarización electoral federal y local.

Para concluir el presente apartado, diremos junto con el investigador Berlín Valenzuela de "lo inconveniente que resulta para el gobierno de una entidad federativa el estar enfrentando el problema de la celebración de procesos electorales cada año, con el consiguiente desgaste de un tiempo valioso, que los funcionarios se ven obligados a restárselo a las tareas de la administración pública, al tener que estar atentos a todo lo que significa la preparación, desarrollo, vigilan-

cia y resultados de las jornadas electorales. Mayores serían los beneficios que el pueblo recibiría del trabajo de los gobernantes locales, si estos dedicaran una más amplia atención a la resolución de sus añejos problemas...". (60)

(60) **Ibid.**

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- El Municipio es la institución jurídico-política más antigua de México, incluso se le han querido encontrar antecedentes prehispánicos como es el caso de los clanes de los aztecas y los calpullis, que estaban integrados por parientes, aliados y amigos que vivían en un territorio determinado y que gozaban de una organización política.

La anterior afirmación que algunos tratadistas e historiados hacen con respecto a la institución municipal, en el sentido de que sea el calpulli un antecedente de nuestro régimen municipal actual, no la compartimos en todo, ya que si bien es cierto que dicha organización política de nuestros antepasados indígenas tenía semejanzas a nuestro municipio contemporáneo, también es importante recordar que en estricto sentido jurídico, lo que es hoy el Municipio no se compara a lo que fue en el mundo prehispánico. Por lo que podemos afirmar que solo guarda semejanzas asombrosas como centro de vida política, ceremonial y económica.

- El Municipio en México como institución de muchos siglos, encargada de organizar a las comunidades en sus aspectos más inmediatos de convivencia, se remonta hasta el inicio de la Conquista. En efecto, la fundación de la villa rica de la Vera-Cruz por Hernán Cortéz el 22 de

abril de 1519, que fue la creación del primer ayuntamiento de la América Continental, con el que Cortéz inició la conquista y le dió legalidad a lo que después sería la Nueva España, es el antecedente histórico de lo hoy conocemos como Municipio.

- Durante casi todo el período colonial, el Municipio estuvo subordinado al Estado Español, sin embargo, es afines del siglo XVIII y principios del XIX, cuando la institución municipal participa activamente en el movimiento armado; recordemos el Ayuntamiento de la Ciudad de México en 1808 con el regidor Azcárate y el Síndico Primo de Verdad, en el que se sostenía la tesis de la reasunción de la soberanía por el pueblo. Los sucesos de 1808 contribuyeron a dar inicio al movimiento de independencia.
- En la etapa colonial siempre se caracterizó la corrupción, por lo que los principios de elegibilidad del cuerpo edilicio no existía, ya que un elevado número de regidurías y sindicaturas, así como otros cargos concegiles, podían arrendarse o adquirirse en propiedad. Asimismo, la comercialización de los cargos se acompañó de la posibilidad de hacerlos vitalicios y hereditarios.
- En los albores de nuestra Independencia nos encontramos con el Ayuntamiento de la Ciudad de México; ante la in-

vasión napoleónica, en julio de 1808, el Síndico Francisco Primo de Verdad, manifestó que la soberanía de nuestro país volvía a recaer en el pueblo originario.

- El siglo XIX mexicano conoció un Municipio muy débil, política y administrativamente impotente. Las constituciones liberales y federales de 1824 y 1857 no se ocuparon de él. Como paradoja en nuestra evolución política encontramos que en las Constituciones conservadoras y unitarias de 1836 y 1843, si lo mencionaron e incluso la primera lo reglamentó.

- Los Municipios en la organización política del Porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos al poder central de Porfirio Díaz. Las jefaturas políticas o prefecturas originadas desde la Constitución de Cádiz, fueron el instrumento directo del tiránico control de ayuntamientos, que prácticamente desaparecieron, quedando ahogados materialmente por tan nefastas figuras.

- Durante el porfirismo, el Municipio realmente desapareció, quedando ahogado por los jefes políticos, los prefectos y subprefectos.

- Uno de los postulados básicos de la Revolución fue precisamente la supresión de las jefaturas políticas y el reconocimiento del Municipio Libre. En efecto, diferentes planes revolucionarios nos demuestran que éstos estaban dirigidos entre otras cuestiones a la supresión de los jefes políticos y a la reorganización política y económica de los Municipios.

- En el Congreso Constituyente de 1916-1917, convocado por Don Venustiano Carranza, se abordó de manera excepcional el tema municipal, basta leer en su parte conducente la espléndida obra "Los Derechos del Pueblo Mexicano" para comprobar la participación que tuvieron distinguidos diputados en aquella histórica Asamblea, interesantes y acalorados debates se llevaron a cabo en el seno del Congreso, para discutir la estructura constitucional que debería plasmarse en el texto mismo de la Carta Magna.

El Proyecto enviado por Carranza al Congreso, en 1916, especificaba sobre el municipios que éste sería la base de la división territorial de los Estados y que no existirían autoridades intermedias entre el propio Municipio y el Gobierno del Estado. Contundente respuesta a las reclamaciones del pueblo en materia de libertad política de los Municipios.

- Los diputados dividieron su criterio en el aspecto económico de los municipios, podemos leer en el Diario de los Debates las acaloradas intervenciones que se escenificaron en aquella histórica Asamblea los días 24, 25, 28, 29, 30 y 31 de enero de 1917.

Desgraciadamente la aprobación del artículo 115 Constitucional y después de múltiples debates, el tema referente a los recursos económicos del Municipio, hizo que los mismos hayan pasado por largos años de penuria y precario desarrollo.

- Con las reformas de 1983, es decir 66 años más tarde, se replantea afortunadamente el tema municipal y se tratan de manera acertada temas económicos y políticos, así como el de la constitucionalización de los servicios públicos municipales mínimos con que debe contar el Municipio.

En fin, las reformas de 1983 fortalecen el Municipio, solo queda que la aplicación del texto constitucional tenga una eficiencia real y que tanto gobernantes y gobernados sepan aplicar sus disposiciones, en la medida en que así suceda se fortalecerá nuestra institución municipal para beneficio de la comunidad.

- Fue la Revolución, el antecedente histórico inmediato a la actual Constitución de 1917, misma que fue promulgada el 5 de febrero de ese año y que entró en vigor el 10 de mayo del mismo, según se desprende del artículo primero transitorio de la propia Constitución General de la República.

- Por lo que toca al artículo 115 Constitucional, diremos que sus principales antecedentes políticos inmediatos fueron, la Revolución Mexicana, las Adiciones al Plan de Guadalupe, el Decreto que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857 y el Mensaje y Proyecto de Constitución que el mismo Venustiano Carranza diera el 25 de diciembre de 1914.

- Hay que reconocer que a pesar de los múltiples debates, propuestas, discusiones, etc., nuestro artículo 115 Constitucional, adolecería por muchas décadas de manifiesta debilidad, ya que fue hasta 1983 en que podemos decir que el Municipio en México adquiere bases concretas de rango constitucional para fortalecer su desarrollo económico, político, social y administrativo.

- En fin, los principios rectores que influyeron en los legisladores constituyentes del 17, en el ámbito municipal y que quedaron establecidos en el propio artículo 115 de nuestra Constitución fueron: a) la supresión de

las jefaturas políticas; b) reconocimiento de la autonomía política municipal, mediante la elección popular y directa de ayuntamientos; y c) el otorgamiento de recursos para la Hacienda Municipal.

- Varias son las características más importantes que se establecen en el artículo 115 Constitucional: Los Municipios serían investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales; se les constituirá como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados de la Federación; administrarán libremente su Hacienda, formada -como recientemente se ha establecido, atendiendo a un verdadero clamor popular en tal sentido- por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que se les señalen las legislaturas de los Estados; serían administrados por ayuntamientos de elección popular directa, bajo el principio de la representación proporcional, como lo establece ya la importante reforma constitucional llevada a cabo en la administración del licenciado Miguel de la Madrid; misma que también ordena la expedición de los reglamentos y demás disposiciones administrativas y necesarias a fin de regular convenientemente los asentamientos humanos.

De aquí, pues, los siguientes principios fundamentales que derivan del referido texto constitucional: Libertad o autonomía municipal, en tanto que las comunidades locales disponen de sus propios órganos de poder, autoridad municipal, en la medida en que el pueblo elige a su ayuntamiento y en que no existe intermediación entre éste y el Estado; libre administración de su Hacienda, que en conformidad con la última reforma del 3 de febrero de 1983, al precepto constitucional, no se limita a la simple administración, sino que se extiende ya hasta la determinación por parte del municipio, de sus propios impuestos, a fin de sacarlos de esa penuria financiera que hasta antes de dicha reforma parecía haberlos consumido y que nos lleva a considerar con aquel destacado diputado Heriberto Jara "que la libertad política no se concibe, cuando la libertad económica no está asegurada".

- Durante la pasada centuria el Municipio en México asumió variadas características. Conveniente resulta hacer notar que, salvo en la Carta de Apatzingan y en el texto original de la Constitución de 1857, dicha institución siempre estuvo presente en nuestras diferentes legislaciones, desde Cádiz hasta el Decreto del 21 de diciembre de 1914, que reformó el artículo 109 de la Constitución de 1857. Y cuando se suprimió lo fue merced a la nefasta actuación de los jefes políticos que, constituídos en

vos, la ausencia de participación política de la ciudadanía y la apatía generalizada que conduce a una muy pobre presencia en las urnas electorales, independientemente del desgaste económico que sufre el Estado, al tener que erogar enormes sumas de dinero para la preparación, desarrollo y vigilancia de los mismos.

En fin, es necesario que México cambie de actitudes y comportamientos en la realización de sus procesos electorales, pues ello constituye un elemento de suma importancia en nuestro avance democrático.

verdaderos casiques, llegaron a precidir y a nulificar tan noble institución, pues ya desde Cádiz quedó perfectamente que si las Cortes representaban a la Nación, los ayuntamientos no eran sino representantes directos del pueblo.

- Obviamente pensamos que hace falta consolidar el quehacer público municipal, es decir, se hace necesario mediar con respecto a una necesaria reforma al artículo 115 Constitucional en materia política, como sería el caso de que el Congreso de la Unión trate de adecuar los procesos electorales a una misma fecha, mismos que por la diversidad y frecuencia en que se realizan acaban por aullentar al electorado de las urnas.

Proponemos pues, que los procesos electorales municipales se adecuen a fechas y términos, es decir, es necesario que se compacte el calendario electoral en virtud del gran número de comisos que se desarrollan en México, por lo que coincidimos con el especialista en Derecho Electoral, doctor Francisco Berlín Valenzuela, en que México al ser un país productor de elecciones, trae consigo que se cree un fenómeno político al que él denomina "fatiga electoral", el cual consiste en el cansancio que un pueblo llega a experimentar por la desordenada e irracional realización de frecuentes elecciones, que acaban produciendo entre otros efectos negati-

ANEXOS

ANEXO I
TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación

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

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de

propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período 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, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos 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 estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones

en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

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

- V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales, controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.

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

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

ANEXO II

BANDO DE POLICIA Y BUEN GOBIERNO

Esquema tipo de contenido

TITULO PRIMERO

Del Municipio

- | | |
|-----------------|--------------------------------------|
| Capítulo | I. Disposiciones generales. |
| | II. Nombre y escudo. |
| | III. Categoría del municipio |
| | IV. Patrimonio del municipio. |

TITULO SEGUNDO

Del Territorio

- | | |
|-----------------|----------------------------------|
| Capítulo | I. Límites e integración. |
| | II. Organización. |

TITULO TERCERO

De la Población

- | | |
|-----------------|---|
| Capítulo | I. De los vecinos del municipio. |
| | II. De los derechos y obligaciones de los vecinos. |
| | III. De la pérdida de la vecindad. |
| | IV. De los habitantes del municipio. |

TITULO CUARTO

Del Gobierno

- Capítulo
- I. Del ayuntamiento, su integración, funcionamiento y facultades.
 - II. De los organismos auxiliares del ayuntamiento.
 - III. Del régimen administrativo de sus dependencias.

TITULO QUINTO

Del Desarrollo Municipal

- Capítulo
- I. Del plan municipal de desarrollo.
 - II. Del desarrollo económico.
 - III. Del desarrollo social.
 - IV. Del desarrollo urbano, la vivienda y la ecología.
 - V. De la participación de la población en el proceso de la planeación democrática del desarrollo municipal.

TITULO SEXTO

De las Obras Públicas y Privadas

- Capítulo
- I. De las obras públicas.
 - II. De las obras privadas.
 - III. Del fraccionamiento, división y fusión de terrenos.
 - IV. De los contratos de obra.
 - V. De la participación social en la

realización de las obras públicas.

TITULO SEPTIMO

De los Servicios Públicos

Capítulo

- I. Del catálogo de servicios municipales.
- II. De los servicios públicos concesionados.
- III. De las empresas paramunicipales prestadoras de servicios públicos.
- IV. De la prestación directa de los servicios públicos.
- V. De la participación social en la prestación de los servicios públicos.

TITULO OCTAVO

De la seguridad Pública, el Tránsito y la Seguridad Vial

Capítulo

- I. De la organización, funcionamiento y facultades del cuerpo de seguridad pública.
- II. De la organización, funcionamiento y facultades del cuerpo de bomberos.
- III. De la organización, funcionamiento y facultades del cuerpo de tránsito y seguridad vial.

- IV. De las licencias y permisos de tránsito y conducción de vehículos.
- V. De la señalización, llamamientos e instrucciones de la vía pública.
- VI. De la participación social en la prestación del servicio de seguridad pública, tránsito y seguridad vial.

TITULO NOVENO

De la Concurrencia y Colaboración Intergubernamental

- Capítulo I. De las acciones intergubernamentales entre el estado y el municipio.
- II. De las acciones intermunicipales.
- III. Del apoyo y asesoría de los gobiernos estatal y federal.

TITULO DECIMO

De las Emergencias Urbanas

- Capítulo I. De los eventos catalogados en el municipio como emergencias urbanas.
- II. De la prevención de desastres.
- III. De la participación social en casos de desastres.

TITULO DECIMO PRIMERO

De la Hacienda Municipal

- | Capítulo | |
|----------|---|
| | I. Disposiciones generales. |
| | II. De los Impuestos municipales. |
| | III. De los derechos por la prestación de los servicios públicos y otros servicios derivados de la función municipal. |
| | IV. De los productos, aprovechamientos e ingresos accesorios. |
| | V. De las participaciones federales y estatales. |
| | VI. De los ingresos extraordinarios. |
| | VII. Del presupuesto de egresos. |

TITULO DECIMO SEGUNDO

De las Actividades de los Particulares

- | Capítulo | |
|----------|--|
| | I. Permisos y licencias. |
| | II. De las actividades comerciales y establecimientos abiertos al público. |
| | III. De los espectáculos, ferias, diversiones y recreaciones. |
| | IV. De las instituciones particulares que prestan servicios. |
| | V. De las actividades industriales. |

- VI. De los actos prohibidos y las restricciones a las actividades de los particulares, vecinos y habitantes.

TITULO DECIMO TERCERO

De las infracciones, Sanciones y Recursos Administrativos

Capítulo

- I. De las faltas e infracciones al bando de policía y buen gobierno y disposiciones reglamentarias.
- II. De la determinación y aplicación de sanciones.
- III. De la justicia administrativa.
- IV. De los recursos administrativos.

TRANSITORIOS

Se especifica la fecha de entrada en vigor del bando y las disposiciones administrativas que se reforman o derogan, así como las de carácter complementario o aclaratorio.

ANEXO III
REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO
Esquema tipo de la estructura de contenido

TITULO PRIMERO

De la Estructura Municipal

- | | |
|----------|--|
| Capítulo | I. Disposiciones generales. |
| | II. De la organización |
| | III. De los fines del ayuntamiento, |
| | IV. De las actividades de planeación y programación del desarrollo municipal a cargo del ayuntamiento. |
| | V. Facultades y obligaciones generales de los servidores públicos de los órganos administrativos que lo apoyan. |
| | VI. Facultades y obligaciones de información del ayuntamiento y de los servidores públicos de los órganos administrativos que lo apoyan. |

TITULO SEGUNDO

De las Facultades y Obligaciones Específicas

- | | |
|----------|--|
| Capítulo | I. Disposiciones generales. |
| | II. Del funcionamiento del ayuntamiento. |
| | III. De las facultades y obligaciones |

del ayuntamiento como cuerpo colegiado.

- IV. De las facultades y obligaciones de las comisiones de supervisión y control del ayuntamiento.
- V. Del presidente municipal.
- VI. De los síndicos.
- VII. De los regidores.

TITULO TERCERO

De la Organización Administrativa, Atribuciones y Competencias del Ayuntamiento

Capítulo

- I. De la presidencia municipal.
- II. De la secretaría del ayuntamiento.
- III. De la tesorería municipal.
- IV. De la oficialía mayor.
- V. De la dirección de planeación y programación del desarrollo municipal.
- VI. De la dirección de difusión y relaciones públicas.
- VII. De la dirección del desarrollo rural.
- VIII. De la dirección del desarrollo urbano y obras públicas.
- IX. De la dirección de servicios públicos.

- X. De la dirección de seguridad pública y tránsito.
- XI. De la dirección de educación, acción social y cultural.
- XII. De la dirección jurídica y consultiva.
- XIII. De la contraloría municipal.
- XIV. De la oficialía del registro civil.
- XV. De las empresas paramunicipales.
- XVI. De los organismos descentralizados.
- XVII. De los organismos desconcentrados.

TITULO CUARTO

De las Autoridades y Organismos Auxiliares del Ayuntamiento

Capítulo

- I. De las delegaciones, subdelegaciones y comisarías.
- II. De los juzgados menores.
- III. De los juzgados calificadores.
- IV. De la procuraduría municipal para la defensa del menor.
- V. De la junta municipal de conciliación.
- VI. De la comisión de planeación del desarrollo municipal.
- VII. Del consejo de colaboración municipal.

VIII. De los comités por obra determina-
da.

IX. De las jefaturas de manzana, sec-
tor, barrio y colonia.

ANEXO IV
REGLAMENTO DE OBRAS PUBLICAS Y PRIVADAS

Esquema de la estructura de contenido

TITULO PRIMERO

De las Obras Públicas y Privadas

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De las autoridades municipales.
- III. Facultades y obligaciones de las autoridades municipales.

TITULO SEGUNDO

Del Territorio del Municipio

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De la vía pública.
- III. Del alineamiento de las construcciones.
- IV. De los límites de la propiedad con la vía pública, bardas, cercas y frentes.
- V. De la ocupación de la vía pública.
- VI. De los voladizos, salientes y marquesinas.
- VII. De los anuncios.
- VIII. Del pavimento.

TITULO TERCERO

Del Uso de Materiales

Capítulo Unico Disposiciones generales.

TITULO CUARTO

De los Tipos de Construcciones

- Capítulo
- I. De la clasificación de edificios.
 - II. De los edificios de interés histórico o arquitectónicos y zonas típicas.
 - III. De la vivienda.
 - IV. De las construcciones peligrosas o ruinosas.

TITULO QUINTO

De las Licencias y Permisos

- Capítulo
- I. Disposiciones generales.
 - II. De las licencias de división o consolidación de predios.
 - III. De las licencias de fraccionamiento.
 - IV. De las licencias de alineación de predios.
 - V. Del número oficial de los predios.
 - VI. De las licencias de construcción.
 - VII. De las licencias para vivienda popular e interés social.

VIII. De las fianzas y garantías.

TITULO SEXTO

De los Proyectos de Obra

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De las normas y especificaciones para la presentación de proyectos de construcción.
- III. De la autorización técnica de los proyectos.

TITULO SEPTIMO

Del Proceso de Construcción

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De las excavaciones.
- III. De las demoliciones.
- IV. De las cimentaciones.
- V. De la edificación.
- VI. De las instalaciones sanitarias y la ventilación.
- VII. De las instalaciones eléctricas.
- VIII. De las instalaciones de gas y otros ductos.
- IX. De la instalación de calderas, calentadores y aparatos a presión.
- X. De las especificaciones sobre pruebas de resistencia para edificios dedicados a espectáculos, fines

públicos y actividades colectivas.

- XI. De las especificaciones sobre pruebas de resistencia para edificios y construcciones destinadas a vivienda.

TITULO OCTAVO

De las Construcciones en Zonas Urbanas

- Capítulo I. Disposiciones generales.
- II. De la demarcación de los centros urbanos de población.
- III. De la imagen urbana.

TITULO NOVENO

De las Construcciones en Zonas Rurales

- Capítulo Unico Disposiciones generales.

TITULO DECIMO

De las Responsabilidades de los Constructores

- Capítulo I. Del propietario.
- II. Del perito responsable.
- III. De los contratistas y directores de obra.
- IV. Del personal que participa en la construcción.

TITULO DECIMO PRIMERO

De la Recepción de las Obras

- Capítulo I. De la supervisión durante la cons-

trucción.

- II. De la recepción de fraccionamientos.
- III. De la recepción de obras de edificación.
- IV. De la inspección final de obras y fraccionamientos.
- V. De la devolución de fianzas y garantías.

TITULO DECIMO SEGUNDO

De las Sanciones y Recursos Administrativos

Capítulo

- I. De las sanciones.
- II. De los recursos administrativos.

TRANSITORIOS

ANEXO V

REGLAMENTO DE ADMINISTRACION DE SERVICIOS PUBLICOS

Esquema tipo de la estructura de contenido

TITULO PRIMERO

De los Servicios Públicos a cargo del Ayuntamiento

- | Capítulo | |
|----------|---|
| | I. Disposiciones generales. |
| | II. De las formas y modalidades de la administración de los servidores públicos. |
| | III. Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones. |
| | IV. De la municipalización. |
| | V. De la prestación de servicios a través de empresas paramunicipales, descentralizadas, de participación y organismos desconcentrados. |
| | VI. De la infraestructura para la prestación de los servicios. |
| | VII. Del equipamiento para la prestación de los servicios. |
| | VIII. Del equipo, herramientas y enseres diversos para la prestación de los servicios. |
| | IX. De la concurrencia del estado en la prestación de los servicios. |
| | X. De la coordinación y asociación |

intermunicipal para la prestación
de los servicios.

TITULO SEGUNDO

Del Servicio de Agua Potable, Drenaje Sanitario y
Alcantarillado Pluvial

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. Del servicio de agua potable.
 - a) Usos y consumos.
 - b) Tomas y conexiones.
 - c) Usuarios.
 - d) Predios, giros o establecimientos con derecho al servicio.
 - e) Solicitudes de conexión al servicio.
 - f) Obras de conexión.
 - g) Instalación, mantenimiento y conservación de tomas y medidores.
 - h) Tuberías e instalaciones interiores de los predios.
 - i) Suministro.
 - j) Tarifas, cuotas y derechos.
 - k) Padrón de usuarios y predios servidos.
 - l) Inspección y lectura de medidores.

- m) Infracciones y notificaciones.
- n) Sanciones, multas y recargos.

III. Del servicio de drenaje sanitario.

- a) Uso y conexión.
- b) Usuarios.
- c) Predios, giros o establecimientos con derecho al servicio.
- d) Solicitudes de conexión.
- e) Obras de conexión.
- f) Tuberías y registros en el interior de los predios.
- g) Cuotas y derechos.
- h) Padrón de usuarios y predios servidos.
- i) Inspección, infracciones y notificaciones.
- j) Sanciones, multas y recargos.

IV. Del servicio de alcantarillado pluvial.

- a) Usos y conexiones.
- b) Usuarios.
- c) Predios y giros o establecimientos con derecho al servicio.
- d) Solicitudes de conexión.
- e) Obras de conexión.
- f) Tuberías y registros en el interior de los predios.

- g) Cuotas y derechos.
- h) Padrón de usuarios y predios servidos.
- i) Inspección, infracciones y notificaciones.
- j) Sanciones, multas y recargos.
- V. De la planeación del servicio.
- VI. Del mantenimiento y conservación de equipos, instalaciones y redes.
- VII. De la administración y cobranza del servicio.
- VIII. De los procedimientos económico-coactivos y el recurso de revisión.
- IX. De la participación social en la prestación del servicio.

TITULO TERCERO

Del Servicio de Alumbrado Público

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De las autoridades responsables del servicio.
- III. De la planeación del servicio.
- IV. De las instalaciones y equipos.
- V. De las gestiones y coordinación con la Comisión Federal de Electricidad.
- VI. De los itinerarios del servicio.

- VII. De la ampliación, reparación y mantenimiento de las instalaciones y equipos.
- VIII. Del establecimiento de cuotas, administración y cobranza del servicio.
- IX. De los procedimientos económicos-coactivos y los recursos administrativos.
- X. De la participación social en la prestación del servicio.

TITULO CUARTO

Del Servicio de Limpieza Pública

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De las autoridades responsables del servicio.
- III. De la planeación del servicio rutas itinerarios y frecuencias.
- IV. De las instalaciones, equipos y enseres.
- V. Del barrido y lavado de calles, plazas, calzadas y áreas públicas.
- VI. De la recolección de basura y desperdicios provenientes de la vía pública, de las casas habitación, del comercio, de la industria y

- edificios públicos.
- VII. De la transportación de la basura y desperdicios.
 - VIII. De la eliminación y destino final de la basura y desperdicios.
 - IX. De las instalaciones que deben preverse en edificios, industrias, comercios y unidades habitacionales multifamiliares.
 - X. De las obligaciones de los habitantes y público usuario.
 - XI. Del establecimiento de cuotas, administración y cobranza del servicio.
 - XII. De las prohibiciones.
 - XIII. De las sanciones y procedimientos económicos-coactivos.
 - XIV. De los recursos administrativos.

TITULO QUINTO

Del Servicio de Mercados y Centrales de Abasto

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De las autoridades responsables del servicio.
- III. De la planeación del servicio
- IV. Del equipamiento y las instalaciones.

- V. De los horarios de los mercados, carga, descarga y traslado de mercancías.
- VI. De los mercados.
- a) Administración y funcionamiento.
 - b) Del administrador, facultades y obligaciones.
 - c) De los permisos y los permisionarios: locatarios y comerciantes semifijos; cuotas y derechos por permisos.
 - d) De los derechos y obligaciones de los permisionarios.
 - e) De los traspasos y desocupación de locales.
 - f) De las obras de acondicionamiento y mejoras en locales.
 - g) De las modalidades de uso de locales.
 - h) De los servicios médicos, sanitarios, de refrigeración y otros.
 - i) De la reparación, mantenimiento y conservación del edificio y las instalaciones generales.
 - j) De las obligaciones de los usuarios.
 - k) De las prohibiciones.

- VII. De las centrales de abasto.
- a) De la administración y funcionamiento.
 - b) Del administrador, facultades y obligaciones.
 - c) De los permisos y los permisionarios.
 - d) De las cuotas y derechos por permisos.
 - e) De los derechos y obligaciones de los permisionarios.
 - f) De los traspasos y desocupación de bodegas y locales.
 - g) De las modalidades de uso de las bodegas y locales.
 - h) De las obras de acondicionamiento y mejoras en bodegas y locales.
 - i) De la reparación, mantenimiento y conservación del edificio e instalaciones generales.
 - j) De las áreas de estacionamiento, carga y descarga y las obligaciones de los usuarios.
 - k) De las prohibiciones.
- VIII. De las sanciones y procedimientos económico-coactivos.

IX. De los recursos administrativos.

TITULO SEXTO

Del Servicio de Panteones y Servicios Fúnebres

- | | | |
|----------|-------|---|
| Capítulo | I. | Disposiciones generales. |
| | II. | De las autoridades responsables del servicio. |
| | III. | Del establecimiento, administración y funcionamiento de los panteones. Administración directa y concesionada. |
| | IV. | De la comisión de salubridad. |
| | V. | Del administrador, facultades y obligaciones. |
| | VI. | De los guardianes y sepultureros, facultades y obligaciones. |
| | VII. | De las características del terreno destinado a cementerio. |
| | VIII. | Del cuarto tramo del cementerio destinado a sepulcros gratuitos y la fosa común. |
| | IX. | De los lotes y fosas, áreas verdes, vialidades y áreas de servicio. |
| | X. | De la propiedad a perpetuidad y los permisos temporales. |
| | XI. | De la inhumación y exhumación de cadáveres. |

- XII. De la cremación de cadáveres.
- XIII. Del traslado de cadáveres.
- XIV. Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones para administrar cementerios.
- XV. Del otorgamiento, cancelación y caducidad de las concesiones de servicios fúnebres.
- XVI. De las prohibiciones.
- XVII. De las sanciones.

TITULO SEPTIMO

Del Servicio de Rastros

Capítulo

- I. Disposiciones generales.
- II. De las autoridades responsables del servicio.
- III. Del administrador, facultades y obligaciones.
- IV. Del personal de vigilancia, inspección sanitaria y operación.
- V. De los usuarios, subsidiarios y servicios conexos.
- VI. Del embargue, depósito y alimentación de animales.
- VII. De la introducción de ganado, carnes frescas y refrigeradas.
- VIII. Del sacrificio y evisceración de

los animales y los servicios extraordinarios.

- IX. De los esquilmos, sub-productos, desperdicios de matanza, pieles y otros aprovechamientos.
- X. Del mercado de canales y vísceras.
- XI. Del mercado de esquilmos, productos, aprovechamientos y desperdicios.
- XII. De la conservación y refrigeración de carnes frescas.
- XIII. Del anfiteatro.
- XIV. De los paños.
- XV. De la cremación.
- XVI. Del traslado de animales en pie y carnes en canal.
- XVII. De la distribución y comercialización de animales en pie, y carnes en canal, frescas o refrigeradas.
- XVIII. De la salubridad, la inspección y servicios sanitarios.
- XIX. De las utilidades y productos derivados.
- XX. De las utilidades y productos derivados del servicios y los bienes.
- XXI. De la matanza fuera del rastro.
- XXII. De las prohibiciones.

XXIII. De las sanciones.

TITULO OCTAVO

Del servicio de Calles, Parques y Jardines

- | Capítulo | |
|----------|--|
| | I. Disposiciones generales. |
| | II. De las autoridades responsables del servicio. |
| | III. De la planeación del servicio. |
| | IV. Del mantenimiento y conservación de parques y áreas de ornato. |
| | VI. Del mantenimiento y conservación de jardines y áreas verdes. |
| | VII. De los usuarios, derechos y obligaciones. |
| | VIII. De la participación social. |
| | IX. De las prohibiciones. |
| | X. De las sanciones. |
| | XI. De los recursos administrativos. |

TITULO NOVENO

De la Seguridad Pública

- | Capítulo | |
|----------|--|
| | I. Disposiciones generales. |
| | II. De las autoridades responsables del servicio. |
| | III. De las faltas contra la seguridad general y el orden público. |
| | IV. De las faltas contra la integridad |

física y moral del individuo y de la familia.

- V. De las faltas contra el patrimonio de las personas.
- VI. De las faltas contra la propiedad pública.
- VII. De las faltas contra la salubridad general y la imagen urbana.
- VIII. Del procedimiento.
- IX. De las sanciones.
- X. De los recursos administrativos.

TITULO DECIMO

Del Servicio de Tránsito y Seguridad Vial

- I. Disposiciones generales.
- II. De las autoridades responsables del servicio.
- III. De las facultades y obligaciones de los agentes de tránsito.
- IV. De los itinerarios y turnos de los agentes de tránsito.
- V. De la planeación del servicio.
- VI. Del cambio y alteración temporal de la circulación.
- VII. De las instalaciones, equipos y enseres del servicio.
- VIII. De los vehículos y su clasificación

- IX. De los requisitos para el tránsito de vehículos.
- X. De la señalización, llamamiento y equipo para la dirección y conducción de tránsito.
- XI. De la expedición y clasificación de las placas de circulación.
- XII. De las licencias y permisos para conducir.
- XIII. De los derechos y obligaciones de los conductores.
- XIV. De los derechos y obligaciones de los peatones.
- XV. Del uso de la vía pública, circulación y estacionamiento de vehículos.
- XVII. De la dirección y conducción del tránsito.
- XVIII. De la circulación preferencial de los vehículos del servicio público de emergencias.
- XIX. De los vehículos de transporte de pasajeros.
- XX. De los vehículos de transporte de carga.
- XXI. De las prohibiciones.
- XXIII. Del catálogo indicativo de multas e infracciones al reglamento de tránsito.

sito.

XXIV. De las sanciones e infracciones y su calificación.

XXV. De los recursos administrativos.

TRANSITORIOS

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel, *Desarrollo de la Administración Local en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.
- Albi, Fernando, *Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico*, Madrid, España, 1955, Ed. Aguilar.
- Andrade Sánchez, Eduardo, Comentarios al artículo 34 constitucional, en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (comentada)*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1985.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho Electoral*, Ed. Porrúa, S.A., México 1980.
- Berlín Valenzuela, Francisco, Los Sistemas Electorales y sus Patologías, en *Revista Jueves de Excelsior*, México, Núm. 3271, Marzo 28, 1985.
- Berlín Valenzuela, Francisco, México, País productor de elecciones, (respuesta al editorial de Siempre!), *Revista Siempre!* Núm. 2025, abril 15, 1992.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Teoría y Praxis Política-Electoral*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.
- Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 1979, Ed. Porrúa, S.A.
- Carpizo, Jorge, "Evolución y perspectivas del Régimen Municipal en México", en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A. México, 1983.
- Carpizo, Jorge, *Estudios Constitucionales*. México, UNAM, 1980.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *El Municipio Mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *Textos Municipales*, No. 4.
- Centro Nacional de Estudios Municipales, *Textos Municipales*, No. 12.
- Colín, Mario, *El Municipio Libre*, Colecc. Divulgación Histórica, México 1978.
- Dávalos Morales, José, *Relaciones Laborales de los Trabajadores al Servicios de los Estados y Municipios*, en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*. Ed. Porrúa, S.A., México, 1983.

- De la Garza, Sergio F., *El Municipio*, México, Ed. Jus, 1947.
- De Zitácuaro a San Lázaro, *170 años de Historia Legislativa de México 1811-1981*, México, 1982, LI Legislatura, Cámara de Diputados, (Folleto).
- Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, LII Legislatura, Cámara de Diputados, T. II.
- Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1987.
- Diccionario Larousse Ilustrado*. México, 1990.
- Duverger, Maurice, *Los Partidos Políticos*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1957.
- El Marco Legislativo para el Cambio*. México, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, 1983.
- Enciclopedia de México*, S.E.P., México, 1987, T. 11.
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, México, 1985, Ed. Porrúa, S.A.
- Gamiz Parral, Máximo N., *Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas.*, México, UNAM, 1990.
- Gil-Robles, José Ma. y Pérez Serrano, Nicolás, *Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios*, Ed. Taurus, España, 1977.
- González Oropeza, Manuel, "La autonomía municipal", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, UNAM, México, año I, Núm. 2, mayo-agosto de 1986.
- González, Luis, "El período formativo", en *Historia Mínima de México*, El Colegio de México, 1983.
- Greca, Alcides. *Derecho y Ciencia de la Administración Local*, Imprenta de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1937, 2a. Ed. Vol. II.
- Hernández-Gaona, Pedro E. *Derecho Municipal*, México, UNAM, 1991.
- Llorente González, Arturo, "El Municipio, entidad democrática por excelencia", en *La Reforma Municipal en la Constitución*, México, 1986, Ed. Porrúa, S. A.
- López Chavarria, José L., *Las Elecciones Municipales y la Renovación Política Electoral*, México, 1988, Centro

- Rendón Huerta Barrera, Teresita, *Derecho Municipal*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1985.
- Rodríguez Lozano, Amador, "Defensa constitucional y fortalecimiento político municipal: los casos de suspensión y declaración de desaparición de ayuntamientos y la suspensión y revocación de municipios", *Cuadernos del Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, año I, Núm. 2, mayo-agosto de 1986.
- Rosemberg - Philip, "Costos de los Servicios Públicos Municipales, citado por Hernández Gaona, Pedro. *Derecho Municipal*.
- Ruiz de Chávez, Mario, Discurso pronunciado en la Sesión solemne de la Cámara de Diputados, el 31 de enero de 1974, en "La Constitución de 1824, Crónicas". Ed. Conmemorativa, México, 1974, T. II Cámara de Diputados.
- Ruiz Massieu, José F., *Estudios de Derecho Político de Estados y Municipios*, México, 1987, Ed. Porrúa, S.A.
- Sánchez Brinças, Enrique. *La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., 1987.
- Sayeg Helú, Jorge, *Federalismo y Municipalismo Mexicanos*, México, 1984, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LII Legislatura.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1981.
- Tena Ramírez Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1984.
- Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.
- Ugarte Cortés, Juan, *La Reforma Municipal*, México 1985, Ed. Porrúa, S. A.
- Valencia Carmona, Salvador, "El Municipio Mexicano y la Nueva Legislación Veracruzana" en *La Reforma Municipal en la Constitución*, México 1986, Ed. Porrúa, S.A.
- Valencia Carmona, Salvador, "La Nueva Estructura Constitucional del Municipio", en *Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Ed. Porrúa, S.A. 1983.
- Zarco, Francisco, *Historia del Congreso Constituyente de 1856-1857*, T. I.

Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. "El Artículo 115 de la Constitución de 1917", L. Legislatura, Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, 1979.

Madrazo Cuéllar, Jorge, "Reforma Política y legislación electoral de las entidades federativas", en *Las elecciones en México, evolución y perspectivas*, Ed. Siglo XXI, México, 1985.

Madrazo Cuéllar, Jorge, *La representación proporcional en los ayuntamientos de la república mexicana; en La Reforma Municipal en la Constitución*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1986.

Manual de Administración, Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, México, 1981.

Martínez Baez, Antonio, *Discurso pronunciado en la sesión de la Cámara de Diputados el día 3 de octubre de 1974*.

Moreno, Daniel, *Diccionario de Política*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1980.

Moya Palencia, Mario, *Estudios Constitucionales*, UNAM, 1982.

Muñoz, Virgilio y Ruiz Massieu, Mario, *Elementos Jurídico-Históricos del Municipio en México*, UNAM, 1979.

Nava Otero, Guadalupe, *Cabildos en la Nueva España en 1808*, México, 1973, Colecc. Sepssetantas.

Newman Valenzuela, José, *Registro Nacional de Electores, en La Renovación Política y el Sistema Electoral Mexicano*, Ed. Porrúa, S.A., México, 1987.

Ochoa Campos, Moisés, *La Reforma Municipal*, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983.

Quintana Roldán, Carlos F., *Comentarios al Artículo 115 Constitucional, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (comentada) Instituto de Investigaciones Jurídicas*, México, UNAM, 1985.

Quintana Roldán, Carlos F., *El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano*, Tesis Doctoral, México, UNAM, 1991.

Rabasa, Emilio, *La Constitución y la Dictadura*, México, Ed. Porrúa, S.A. 1982.