

16  
201



IMP. DE LA UNAM  
SABIDOYER AL 16  
ATIZ  
MEX

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

**FALLA DE ORIGEN**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

**ALVARADO SANCHEZ BRENDA MARIA IZONTI**





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.

**A MIS PADRES:**

**SRA. DELFA SANCHEZ ARAGON**

**Mi agradecimiento por haberme dado la vida, brindado tu amor y confianza,  
alentándome día a día para lograr la realización de este trabajo.**

**Gracias AMIGA.**

**SR. ANTONIO ALVARADO VILLANUEVA**

**Mi admiración y respeto por ese gran hombre que es mi padre, un ejemplo a  
seguir.**

**TOÑO: Promesa cumplida.**

**A MIS HERMANOS:**

**Por su apoyo generoso y desinteresado durante todo este tiempo.**

**MARTHA SAYONARA**

**OMAR NERHU**

**DAVID MAZATL**

**TONATIU NATANAHEL**

**AHUIZOTL FRANCISCO**

**ABRIL ITCHEL**

**A mi hermana Martha Sayonara Alvarado Sánchez.  
Especial Agradecimiento.**

---

**A MIS ABUELITOS:**

Por sus sabios consejos, con eterno agradecimiento, admiración y respeto.

**SRA. SOFIA ARAGON.**

**SR. GUILLERMO DAVALOS.**

**A MIS TIOS:**

Por el cariño que les tengo.

**CIRILO**

**RAMIRO**

**LEONCIO R.**

**ETELBERTO GMO.**

**LUCRECIA**

**Lucrecia Sánchez de Baeza:**

Por todo el amor y apoyo moral derramado para con su ahijada.

**AL MAESTRO Y AMIGO:**

**LIC. CARLOS DIAZ DE LEON ELEURY.(In Memoriam).**

En quien encuentre la entrega generosa del caudal de conocimientos.

Porque nadie puede decir que una persona ha muerto mientras viva en el recuerdo de todos nosotros.

**A MI ENTRAÑABLE UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ACATLAN.**

De quien eternamente estare agradecida por la hospitalidad y el cobijo de sabiduria recibido, con la firme promesa de regresar para aportar, un granito de arena, a las futuras generaciones.

**A MIS MAESTROS:**

**Quienes a través de su valiosa enseñanza, orientación y el tiempo que me dedicaron, participaron en la culminación de mi carrera profesional e hicieron posible la realización de este trabajo.**

**A MI ASESOR:**

**LIC. MARIO ENRIQUE MARTINEZ HERRERA**

**Gracias, Maestro, amigo por el gran apoyo incondicional que siempre me brindo, porque a través de sus conocimientos y profesionalismo fue posible la realización de este trabajo.**

**Mi más profundo agradecimiento.**

**AL HONORABLE SINODO**

**LIC. RAMON PEREZ GARCIA**

**LIC. HECTOR GUEVARA RAMIREZ**

**LIC. MARIO ENRIQUE MARTINEZ HERRERA**

**LIC. JOSE FELICIANO ESPINOZA NOLASCO**

**LIC. GLORIA LUZ DELGADO LARIOS**

## **MI ETERNO AGRADECIMIENTO**

**A todas aquellas personas que con su aliento espiritual constituyeron el bastión invaluable que guió mi pequeño ser a la conclusión de la meta deseada.**

**“El más importante conflicto de clases en los países pobres del mundo no es entre obreros y capitalistas, tampoco entre intereses nacionales y extranjeros, es entre clases rurales y clases urbanas. El sector rural es el más pobre y el de menores fuentes de avance potencial mientras que las clases urbanas están más articuladas, organizadas y tienen más poder. De esta manera las clases urbanas han estado en capacidad para ganar las más de las veces en su lucha contra las clases rurales, pero al hacerlo el desarrollo ha sido innecesariamente lento e injusto ..., la localización de recursos en las ciudades refleja las prioridades urbanas en lugar de la equidad y la eficiencia, el daño se ha incrementado por los malos entendidos en la importación de ideas, liberales y marxistas y por éxito de las ciudades en asimilar parte de las élites rurales transfiriendo a las zonas rurales pobres, el costo del proceso.”**

**DENIS GOULET**



# REALIDAD POLITICA Y SOCIAL EN LOS AMBITOS RURAL Y URBANO DEL MUNICIPIO

INTRODUCCION .....	13
--------------------	----

## CAPITULO PRIMERO: ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

1.- Grecia .....	15
2.- Roma .....	16
3.- España .....	18
4.- Indígena .....	20
5.- Colonia .....	20

## CAPITULO SEGUNDO: EL MUNICIPIO EN MEXICO

1.- En la Constitución de 1812 .....	27
2.- En la Constitución de 1814 .....	29
3.- En la Constitución de 1824 .....	30
4.- En la Constitución de 1836 .....	31
5.- En la Constitución de 1843 .....	33
6.- En la Constitución de 1857 .....	35
7.- En la Constitución de 1917 .....	37

**CAPITULO TERCERO: MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO**

1.- Artículo 115 Constitucional (Reforma de 1983) .....	40
2.- Constitución Política del Estado de México .....	53
3.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México .....	53
4.- Ley de Desarrollo Urbano de los Estados .....	54
5.- Leyes de Fraccionamiento .....	54
6.- Códigos Fiscales, Leyes de Hacienda de los Estados y Leyes de Ingresos de los Municipios .....	54
7.- Bandos Municipales .....	54
8.- Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios .....	55
9.- Convenio Unico de Desarrollo (C.U.D.) .....	55
10- La Participación Social .....	56

**CAPITULO CUARTO: REALIDAD POLITICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO**


1.- El Bienestar Social en los Municipios de México .....	59
a) La Reforma Municipal en México .....	60
b) Los Municipios Urbanos .....	60
c) Impulso al Crecimiento de las Zonas Urbanas .....	62
d) Los Municipios Rurales .....	62
e) Falta de Apoyo Profesional a Municipios Rurales .....	64
f) Desarrollo Integral de las Comunidades Rurales .....	65
g) Impostergable, la Reorganización del País .....	67
h) Papel del Municipio en el Desarrollo .....	68
2.- El Plan Nacional de Desarrollo y el Municipio .....	70
3.- Participación de la Comunidad en los Planes de Desarrollo Municipal y Urbano .....	72

CONCLUSIONES .....	75
--------------------	----

BIBLIOGRAFIA .....	77
--------------------	----



**Se analizarán las bases histórico-jurídicas que determinan el grado de desarrollo político, social y jurídico de los Municipios Rurales y Urbanos.**



La Realidad Política y Social en el Ambito Rural y Urbano del Municipio, así hemos titulado a este trabajo de Tesis, entonces habremos de exponer las bases de inicio a la vida del Municipio; el capítulo primero lo hemos dedicado a dar una mirada retrospectiva, primeramente en Grecia, posteriormente en Roma, después en España, y para dar un matiz idiosincrático de lo que sería actualmente, también atenderemos al Municipio indígena en México, y para finalizar con este capítulo atenderemos también al Municipio en el tiempo de la Colonia.

El capítulo segundo consiste su desarrollo en verificar las bases que darían al origen del Municipio Constitucional en México, ya con el análisis de las diferentes constituciones vigentes que México ha tenido como lo son la de Cádiz de 1812, la de 1824 de tipo Federal, la primera Centralista de 1836 y después la de 1842, posteriormente la de 1957 que retorna al país a un Estado Federal, y dando más importancia a la existencia del Municipio, ubicándolo como institución en el artículo 109, el cual habría de ser reformado por Venustiano Carranza, y finalmente trasladado al artículo 115 en la actual Constitución de 1917.

Aunque ya en la vida constitucional, el Municipio establecido en el artículo 115 de la Constitución de 1917 vigente, seguía por un cauce de desarrollo lento y agónico, este es el contenido del Capítulo Tercero, en el que sumamos las reformas hasta la de 1987. Asimismo la Constitución y Ley Orgánica del Estado de México, como ejemplo y representación de las demás entidades federativas, por la variedad sociológica que en ésta entidad radica; siendo por tanto, necesario recurrir a sus leyes secundarias, tales como la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley de Fraccionamiento, etc.

La Realidad Política y Social del Municipio, así hemos denominado al Capítulo Cuarto, en el cual dicho sea de paso, habremos de verificar la realidad Social y Política, como producto de la actividad económica generada por los Municipios Rurales y Urbanos; así como la posibilidad de argumentar la necesidad de proponer reformas legales o hasta Constitucionales, para propiciar un cauce mayor a la equidad de los Municipios rurales en el reparto de la riqueza, así poder generar el desarrollo del Municipio en general como parte integrante del país.



## ANTECEDENTES DEL MUNICIPIO

El concepto de Municipio de la idea de territorio y de población; se ha definido en su aspecto sociológico como el núcleo social de vida humana total, determinado o definido de manera natural por las necesidades de la vecindad. La noción de Municipio desde el punto de vista legal y positivo, es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo de distinta manera, planteándose y resolviéndose su problema de un modo muy diverso<sup>1)</sup>

Este primer capítulo versará sobre el aspecto histórico del Municipio, para ello se estudiará su evolución en Grecia, Roma, España y de ahí en la Nación Mexicana; sin mayores preámbulos procedo a tal desarrollo.

### 1.- GRECIA

La doctrina coincide en que Grecia constituyó uno de los antecedentes históricos más remotos del Municipio, de acuerdo a la concepción moderna que de éste se tiene.

En efecto, aún cuando en la Ciudad-Estado no se configuró la institución municipal, en ella se conoce a la gens como institución similar donde el sufragio se consideró un derecho soberano de la ciudad donde el interés público se impuso a los designios religiosos; por lo tanto, la Antigua Grecia y principalmente a la Ciudad de Atenas, el mundo occidental le debe las primeras lecciones cívicas, en la Ciudad de Polis se produjo al político, al ser humano que tenía derechos y obligaciones no como ser aislado, sino como elemento que formaba parte y se debía a la comunidad a la que pertenecía su ciudad. La gens constituyó la unión natural de las familias procedentes del mismo tronco y unidos por lazos de consanguinidad, la

<sup>1)</sup> MARIA DIEZ, MANUEL. *Derecho Administrativo; Tomo II, Tercera Edición. Editorial Bibliográfica, S.R.L. Buenos Aires, 1975. pág. 178.*

gens surge como una forma de agrupación social de carácter natural; el paso de la familia a la gens se hace por el acrecentamiento numérico de la familia, bajo la autoridad del pater familia; la gens griega tiene como fundamento la propiedad territorial <sup>62</sup>

La Ciudad de Atenas, además de darnos el sufragio como expresión prístina de la soberanía popular, nos heredó la tribuna como el símbolo de aquel régimen democrático en que el pueblo aprobaba o rechazaba los proyectos sometidos a su consideración en las asambleas y nos legó la ley como norma suprema para encauzar toda sociedad regida por la razón individual y colectiva.

En Grecia la sociedad como asociación logró un sorprendente desarrollo donde los seres humanos por medio de sus instituciones sociales, adquieren la facultad de decidir sus destinos apesar de indudables defectos, en la gens griega se fundieron las fuerzas activas del instinto social del ser humano.

La ciudad griega fue una confederación que respetó la independendencia religiosa y civil de las familias de los grupos étnicos, que al principio no tenían el derecho de intervenir en los negocios particulares de cada pequeño grupo.

Ochoa Campos, Moisés; basado en la obra; "La Ciudad Antigua de Fustel de Coulanges nos dice: Los titulos y los funcionarios de los antiguos y nuevos Magistrados que gobernaban a Atenas eran <sup>63</sup>

- EL REY, que celebraba los sacrificios.
- EL POLEMARCA, que juzgaba los extranjeros y tenía la investidura de jefe del ejército.
- EL ARCOTE, que velaba por la conservación de los cultos domésticos.
- LOS TESMOTETES, que en número de seis presidían los grandes jurados.
- LOS PRISTAMOS, que eran cincuenta individuos elegidos a perpetuidad para velar por la conservación del hogar público y para verificar las comidas sagradas.
- LOS ESTRATEGAS, encargados de asuntos relacionados con la guerra y la política.
- LOS AGORAMISOS, responsables de los mercados.
- LOS SITOFILAQUIOS, que vigilaban la venta de trigo.
- LOS METRONOMIOS, encargados de las pesas y medidas.
- LOS RECEPTORES de cuentas.
- LOS CUSTODIOS del tesoro.

Todos los Magistrados duraban en su cargo un año.

## 2.- ROMA

Según antecedentes históricos en Roma existieron tres tipos de Municipios:

- 1.- El Municipio Socii o Municipio de socios; formado por pueblos latinos con fuertes lazos con Roma que gozaban de derechos ciudadanos y además, con representantes en el Senado de Roma.
- 2.- Los Municipios Coerinta, que eran Municipios sometidos que surgen por derecho de conquista.
- 3.- Los Municipios Federata, que consistían en pactos políticos de Roma con estos Municipios para la mutua defensa <sup>64</sup>

<sup>62</sup> DICCIONARIO ENCICLOPEDICO UTEHA, Tomo I; Reimpresión 1953; pág. 547; Ochoa Campos, Moisés; La Reforma Municipal, Editorial Porrúa, S. A. México 1979; pág.56.

ENGELS, FEDERICO; El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado; Carlos Marx y F. Engels (Obras Escogidas), Tomo III, Segunda Reimpresión, Editorial Progreso; Moscú 1976; pág. 283.

<sup>63</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES; Op. Cit. pág. 63 y 64

A., DEKONSKI, Historia de la Antigüedad en Grecia, Primera Edición, Editorial Grijalbo, S. A. México, 1984, pág. 154.

<sup>64</sup> V. DIAKOV. Historia de la Antigüedad Romana, Primera Edición; Editorial Grijalbo, S. A. México, 1981. pág. 53.

En Roma los Municipios estaban integrados por cuerpos concejiles, los cuales recibieron diversos nombres como son curias, conventus, senatus, concilium y otros; a Roma se le consideró por mucho tiempo como precursora del progreso y la civilización de la humanidad, también como la ciudad más culta, con un gobierno avanzado; se afirma que la ciudad de Roma compitió con la Roma Imperial ya que sus asuntos municipales, no fueron solamente los de observar el orden y la tranquilidad, sino en forma muy especial, proporcionar servicios públicos y la solución de las necesidades colectivas, como las de policía, salubridad, construcción de calles, carreteras, puentes, abastecimientos de agua, etc., en una palabra todo aquello que ampliaba desarrollo y grandeza de la ciudad.

Una característica de la ciudad romana fue que no todos los habitantes de que se componía, participaban del derecho al sufragio, sólo los decuriones podían elegir o ser electos para el desempeño de cargos municipales y el decuristo sólo se adquiría por nacimiento, por la posesión de veintiocho yugadas de tierra o un capital no mínimo de seis mil sextercios; por ésta razón a los decuriones se les inscribía en un álbum, a fin de que entre ellos se eligiera a los Magistrados municipales: los diúmviros, los quatuórviros o quinquenales; los ediles, los curatores y los decéviros.

La curia romana puede decirse que fue un verdadero senado, que no sólo dictaba leyes de interés público o privado, sino que decidía sobre asuntos relacionados con la ciudad. Los diúmviros tenían la presidencia, la dirección administrativa y el nombramiento de los oficiales subalternos; los quatuórviros y los quinquenales actuaban en ciudades populares; en estas ciudades los servicios municipales eran muy amplios y resultaba necesario dividirse la administración y los cargos importantes; pero siempre en estos concejos, eran sólo dos personas las que tenían el poder y el mando.

Los ediles eran asimismo funcionarios inferiores a los diúmviros a quienes correspondía el cuidado de los edificios, de los baños públicos, las calles, los juegos, los espectáculos, prácticamente su función era de policías en el moderno sentido del término. En cambio el carácter caledú, sólo se encargaba de los caudales de la ciudad; el curator republicae, que tenía a su cuidado la conservación del patrimonio y de todos los intereses materiales de la ciudad; el curator agrorum, encargado de todas las cuestiones relacionadas con los terrenos municipales y que a la vez cuidaba de los límites exactos de las propiedades particulares y por último, los decéviros eran los encargados de administrar la justicia.

Este régimen excluía al pueblo de todas las actividades políticas, que se concentraban en los decuriones. Fue por ésta razón que se nombró un magistrado que representara a quienes carecían de derechos políticos, a fin de que actuara como una especie de defensor y los representara ante la curia. Se reconoció al pueblo el derecho de elegir entre su clase a éste defensor, pero su nombramiento debía ser confirmado por el pretor antes de que pudiera actuar. Sus actividades iniciales se concretaron a intervenir en la cobranza y reparto de los impuestos, pero poco a poco fue ganando prestigio e importancia y se le otorgó jurisdicción civil en los negocios públicos de poca cuantía y en lo criminal, se ampliaron funciones hasta permitirle detener a funcionarios sorprendidos en graves delitos y a participar en las instrucciones de procesos.

Sin embargo, la centralización de poder trajo con el tiempo la desaparición de las organizaciones municipales, por cuanto representaba una limitación a la política Imperial; de esta manera los decuriones, que habían gozado de grandes privilegios llegaron a ser únicamente siervos de la curia, perdiéndose así su intervención democrática en los asuntos de la ciudad; hasta que surgieron las innovaciones, que fue cuando revitalizaron su fuerza y su organización.

Se tiene conocimiento que el régimen municipal de Roma permitió a la par que la uniformidad en el sistema de gobierno, otras formas de dirigir a las pequeñas y a las grandes comunidades que integraban

el Estado; lo que facilitó la tarea de gobernar en un imperio tan vasto y de tan difíciles condiciones sociales y económicas, propiciando el prestigio de Roma que se ensanchó y pudo legar al mundo en este aspecto, su genial organización jurídico-política; formas insuperables de actividad cívica, entendida ésta en su permanente sentido de colaboración ciudadana con el poder público.

El Emperador Julio Cesar en el siglo I a.c. en la llamada Ley Julia Municipalis, "codifica los ordenamientos municipales y crea al Municipio Jurídicamente"<sup>49</sup>

### 3.- ESPAÑA

Como se sabe, desde antes del siglo XI en España existía ya gran número de ciudades; cada una de ellas era una especie de nación independiente, donde el gobierno municipal y nacional eran en cierto modo una misma cosa.

Cuando legiones romanas llegaron a España, las ciudades fundadas por los griegos, los fenicios y los cartagineses, se regían por las costumbres de los nativos españoles, sobre todo en cuanto manejo de los asuntos públicos.

El gobierno de cada ciudad estaba confiado a un senado, precidido por el ciudadano más anciano, las juntas del senado se celebraban en los templos y en presencia del pueblo.

La conquista de España por los romanos no originó cambios esenciales en la organización municipal, aun cuando los municipios españoles fueron sometidos a las instituciones políticas romanas.

Los Municipios gozaban de completa autonomía, tenían sus propias leyes con facultades de poder modificarlas, si así convenía a sus intereses, ejercían dominio de su territorio municipal y tenían el derecho de elegir libremente a sus magistrados municipales.

Habían magistrados encargados de la conservación del patrimonio de la ciudad y defensa de todos sus intereses materiales, así como magistrados encargados del cuidado de las calles, edificios y todo aquello que se consideraba propiedad material del Municipio.

En el siglo XI, nacen los consejos formados por magistrados que se encargaban del gobierno local.

Se seguía reuniendo el pueblo, bajo la presidencia de los magistrados, con el objeto de deliberar sobre asuntos de gran importancia para la ciudad.

La organización municipal en España de la Edad Media, no se regía por las mismas normas; sino que cada ciudad tenía sus propios ordenamientos legales<sup>50</sup>

El número de magistrados no guardaban relación con el número de habitantes y se les designaba con diferentes nombres.

Los concejos generales se integraban de alcaldes, regidores, jurados; uno o dos alguaciles, un alférez y un escribano mayor, varios oficiales y ministros inferiores de gobierno y justicia. En algunas ciudades, había un sólo alcalde y en otras varios; el número de regidores era variable. Los alcaldes mayores y ordinarios tenían jurisdicción civil y criminal con voto prominente en el consejo: los regidores eran consejeros del ayuntamiento; los jurados eran una especie de tribunos del pueblo, el alguacil mayor, mandaba las tropas de la ciudad a la guerra.

La organización municipal se completaba con ministros interiores u oficiales como los fieles, los alarifes, velladores, porteros, etc.

<sup>49</sup> ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EURO-AMERICANA. Tomo XXXVII. Editorial Espasa-Calpe, S.A. Madrid, 1976; pág. 338-345.

<sup>50</sup> ALBI, FERNANDO: Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico. Tercera Edición; Editorial Aguilar. Madrid, 1955; pág. 342.



Varian las atribuciones de los ayuntamientos, en la mayor parte de las villas o ciudades de España. Los magistrados populares tenían atribuciones judiciales en materia civil y penal; pero en algunas ciudades había además jueces del rey o magistrados especiales.

Los consejos además, atendían todo lo referente a la gestión económica local; reglamentaban los abastos, establecían reglas de policía, administraban tropas, nombraban procuradores que representaban a la ciudad en las cortes.

Ochoa Campos <sup>79</sup> dice que los reyes de España, veían con recelo y sospechaban de la grandeza que habían adquirido las municipalidades, y en particular las uniones y confederaciones que en ocasiones formaban las ciudades; Fernando III y Alfonso El Sabio, las mandaron a disolver; pero reyes posteriores las autorizaron de nuevo y otros las volvían a prohibir; en 1520 en Castilla hicieron los ayuntamientos su último esfuerzo para conseguir éstas uniones, ascendiendo la guerra civil de las comunidades.

Alfonso XI convirtió muchos de los cargos electivos de los ayuntamientos, en oficios llamados a Merced Real.

Los caballeros y los nobles solicitan esos cargos por la importancia social que tenían las magistraturas de las grandes ciudades y por los elevados salarios que percibían.

Juan II de Castilla, puso en venta los cargos concejiles, para sufragar los gastos de guerra contra los moros, empeorando la situación de los Municipios y creciendo los abusos desde el momento en que se creyó que el título para gobernar era de propiedad; ésta misma práctica la siguieron los reyes que lo sucedieron.

La decadencia de los Municipios españoles se originó porque la monarquía al ensanchar la esfera de su acción hizo perder libertades al Municipio. Durante la monarquía, el Municipio se convierte en una entidad nuevamente administrativa y en un objeto de tráfico mercantil entre la corona y los compradores de cargos municipales.

En el año de 1812 <sup>80</sup> hubo en España una gran revolución en las instituciones políticas, la que se extendió al gobierno municipal. La Constitución del 19 de marzo de 1812, consagró doce artículos al gobierno local. En la Ley del 23 de mayo de 1812, esos principios esenciales se desarrollaron más ampliamente creándose la Constitución Municipal en todos los pueblos de más de mil habitantes; en esta Ley se establece la clase de funcionarios que debían regir al Municipio y se determinó el número de concejales en relación con el vecindario. Los puestos municipales se ocuparían por elección popular y se declaraba obligatorio para los vecinos el servicio de los cargos concejiles; se fijaron igualmente las atribuciones de los ayuntamientos.

Por Real Cédula del 17 de octubre de 1824, se modifica la antigua legislación sobre el gobierno municipal, y se cambian sus atribuciones y la forma de elegir a los concejiles. El 23 de julio de 1835 se publicaron bases para el arreglo provisional de los ayuntamientos; estas disposiciones quedaron sin efecto al establecerse las Cortes en 1837.

En el movimiento revolucionario de 1840, volvieron a regir las leyes de 1812 y 1823, hasta el año de 1843 en que se estableció la Ley de 1840. En 1845 los ayuntamientos por una nueva ley sobre su organización y sus atribuciones, quedaron reducidos a nuevos cuerpos consultivos.

Alfonso XII de Borbón <sup>81</sup> dictó en octubre de 1877 una ley sobre el gobierno municipal donde se disponía que el gobierno interior de todo Municipio debía estar encargado a un ayuntamiento compuesto de concejales, dividido en tres categorías: alcalde, regidores y tenientes. Reconoce como electores a los

---

<sup>79</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES. *Op. cit.* pág. 87.

<sup>80</sup> TENA RAMIREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México. Op. cit.* pág. 427.

<sup>81</sup> TENA RAMIREZ, FELIPE. *Op. cit.* pág. 3 y 4.

vecinos con dos o más años de residencia en el lugar; establece esta ley que las atribuciones del ayuntamiento son de varias clases: unas son de exclusiva competencia y producen acuerdos inmediatos ejecutivos; en otras de sus atribuciones sus acuerdos necesitan la aprobación de otras autoridades; finalmente, otras atribuciones las tienen como delegados del gobierno. Se establecen igualmente en la ley, recursos contra los acuerdos de los ayuntamientos.

#### 4.- INDIGENA

Por lo que se refiere a los antecedentes del Municipio de nuestro país. Concretamente en la etapa histórica de la Precolonia, he considerado referirme únicamente a la organización política de la cultura azteca, en donde los antecedentes del Municipio alcanzaron importancia.

Todo el sistema político de los aztecas descansaba en el Calpulli. Para Ochoa Campos <sup>(10)</sup> "El calpulli era el sitio ocupado por un linaje, es decir, por un grupo de familias emparentadas por lazos de consanguinidad cuyo antepasado divino o nahuatl, era el mismo. Por ello cada calpulli tenía un dios particular, un nombre o una insignia particular, y lo que para nuestro objeto tiene mayor significación un gobierno particular". Es en el calpulli azteca donde encontramos rasgos coincidentes con los Municipios concebido en el viejo continente; al cual, se le consideraba autónomo, dotado de gobierno propio y de una organización democrática. Las autoridades del calpulli eran nombradas y removidas libremente por los vecinos del mismo y su organización interna era bastante sencilla; consistía en un concejo integrado por un determinado número de huehues o ancianos, que varían según la población de cada calpulli <sup>(11)</sup> La junta de ancianos estaba provista de jurisdicción civil y criminal y se entendía de todas las cuestiones graves que afectaban a la comunidad: las funciones del concejo eran al mismo tiempo de carácter administrativo, legislativo y judicial, existían además funcionarios encargados de ejecutar los acuerdos, como el calpullec o chinancaltec y el tecachauachtin. El primero tenía a su cargo la distribución equitativa de las tierras, nombraba a los calpizquis o mayordomos y representaba a los miembros de la comunidad, a quienes defendían en las causas civiles y criminales. El segundo era el encargado del orden, sin que sus funciones policíacas lo hicieran perder su carácter militar, cuando era necesario concurría a la guerra. Dado pues, en los términos precedentes, la organización política azteca, el calpulli, puede considerarse como una junta vecinal de autoridad muy limitada con atribuciones económicas determinadas, sujeta en todo caso a la autoridad central como era el monarca, con un sistema colectivista de producción y actividades estrictas en cada miembro que lo componía.

#### 5.- LA COLONIA (1521-1821)

Hernán Cortés llegó a Veracruz, huyendo de la autoridad del gobernador de Cuba, Diego de Velázquez, quién habiéndole asignado la jefatura de la tercera expedición enviada desde Cuba para explorar tierra firme, pretendió quitarle después dicho mando, por lo que Cortés huyó de Cuba <sup>(12)</sup>

Con el objeto de independizarse del mando de Velázquez, Cortés al desembarcar en Veracruz, procedió a fundar la ciudad de Villa Rica de la Veracruz, para lo cual marcó con su espada el límite de la misma

<sup>(10)</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES. *Op. cit.* pág. 33.

<sup>(11)</sup> MUÑOZ, VIRGILIO y RUIZ MASSIEU, MARIO; *Elementos Jurídicos Históricos del Municipio en México*, Primera Edición; Editorial Universidad Autónoma de México. México, 1979; pág. 25.

<sup>(12)</sup> ISUNZA USETA, SALVADOR y OGAZON HERLINDA. *Segundo Curso de Historia (por asignatura)*. Editorial Carber, S.A. de C.V. Tercera Edición. México, D.F., 1978. pág. 37.

sobre la arena y estableció la picota u horca, símbolo del poder real. También el 22 de abril de 1519, fundó el primer ayuntamiento del Continente Americano, ante el cual renunció al cargo que le había otorgado Diego de Velázquez, con lo que se independizó en forma simbólica de éste.

El Ayuntamiento nombrado por Cortés, volvió a designarlo jefe de la expedición, pero ahora el cargo le venía del Ayuntamiento y no de Velázquez, por lo que se consideró liberado de su compromiso inicial; también recibió de esta institución el grado de Justicia Mayor del Cabildo de la Villa Rica de la Veracruz

(13)

A la caída de la Gran Tenochtitlán el 13 de agosto de 1521, Hernán Cortés se abocó a constituir el primer Ayuntamiento en el Valle de Anáhuac que estuvo ubicado en Coyoacán, ignorándose la fecha de su fundación.

Ya instalado el Ayuntamiento en la hoy capital de México, las autoridades municipales elaboraron el plano o traza de la ciudad y empezaron a distribuir los solares a los vecinos.

En lo sucesivo para que los particulares pudieran llevar a cabo la conquista y el descubrimiento de tierras de los nativos, fue necesario un tipo de convenio denominado capitulaciones (14) dentro del cual se estipulaban las facultades para el nombramiento de Ayuntamiento y Gobernadores; fue la corona española la que dió facultades a los Ayuntamientos para elegir al Alcalde Mayor, el cual podía suplir a los Gobernadores si estos faltaran, pero únicamente podía ser en ausencia del rey. Fue a través de las capitulaciones como Hernán Cortés, inicia la conquista de México; al fundar Cortés, o sus Capitanes, una Villa o cuando sometían a algún pueblo de nativos de importancia, se apresuraban a nombrarle Ayuntamiento y reconociendo como Gobernador a Hernán Cortés; nombramiento que fue reconocido después por los reyes españoles.

De lo anterior, se desprende que fue Cortés quien ejerció el dominio absoluto de los primeros Municipios que hubo en la Colonia, porque se carecía de un sistema o ley para erigir los Ayuntamientos; no fue sino hasta el 26 de junio de 1523, cuando el Emperador Carlos V, a través de una Ordenanza, dispuso que cuando en las capitulaciones no se otorgaran facultades para nombrar Ayuntamientos, los regidores serían electos por los vecinos, pero no sería el Gobernador quien debía de señalar el número de ellos; sin embargo, también se estableció que en las principales ciudades los regidores debían ser doce, en las demás ciudades, villas y pueblos no debería de haber más de seis regidores y además éstos debían de ser vecinos del lugar (15)

Fueron los Gobernadores, posteriormente quienes estuvieron facultados para decir si una población tenía categoría de ciudad, villa o pueblo. Por regla general los regidores no eran electos por el pueblo, los nombraban los Gobernadores o los reyes españoles y fijaban al mismo tiempo su número, también podían nombrar regidores con nombramientos perpetuos; con derecho a renunciar o vender dicho nombramiento, razón por la cual aumentó la cantidad de regidores en las ciudades más importantes de la Nueva España. En la Constitución de 1812 (16) en su Capítulo I, Título VI se trató de organizar al Municipio, al disponer que en las elecciones de los poblados debían dejar de existir los regidores y otros cargos perpetuos que había en los Ayuntamientos; posteriormente el número de regidores estaba en proporción con la cantidad de habitantes del lugar.

(13) DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. *Historia de los sucesos de la Nueva España*. Segunda Edición; Editorial Aguilar, S.A. Madrid, 1965; pág. 126.

(14) ZABALA, SILVIO. *"El Mundo Americano en la Epoca Colonial"*, Tomo I, Tercera Edición; Editorial Talleres de Unión Gráfica, S. A. México, 1967; pág. 126.

(15) CUE CASANOVA, AGUSTIN. *Historia Social y Económica de México (1521-1854)*, Primera Edición; Editorial Trillas, México, 1980, pág. 139.

(16) MUÑOZ VIRGILIO y RUIZ MASSIEU, MARIO. *Op. cit.* pág. 47.

Los Ayuntamientos prestaban ciertos servicios públicos, los que estaban estipulados en el artículo 321, de la Constitución de 1812, entre los que se citan: la estadística local, la vigilancia y conservación de caminos de herradura que cruzaban por su territorio, la conservación y cuidados de los hospitales, así como las casas de beneficencia, etc. Los Ayuntamientos para hacer frente a los gastos que ocasionaban la prestación de los servicios bajo su cargo, contó con dos fuentes de ingresos: los propios y los arbitrios

Los propios estaban formados por inmuebles que no se podían enajenar, dichos bienes eran entregados a los Ayuntamientos para que con las rentas o productos obtenidos se pagaran los gastos municipales. Los arbitrios, eran los impuestos que aplicaban los Ayuntamientos al prestar servicios a los particulares y que ingresaban a su hacienda.

Resumiendo, podemos decir que el sistema municipal de la Colonia, estuvo de acuerdo con las ideas que imperaban en España, Hernán Cortés, implantó los Ayuntamientos en todas las tierras que conquistó y fue el punto de apoyo de su poder a través de que él logró imponer su voluntad; después por ley, fueron los gobernadores, virreyes y los reyes de España los que nombraron las autoridades y personal del Ayuntamiento; también establecieron nombramientos perpetuos de regidores y personal administrativo, los que podían transmitirse por venta, situación que originó que los Cabildos de la Nueva España se debilitaran y perdieran fuerza.

Tal vez recordando la astucia política de Cortés en el acto inicial de la conquista, el Ayuntamiento de la ciudad de México en 1808, formado por criollos que ambicionaban la emancipación política de México, sostuvo la tesis de que cautivo el rey de España, correspondía al órgano municipal asumir el ejercicio de la soberanía, pues afirmaron que era contra los derechos de la nación, a quien ninguno puede darle el rey si no ella misma, por el consentimiento universal de sus pueblos. El intento fracasó en aquella fecha, pero las inquietudes libertarias no tardarían en iniciar la Guerra de Independencia, que en 1821 después de once años, habría de poner fin al régimen colonial.

## REFORMAS EN LA LEGISLACION MUNICIPAL

Considerando que el Municipio Libre constituye uno de los tres elementos claves para que la vida democrática de nuestro país avance hacia metas superiores, he estimado conveniente registrar a continuación lo que nos dice el Lic. Moisés: "Al Constituyente de Querétaro se debe el segundo paso en la reforma radical de nuestra organización municipal de los 128 artículos que forman la Constitución de 1857, habían sido modificados 49, entre ellos el 109, relativo al régimen municipal que en síntesis establecía: Los Estados <sup>(17)</sup> adoptarán el régimen republicano representativo y popular. El Municipio es la base de la división territorial y de la organización política de los Estados. El artículo 109 de la Constitución de 1857, paso a ser el 115 de la Constitución de 1917. Pero, por su propia trascendencia, no había de permanecer inmutable. El 20 de agosto de 1928, sufrió su primera reforma y el 29 de abril de 1933, una adición. Las fechas anteriores corresponden a su publicación en el Diario Oficial.

La primera reforma que sufrió el artículo 115 Constitucional en 1928, no atañe a los Municipios propiamente sino a la integración de Legislatura de los Estados. La adición del 29 de abril de 1933, se encuentra en el párrafo segundo de la fracción I, y decía: 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 nombramiento o designación de alguna

<sup>(17)</sup> OCHOA CAMPOS, Op. cit. pág. 158.

<sup>(18)</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES. *La Reforma Municipal*. Tercera Edición. Editorial Porrúa, México, 1979. pág. 45.

autoridad desempeñe las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser reelectos 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.

La anterior adición incorporó, como puede verse el principio <sup>108</sup> revolucionario de la no reelección en el régimen municipal.

No obstante lo anterior, la obra constitucional quedaba trunca por falta de un cuerpo que sistematizara sus preceptos. Así como el artículo 27 adquirió su vía de aplicación con la expedición del Código Agrario y el artículo 123 fue coronado por la Ley Federal del Trabajo, en igual forma se hacía patente la urgencia de promulgar los ordenamientos reglamentarios del artículo 115 Constitucional.

Cabe considerar que estos tres artículos constituyen la base para materializar el proyecto nacional que ha quedado plasmado en la Constitución de 1917; la de construir una sociedad cada vez más próspera y cada vez más democrática, capaz de elevar constantemente las condiciones de vida del pueblo mexicano. La cuestión agraria, las condiciones legales del trabajador y el Municipio Libre, son los tres pilares del nuevo edificio nacional levantado por la sangre del pueblo en la gesta revolucionaria que se inicia en 1910. Ellos sustituían el viejo sistema porfirista, apuntalado en las tiendas de raya, en los salarios de hambre y jornadas infrahumanas de los peones de las haciendas, así como el caciquismo y la conculcación de los derechos políticos por las prefecturas. Pero en materia municipal no era suficiente con abolir las prefecturas; había que completar la obra modernizando, haciendo efectivo y eficiente el sistema local, a fin de que, al disfrute de los derechos políticos se <sup>109</sup> aparejase un desarrollo genuino y orgánico de los servidores públicos en ciudades, villas y aldeas de toda la República <sup>110</sup>

#### **TITULO QUINTO: De los Estados de la Federación:**

Artículo 115 "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular; teniendo como base de subdivisión territorial y de su organización política al Municipio Libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado."

Sabemos que la "Comisión de Constitución" adicionó este artículo que se puso a discusión en un texto más explícito cuya fracción I no fue motivo de debate, pero si se suscitó amplia polémica en torno a la fracción II, debate en la que tomaron parte varios Diputados, unos en contra y otros en pro de dicha fracción II.

Para comprender la trascendencia de las objeciones presentadas en el debate mencionado, resulta indispensable consignar los términos de la fracción II, que establecía:

"Los Municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del Estado en la proporción y término que señala la legislatura local. Los Ejecutivos podrán nombrar inspectores para el efecto de percibir la parte que corresponda al Estado y para vigilar la contabilidad de cada Municipio. Los conflictos hacendarios entre el Municipio y los Poderes de un Estado lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la Ley." Entre los Diputados del ala izquierda del Congreso Constituyente que intervinieron en pro de la fracción II del artículo 115 que adicionó la "Comisión de Constitución", se tiene la histórica defensa del Diputado

---

<sup>108</sup> *Ibidem.*

<sup>109</sup> *Ibidem.*

<sup>110</sup> *Ibidem.*

Constituyente por el Estado de Veracruz: Heriberto Jara Corona, quien expresó en forma contundente lo siguiente <sup>229</sup> "Si la Comisión no hubiera traído al debate la II fracción del artículo 115 en la forma en que esta expresada, seguramente que no hubiera sido consecuente con la idea expresada; que la referida comisión tiene para dar a los Municipios su libertad, de acuerdo con el programa revolucionario; no se concibe la libertad política cuando la libertad económica no está asegurada, tanto individual como colectivamente, refiriéndose a personas como a pueblos, o a entidades en lo general. Hasta ahora los Municipios han sido tributarios de los Estados; las contribuciones han sido impuestas por los Estados, la sanción de los presupuestos ha sido hecha por los Estados, por los gobiernos de los respectivos Estados; en una palabra, al Municipio se le ha dejado una libertad muy reducida, casi insignificante, por lo que sólo se ha concretado al cuidado de la población, al cuidado de la policía".

Antes de ser sometido a votación los términos de la fracción II de referencia, el Diputado Heriberto Jara Corona miembro de la Comisión de Constitución hizo una segunda intervención, en defensa de la mencionada fracción y dijo <sup>230</sup>:

"Los Municipios, las autoridades municipales, deben ser las que estén siempre pendientes de los distintos problemas que se presenten en su jurisdicción, puesto que son las que están mayormente capacitadas para resolver acerca de la forma más eficaz de tratar esos problemas, y están, por consiguiente, en mejores condiciones para distribuir su dinero, las contribuciones que paguen los hijos del propio Municipio y son los interesados en fomentar el desarrollo de él, en las obras de más importancia, en las obras que den mejor resultado, en las que más necesite, aquel Municipio. Seguramente que los habitantes de un Municipio son los más interesados en el desarrollo de éste; si se trata de un comerciante, yo creo que es él el mayormente interesado en que haya, por ejemplo, magníficas vías de comunicación, en que haya ferrocarriles en el lugar donde reside, en que haya facilidades para la exportación de sus productos, si se trata de alguna población agrícola, los particulares, lo que no ejercen el comercio, también ¿Cómo no han de desear que su población tenga las mejores condiciones, buenas calles, bien adoquinadas, con un servicio de atarjeas sano, con luz eléctrica, en fin, con todas las mejoras que los pueblos modernos tienen en la actualidad? y, por consiguiente, los habitantes de estas pequeñas entidades, que forman el gran conjunto nacional, serán los más interesados en el desarrollo de las poblaciones, los que procuren que se establezca una especie de competencia, porque nadie querrá quedarse atrás en la marcha hacia el progreso. Cuando sepa un Municipio vecino de otro que en éste se está desarrollando una magnífica acción en pro de la educación pública, esto servirá de aguijón, de estímulo para que el otro Municipio procure hacer lo mismo, para que procuren los habitantes tener en su población suficiente número de escuelas y tener profesores bien pagados, para que la acción escolar sea efectiva y eficaz <sup>231</sup>".

En relación a lo expresado por los Diputados que impugnaron los términos de la fracción II, Heriberto Jara manifestó las consideraciones que a continuación se presentan: "Algunos temores se han expresado -dijo- acerca de que si a los Municipios se les deja el manejo de la hacienda libremente, es probable que incurran en frecuentes errores de alguna trascendencia, nosotros en previsión de eso, nos hemos permitido asentar que las legislaturas de los Estados fijarán lo que a este corresponda para las atenciones meramente indispensables para el sometimiento de los gobiernos de los Estados, para lo que sea absolutamente necesario para el funcionamiento de esos gobiernos, pero queremos quitarles esas trabas 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, él recoge el dinero que el padrino o abuelo le han

<sup>229</sup> Véase *Diario de Debates, C. Constituyente de Querétaro, México, 1977*.

<sup>230</sup> *Ibidem*.

<sup>231</sup> *Ibidem*.

dado y después le da centavo por centavo para que no le hagan daño las charamuscas. Los Municipios no deben de estar en esas condiciones; si damos por un lado la libertad política, si la alardeamos de que los ha amparado una revolución social y que bajo este amparo se ha conseguido una libertad de tanta importancia y se ha vuelto al Municipio lo que por tantos años se le había arrebatado, seamos congruentes con nuestras ideas, no demos la 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 un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los Municipios no podrán disponer de un sólo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado; por lo tanto, señores Diputados, pido respetuosamente a vuestra soberanía os dignéis dar vuestro voto por el artículo 115 a discusión en la forma en que lo ha expuesto la Comisión <sup>227</sup>.

Después de un largo y acalorado debate sobre los términos en que debiera quedar la fracción II del artículo 115 Constitucional y una vez aclarado que no se puede establecer la absoluta autonomía de los Ayuntamientos, porque sería tanto como concederle el derecho de legislar para sí, en materias administrativas, hacendarias y en los demás ramos encomendados a su cuidado, quedó finalmente aprobado por 88 votos a favor y 62 en contra en los términos siguientes:

"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 sus necesidades".

---

<sup>227</sup> *Ibidem.*

## **EL MUNICIPIO CONSTITUCIONAL**

Habiendo analizado a la soberanía, sus principios de inalienabilidad e imprescriptibilidad, así como su ejercicio perteneciente a la nación, podemos afirmar que ésta última, a través de sus representantes, integran un Poder Constituyente, el cual, en uso de esa soberanía, crea el conjunto de normas que va a dar organización y formación a los poderes del gobierno, representativos de la voluntad del pueblo, integrando una Constitución de la cual van a emanar las Leyes que implantarán justicia y felicidad para sus gobernados.

Esta actuación constituyente se ha realizado en muy diversas épocas dentro del marco histórico de nuestra nación, resultando de su actividad, sistemas de gobierno que han sido establecidos de acuerdo a la época y la voluntad del pueblo, trazando diversas formas políticas.

Dentro de ese devenir, la célula, a nuestro parecer básica, de integración política regional, es y ha sido el Municipio, mismo que ha sufrido una diversidad de cambios en momentos se aprecia casi olvidado en su formación e importancia, para pasar a otra forma de Estado a veces definido y fortalecido en cuanto a su integración, formas y facultades.

### **1.- Constitución de Cádiz de 1812**

En este devenir histórico constitucional vamos a tratar de analizar la evolución del Municipio Nacional Mexicano partiendo de la Constitución Española de Cádiz, de efímera existencia en nuestro país ya que fue jurada por primera vez el 19 de marzo de 1812 en España y en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año; derogada por el Decreto de Madrid, expedido por Fernando VII, en mayo de 1814; restituida su vigencia como resultado de la sublevación del Coronel Rafael de Riego en España en 1820,



y en el Virreinato el 31 de mayo del mismo año, siendo abrogada en México definitivamente el 31 de enero de 1824, con la promulgación del Acta Constitutiva.

Para el logro del fin perseguido, nos permitimos analizar la organización política administrativa de la Constitución de Cádiz, y dado que los factores básicos de todo Estado son Población, Territorio y Poder, menester será iniciar con ellos.

El Capítulo I del Título Segundo se refiere al Territorio y dice en su artículo 10º: "El territorio español comprende la península con sus posesiones e islas adyacentes, y en la América Septentrional, Nueva España, provincias e islas. En la América Meridional la Nueva Granada, capitanías e islas; y en el Asia, las Islas Filipinas y las que dependen de su gobierno <sup>(26)</sup>."

Su gobierno, según el Capítulo III, es una monarquía moderada hereditaria, siendo su titular el rey, que es sagrado e inviolable y no sujeto a responsabilidad.

Para su justo gobierno, la Constitución de Cádiz, en su Título Tercero, determina el funcionamiento de las Cortes, compuestas de representantes de las provincias que integran el territorio español, quienes proponen y decretan las Leyes que van a regir a todo el reino. Para su integración, se prevee la elección de los Diputados mediante las juntas electorales de Parroquia, de Partido y de Provincia.

Ahora bien, el "Gobierno Político Interior de las Provincias y los Pueblos", determina el Título Cuarto, residirá en el Jefe Político Superior, quien será nombrado por el rey en cada una de ellas; éste será quien presida la diputación provincial que se renovará y elegirá finalmente por los electores del Partido cada dos años, precisamente al otro día de haberse nombrados los Diputados de las Cortes, señalándosele como atribuciones entre otras, el cuidar que se establezcan Ayuntamientos donde corresponda lo haya, conforme a lo prevenido en el artículo 310, mismo que a su letra dice: "Se pondrá ayuntamiento en los pueblos que no lo tengan y en el que convenga lo haya, no pudiendo dejar de haberle en los que por sí o con su comarca lleguen a mil almas, y también se les señalará término correspondiente <sup>(27)</sup>."

Justo es analizar una figura a que se refiere el artículo 309, que señala que para el gobierno de los pueblos habrá Ayuntamientos compuestos de alcaldes o alcalde, regidores y procurador síndico; serán presididos por el Jefe Político, donde lo hubiere.

Esto significa que el Jefe Político es quien preside el Ayuntamiento, queriendo hacer notar que no obstante la trascendental importancia de sus funciones, la Constitución no prevee el origen del nombramiento, ni sus funciones específicas. Sin embargo, debemos hacer notar por otro lado, que la integración del Ayuntamiento está perfectamente explicada, así como sus funciones, señalando en su artículo 323 que estos estarán bajo la inspección de la Diputación Provincial a quien deberán rendir cuentas, cada año, de los caudales públicos que hayan recaudado e invertido.

Esta Ley fundamental, atribuye a los Ayuntamientos las siguientes facultades:

PRIMERA. La Policía de Salubridad y Comodidad.

SEGUNDA. Auxiliar al alcalde en todo lo que pertenezca a la seguridad de las personas y bienes de los vecinos, y a la conservación del orden público.

TERCERA. La administración e inversión de los caudales de propios y arbitrios conforme a las Leyes y Reglamentos con el cargo de nombrar depositario bajo responsabilidad de los que le nombran.

CUARTA. Hacer el repartimiento y recaudación de las contribuciones, y remitirlas a la Tesorería respectiva.

QUINTA. Cuidar todas las escuelas de primeras letras y de los demás establecimientos de educación que paguen de los fondos del común.

<sup>26</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Leyes Fundamentales de México. Op. cit. pág. 61.*

<sup>27</sup> *Ibidem. pág. 95.*

- SEXTA. Cuidar los hospitales, hospicios, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban.
- SEPTIMA. Cuidar de la construcción y reparación de los caminos, calzadas, puentes y cárceles, de los montes y plantíos del común, y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato.
- OCTAVA. Formar las ordenanzas municipales del pueblo, y presentarlas a las cortes para su aprobación por medio de la diputación provincial, que las acompañara con su informe.
- NOVENA. Promover la agricultura, la industria y el comercio según la localidad y circunstancias de los pueblos, y cuanto les sea útil y beneficioso.

## **2.- Constitución de Apatzingán de 1814**

Don José María Morelos y Pavón convocó a un Congreso instalado en Chilpancingo, el 14 de septiembre de 1813, integrado por seis Diputados, que este designó y dos por elección popular. El 6 de noviembre, dicho Congreso hizo constar en una acta solemne la declaración de independencia de América Septentrional.

Los azares de la guerra obligaron al Congreso a emigrar de pueblo en pueblo. Durante varios meses de labores y amagada por las tropas del virrey, la pequeña Asamblea, cuya integración hubo de modificarse en parte, preparo la Constitución que fue sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, con el título de "Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana".

La Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica. Aunque fueron asignados los titulares de los tres poderes que instituían, las circunstancias impidieron su actuación normal.

Al ser capturado Morelos poco después de un año de promulgada la Constitución, se produce la disolución de los tres poderes motivada por el jefe insurgente Mier y Terán en Tehuacán, marcando este hecho el inicio de una azarosa etapa política constitucional de nuestra nación.

No fue posible determinar en la Constitución que nos ocupa una definida división política territorial de gobierno, porque únicamente incluye preceptos sobre la integración de los tres poderes. Cabe hacer notar que en su Capítulo II, en el que se refiere a las supremas autoridades, hace mención de un cuerpo representativo de la soberanía del pueblo, al que denomina Supremo Congreso Mexicano, integrado por Diputados elegidos en cada provincia.

Asimismo, regula la elección de las Juntas Electorales de Parroquia, debiendo celebrarse éstas en cada curato o pueblo del que se nombrara su elector que es quien llevará la representación de la parroquia a las Juntas Electorales de Partido, que se compondrán de los electores parroquiales congregados en la cabecera de cada subdelegación, procediéndose a la elección de los tres individuos que juzgue más a propósito, quienes acudirán a las juntas electorales de provincia, a efecto de proceder a la votación de Diputados, en la misma forma que se señala para la elección de Representantes de Partido.

Hemos de insistir que en virtud de que el inicio de la vida política independiente fue consecuencia de un acto revolucionario, consecuentemente era clara la imposibilidad de una paz que diera tranquilidad al Congreso Constituyente. La Constitución de Apatzingán es una aportación histórica de nuestro pasado constitucional, sin que de ella podamos lograr antecedentes del tema fundamental de nuestra tesis, que es el Municipio Constitucional.

### 3.- Constitución de 1824

El nuevo Congreso que reemplazaba al primer constituyente en un frustrado intento de expedir la Constitución, se reunió el 5 de noviembre de 1823, celebrándose dos días después su instalación solemne.

Don Miguel Ramos Anízpe se puso a la cabeza del partido federal y fue nombrado Presidente de la Comisión de Constitución. El 20 de noviembre, la Comisión presentó el Acta Constitucional, anticipo de la Constitución que permitiría asegurar el sistema federal. La discusión del acta se efectuó el 3 de diciembre de 1823 al 31 de enero del año de 1824, fecha ésta en que el proyecto fue aprobado con el nombre de "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana".

El 1o. de abril de 1824, dió inicio el Congreso a la discusión del proyecto de Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos, siendo aprobado por la Asamblea el 3 de octubre del mismo año, con el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", firmada el día 4 del mismo mes y año, y publicada al siguiente día por el Triunvirato Ejecutivo con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos".

No obstante haber sido adoptado el sistema federal por el 2o. Constituyente de 1823-24, en el contenido de la Constitución no se observan decisiones constitucionales que impliquen la categoría de estipulaciones de sistema federal de imprescindible observancia por los constituyentes locales en materia Municipal o de Ayuntamiento, dado que respecto a la organización política y territorial de los Estados, en su Título Sexto, artículo 161, la Ley fundamental en estudio, solamente establecía que sus partes integrantes son Estados independientes, libres y soberanos, en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior, dejando en libertad a las entidades federativas de aprobar su forma de organización interna.

En la cátedra de Derecho Constitucional el maestro Díaz de León Fleury en la ENEP Acatlán, afirma: "Este hecho denota que la Constitución de 1824, autorizaba a las entidades federativas componentes para determinar su organización política y territorial; la primera Constitución Mexicana fue totalmente respetuosa de la soberanía de los Estados en materia <sup>(29)</sup>."

Dicha apreciación se refuerza en la interpretación de los preceptos citados, pudiendo concluir que los Estados son libres y soberanos en su régimen interno, después de observar estipulaciones de sistema federal y respetar distribución precisa de competencias, en consecuencia, su organización como lo hemos afirmado, quedo sujeta a los congresos constituyentes locales.

Tomando por prototipo la Constitución del Estado de México de 1827, podemos observar que: "Después de la promulgación de la Constitución de 1824, los Ayuntamientos del Estado de México, continuaron observando las leyes, decretos y órdenes prescritas para su gobierno político, económico y administrativo, entre los cuales estaban tanto las ordenanzas del rey Felipe V, de noviembre de 1728, como las de 1813; los acuerdos del 2 de enero y 29 de agosto de 1829, como el del 29 de diciembre de 1821, y la orden del 30 de marzo de 1822." Como se puede notar, evidentemente se aplicaban aquellas disposiciones que eran mejor observables <sup>(29)</sup>.

Por decreto del Congreso del Estado de México, expedido el 9 de febrero de 1825, se establecieron las "Bases para la Organización de los Ayuntamientos", cuyas disposiciones señalaban que no podría haber corporación municipal en los pueblos donde no hubiera 4,000 habitantes, a excepción de las cabeceras

<sup>29</sup> MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO. "La Administración Estatal y Municipal de México". Editorial Condeyt Imán. Primera Edición. México, D.F. 1985.

<sup>29</sup> DIAZ DE LEON FLEURY, CARLOS. Op. cit.

de partido; estos Ayuntamientos se componían de un alcalde municipal, el síndico y tres regidores; en los pueblos donde hubiera 5,000 habitantes, el Ayuntamiento lo formarían un alcalde, un síndico y cinco regidores; los que pasaran de este número, sin llegar a 1,000 habitantes, tendrían ocho regidores. En la capital del Estado se crearon siete alcaldes, dos síndicos y dieciséis regidores; se advierte que en esta época los presidentes municipales funcionaban como "jueces conciliadores" denominados de "paz". La Constitución Política del Estado de México de 1827, previno que los alcaldes se renovarían totalmente cada año, los síndicos por mitad donde hubiere dos y por mitad los regidores, saliendo los más antiguos.

#### **4.- La Constitución de 1836**

El 2 de octubre de 1835, fueron expedidas por el Congreso Constituyente las Bases Constitucionales, y el 30 de diciembre de 1836, la Constitución Centralista que se dividió en siete estatutos, razón por la cual se le conoce también como la Constitución de las Siete Leyes.

La primera de ellas fue promulgada el 15 de diciembre de 1835 y las seis restantes, que ya no se publicaron por separado, sino de una sola vez, el 30 de diciembre de 1836. "El Congreso terminó la Constitución el 6 de diciembre, se aprobó la minuta el 25 y se entregó al gobierno el texto el 30 del mismo mes de diciembre <sup>(30)</sup>."

La Base Sexta, artículo Primero, señalaba que el territorio nacional se dividiría en Departamentos, conforme a la Octava de las Bases Orgánicas (constitucionales) de octubre de 1835, los Departamentos en Distritos, y estos en Partidos, sobre las bases de población, localidad y demás circunstancias conducentes, agregando, en el siguiente artículo que para el gobierno de los Departamentos habrá gobernadores y juntas departamentales que serán el consejo del gobernador. Asimismo, los artículos 22 y 23 de la Base Sexta indican:

"Artículo 22.- 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, encargados también de la policía, en el número que designen las Juntas Departamentales de acuerdo con los gobernadores respectivos."

"Artículo 23.- 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 de seis; los segundo de doce; y los últimos de dos <sup>(31)</sup>."

Como ya hemos señalado, la división del gobierno se hizo en base a Departamentos, y su gobierno interior estuvo a cargo de los gobernadores, con sujeción al gobierno general, correspondiendo a éstos la conservación del orden público en el interior del mismo, suspender a los Ayuntamientos, y admitir o no las renunciaciones de sus individuos, entre otras más. Asimismo, en cada Departamento existió una Junta Departamental que hacía las veces de órgano de consejo del gobernador, correspondiéndole entre otras funciones la de iniciar leyes relativas a administración municipal, así como la formación de las ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los reglamentos de policía interior del departamento.

Analizando la organización del Distrito, cabe señalar que ése estaba representado por un Prefecto nombrado por el gobernador y confirmado por el gobierno general, debiendo cumplir, entre otras funciones, la de velar sobre el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos y lo concerniente al ramo de policía, con un período de duración de cuatro años.

<sup>30)</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Op. cit.* pág. 202.

<sup>31)</sup> *Ibidem.* pág. 243.

A su vez, como lo hemos señalado, el Distrito se subdividió en Partidos habiendo en cada cabecera del mismo un subprefecto, nombrado éste por el Prefecto y aprobado por el gobernador, siendo sus funciones dentro del Partido las mismas que le corresponden al Prefecto en relación a su Distrito, con un período de duración de dos años.

Siguiendo la división del gobierno, no encontramos que los Ayuntamientos apoyan su existencia en los artículos 22 y 23, tal y como ya lo hemos hecho notar en su transcripción, cabiendo aquí una interesante observación que rompe con el sistema de nombramiento que caracterizaba al gobierno centralista, ya que el artículo 23 de la Ley Sexta que estamos analizando señala: "Los Ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglara una ley."<sup>121</sup>

Del precepto anterior se desprende que el nombramiento de los representantes dentro de la estructura municipal, sería por la vía democrática, escuchando la voluntad de sus moradores, e integrándose los Ayuntamientos por uno o más Alcaldes, Síndicos o Regidores y estando a cargo de los mismos, entre otras funciones: la de Policía de Salubridad y Comodidad, el cuidado de las cárceles, hospitales, escuelas de primera enseñanza, construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, recaudación e inversión de los propios y arbitrios, y la promoción de la agricultura e industria. Tocaba a los Alcaldes la función de ejercer en su pueblo el oficio de conciliadores, determinar en los juicios verbales, dictar en los asuntos contenciosos e instruir en el mismo caso, las primeras diligencias en las causas criminales.

Cabe mencionar que apenas iniciaba la vigencia de la Constitución de 1836, la hostilidad hacia ella de los federalistas se hizo sentir en todas sus formas. La penuria del físico, los trastornos de Texas y la Guerra de Francia ayudaban a fomentar la inquietud. La administración de Don Anastasio Bustamante había ensayado cuatro Ministerios: el último de ellos de tendencias federalistas moderadas, propuso al Consejo y a las Cámaras, que el Congreso, declarándose en calidad de convocante, llamara a elecciones de Diputados constituyentes, para que en seis meses a más tardar dictaran una nueva Constitución.

Dicha proposición fue objetada por casi todos los consulados, y por otra parte, los miembros del Supremo Poder Conservador no acudieron a la cita que les hizo el Ministerio, por lo que éste renunció a los tres días. La policía tolerante del Presidente degradaba todo el partido en el poder, por lo que una vez rehabilitado Santa Anna del desastre de Texas, fue designado en 1839 para ocupar la presidencia en forma interina, en sustitución de Bustamante que salía a campaña, teniendo Santa Anna varias reuniones con los políticos del momento, y acordando que el congreso que estaba en funciones reformara la Constitución. En ejecución del proyecto, el gabinete formado por Santa Anna presentó una iniciativa ante el Consejo de Gobierno a fin de que se excitase al Poder Conservador para declarar la voluntad de la nación, en el sentido de que el Congreso debía hacer a la Constitución todas las reformas convenientes. Después de algunas diferencias entre el Congreso y el gabinete, aquel accedió a la iniciativa, la que fue aprobada por las Cámaras.

Consecuentemente el supremo poder entró al estudio del problema aprobando el dictamen que autorizaba las reformas constitucionales, que al momento de ser publicado por el Ejecutivo invistió al Congreso de la función Constituyente.

Dentro de la encrespada controversia acerca de las reformas constitucionales, el federalista Gómez Farías se apoderó del Palacio Nacional y del Presidente Bustamante, siendo sofocado por el General Valencia, suscitándose una serie de proclamas en favor de las Reformas Constitucionales.

El 8 de agosto de 1840 el General Mariano Paredes A., proclamó en Guadalajara un Plan cuyo objeto era convocar un Congreso para reformar la Constitución. También el General Valencia es autor de una

<sup>121</sup> *Ibidem.* pág. 243.

proclama en la Ciudadela, sumándose a éste Santa Anna, suscribiéndolo en la Ciudad de Perote en el mes de septiembre. Otro plan fue elaborado por el propio Presidente Don Anastasio Bustamante, acogiendo la idea de convocar a un Congreso Constituyente extraordinario.

Las bases del Plan de Tacubaya fueron firmadas por Santa Anna, Valencia y Paredes, el 28 de septiembre, declarando que habían cesado los Poderes Supremos, con excepción del Judicial, resolviendo convocar a una junta de personas designadas por Santa Anna, a fin de elegir presidente provisional, quien tendría todas las facultades necesarias para la organización de los distintos ramos de la Administración Pública, habiendo concluido de esa forma la vigencia de la Constitución Centralista de las Siete Leyes.

Ahora bien, según el proyecto de reforma, debemos destacar de acuerdo al tema que nos interesa, lo establecido en el artículo 3º, que a la letra dice: "El territorio nacional se dividirá en Departamentos, Distritos y Partidos" ..haciendo notar en cuanto al gobierno de los departamentos que ... "Los gobernadores seguirán al frente del gobierno" ..., tal como estaba comprendido en la Constitución de las Siete Leyes. En cuanto al Distrito y al Partido, éstos seguían siendo encabezados por el Prefecto y el Subprefecto con las obligaciones y facultades establecidas en la Constitución de las Siete Leyes.

Encontramos en el proyecto de reforma un cambio substancial en cuanto al órgano de gobierno del Ayuntamiento, toda vez que se establece que habrá Ayuntamientos en las capitales de los Departamentos, en los puertos del mar, y en las demás poblaciones numerosas que designen las Juntas Departamentales. Como podemos apreciar, queda la facultad de decisión de crear Ayuntamientos a las Juntas Departamentales; aboliéndose lo establecido anteriormente con respecto a que la base de decisión correspondía a su población existente.

Una observación más sobre el proyecto, es la desaparición que se hace de los alcaldes, ya que en su artículo 147, en forma textual señala lo siguiente: "Los Ayuntamientos se compondrán solamente de regidores y síndicos, en el número que las mismas Juntas Departamentales señalen a cada uno, oyendo a los Prefectos y Subprefectos en su caso"<sup>(33)</sup>

El nombramiento por la vía popular se conserva, así como sus funciones administrativas, desapareciendo tanto el cargo de alcalde como sus funciones de carácter judicial que establecía la Constitución de las Siete Leyes.

## **5.- Constitución de 1843**

"El 23 de diciembre de 1842, el Presidente de la República, Don Nicolás Bravo, hizo la designación de los ochenta notables, que integrando la Junta Nacional Legislativa debían elaborar las bases orgánicas<sup>(34)</sup> siendo designado como Presidente de la Junta el General Valencia, la que fue instalada el 6 de enero de 1843, acordándose por mayoría y de conformidad con la opinión del ministerio, que no se reduciría a formular simples bases constitucionales, sino que expediría una Constitución.

Las Bases de Organización Política de la República Mexicana por Santa Anna el 12 de junio de 1843, y publicadas el 14 del mismo mes y año.

Con la apertura de sus sesiones en enero de 1843, el Congreso electo, conforme a las Bases Orgánicas, inició su oposición al Presidente Santa Anna; en los finales de ese año el Presidente interino General Valentín Canalizo, disolvió el Congreso, pero cuatro días después el General José Joaquín Herrera, como Presidente del Consejo, desconoció al General Valentín Canalizo asumiendo el Poder Ejecutivo y reinstalando al Congreso.

---

<sup>(33)</sup> *Ibidem.* pág. 283.

<sup>(34)</sup> *Ibidem.* pág. 403.

- El primer acto de las Cámaras consistió en destituir a Santa Anna, quien se dirigía a Jalisco para sofocar el pronunciamiento del General Mariano Paredes Arriaga, adherido a un Plan de Guadalajara que pedía, entre otras cosas, reformas constitucionales.

Desterrado Santa Anna, el General José Joaquín Herrera gobernó conforme a las Bases Orgánicas desde diciembre de 1844, hasta el 30 de diciembre de 1845. Bajo su administración el Congreso General modificó en una ocasión las Bases Orgánicas mediante la Ley del 25 de septiembre de 1845, que sustituyó sus artículos del 31 al 46, reformó el 167, y adicionó el 169, relativos todos ellos a la elección de senadores. En la última fecha indicada, triunfó un nuevo pronunciamiento del General Paredes proclamó en el Plan de San Luis, la convocación de una Asamblea Nacional investida de toda clase de poderes sin término ni valladar a sus decisiones soberanas. Posteriormente es designado Presidente el General Mariano Paredes Arriaga, quien expidió en enero de 1846 la convocatoria para el Congreso Nacional Extraordinario con funciones de constituyente.

El Congreso se reunió el 9 de junio, y en su efímera existencia de menos de dos meses, no realizó en forma alguna la tarea Constituyente para lo que fue convocado.

El gobierno de Paredes se había significado por sus tendencias monárquicas, produciéndose poderosa rescisión adversa, ante cuya arremetida no fueron suficientes las declaraciones del General Paredes en favor de la República, ni tampoco la proposición que el Vicepresidente Don Nicolás Bravo presentó al Congreso Extraordinario el 3 de agosto de 1846 para que declarara su propio receso y que las Bases Orgánicas seguían siendo la Constitución de la República.

Al día siguiente estalló en la Ciudadela el pronunciamiento del General Don Mariano Salas, quien en una circular que firmaba también Don Valentín Gómez Farías; denunciaba como tradición a la Independencia los Proyectos de monarquía, solicitaba la reunión de un nuevo Congreso Constituyente conforme a las Leyes Electorales de 1824, y pedía el regreso de Santa Anna.

El triunfo del movimiento de la Ciudadela, puso fin a la administración del General Paredes y a la Constitución de las Bases Orgánicas.

Ahora bien, una vez analizada la formación de las Bases Orgánicas de la República Mexicana, debemos tocar los preceptos que tengan relación con los antecedentes constitucionales del Municipio.

El Título Primero, se refiere al "Territorio, forma de Gobierno y Religión de la Nación; señalando textualmente su artículo 4º: "El territorio de la República se dividirá en Departamentos, y éstos en Distritos, Partidos y Municipalidades. Los puntos cuyo gobierno se arregle conforme a la segunda parte del artículo anterior se denominarán territorios (35)."

Como podemos apreciar, la división política del territorio nacional seguía siendo el adoptado por la Constitución Centralista a la que nos hemos referido con antelación.

En su Título Séptimo nos habla del Gobierno de los Departamentos, señalando en su artículo 131, que: "Cada Departamento tendrá una asamblea compuesta de un número de vocales, que no pase de once ni baje de siete, a juicio por otra vez, de las Juntas Departamentales; con la denominación de Asambleas Departamentales, mismas que tendrán entre otras facultades: hacer la división política del territorio del Departamento, establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas, y reglamentar la policía municipal urbana y rural. Aprobar los planes de arbitrio municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las Municipalidades."

Como hemos analizado, la subdivisión política territorial, entre otras, son el Departamento, estando al frente del mismo un Gobernador que será nombrado por el Presidente de la República a propuesta de las Asambleas Departamentales.

<sup>(35)</sup> *Ibidem.* pág. 406.

Hemos de hacer notar que dichas bases orgánicas no preveen en ninguno de los preceptos, la organización de los Distritos, Partidos y Municipalidades, lo que nos hace considerar que correspondía a las Asambleas Departamentales la determinación de la organización, instalación y funcionamiento de las Municipalidades.

## **6.- Constitución de 1857**

Hacia el año de 1853 la situación del país se presentaba caótica, las pugnas políticas por alcanzar el poder entre liberales y conservadores se acrecentaban, y el erario de la Nación se encontraba en banca rota. Al ingresar como Presidente Juan Bautista Ceballos, realiza como primer acto de gobierno la disolución del congreso.

El partido de los conservadores llama a Antonio López de Santa Anna que se encontraba desterrado en Colombia, quien fue nombrado Presidente, centralizó el poder en sus manos tomando el título de Alteza Serenísima; es así que se inicia la dictadura más absolutista de todos sus gobiernos, al grado que gobierna a su capricho por medio de decretos, fracturado el orden constitucional, no se pensó en llamar a la redacción de una nueva carta.

Tanto liberales como los moderados y gran parte del sector de los conservadores fueron atropellados en sus derechos y libertades por la dictadura despótica de Santa Anna, dando origen a la Revolución de Ayutla.

### El Plan de Ayutla y El Estatuto Orgánico Provisional

El Plan de Ayutla encabezado por el Coronel Ignacio Comonfort tenía como principios fundamentales; cesar del poder público al General Santa Anna; convocar a representantes de cada Estado o territorio para nombrar interino; cada Estado debería elaborar sus estatutos provisionales; convocar a un congreso extraordinario para organizar la República en forma representativa y popular.

El régimen provisional de Don Ignacio Comonfort cristalizó el Plan de Ayutla, se expidió con fecha 15 de mayo de 1856 un Estatuto Orgánico Provisional que establecía las Bases de gobierno a que debían sujetarse la República en tanto se expedía la nueva Constitución.

Este estatuto hacía descansar el sistema de gobierno sobre los Gobernadores de los Estados y los Jefes Políticos de los territorios, cuyas obligaciones y facultades delimitaba escrupulosamente. Debían cuidar de la conservación del orden público; publicar las Leyes y Decretos del Gobierno general dentro del tercer día de su recepción, nombrar a las autoridades políticas subalternas así como a las judiciales; atender a la conservación de hacienda pública y al buen estado de las finanzas; fomentar la instrucción y los caminos públicos; expedir ordenanzas; imponer multas no mayores de \$500.00 a los que faltaran a sus mandamientos; aplicar las sanciones marcadas por los Reglamentos.

El 25 de junio de 1856 se expidió la Ley sobre desamortización de fincas rústicas y urbanas, en virtud de la cual las fincas que tuvieran o administraran las corporaciones civiles, entre estas los Ayuntamientos, se adjudicaban en propiedad por el valor correspondiente a la renta que en esa fecha pagaran, capitalizándolas al 6% anual.

Con este motivo, los Ayuntamientos se vieron privados de sus bienes llamados "propios", obteniendo, a cambio, capitales impuestos sobre fincas, que no tardaron en irse gastando o dilapidando. En esta forma,



los Municipios se vieron privados de sus ingresos que disfrutaban desde la Colonia, se excluían de desamortización los bienes destinados exclusivamente a servicios públicos, dicha Ley es conocida como la Ley Lerdo, ya que fue Don Miguel Lerdo, uno de los más radicales reformistas quien la redactó. Tal estatuto vigente hasta el 15 de septiembre de 1857, fecha en que se puso en vigor la Constitución Federal del 5 de febrero de ese año.

La Constitución reformista, indica Ochoa Campos, dejó sin elevar a precepto constitucional el régimen de municipalidades y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y en los territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales.

Al efecto dice: "Para el arreglo interior del Distrito Federal y territorios sobre la base que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas y municipales, se agregará y judiciales, designándoles las rentas para cubrir a sus atenciones locales (Art. 72, fracción IV)".

Por los artículos 40 y 41 reservaba a los Estados, la facultad de organizar su régimen interior.

Sin embargo, en el seno del Constituyente se había elevado la voz del Diputado Castillo Velasco, para presentar un proyecto de adiciones sobre municipalidades, que en sus puntos más sobresalientes decía:

1.- Así como se reconoce la libertad "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." En consecuencia, siguiendo el principio de la soberanía popular, proponía como un artículo de la Constitución:

"Que toda municipalidad con acuerdo de un consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes al Municipio y votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras que acuerde, siempre que con ellas no perjudiquen a otra municipalidad o al Estado."

Lamentablemente este proyecto no fue incorporado a la Carta Constitucional de 1857 <sup>(36)</sup>.

La organización política local derivada de la Reforma no fue materia de modificación substancial, sino que sólo recibió una nueva reglamentación de las prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente nato de los Ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía.

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

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

<sup>36</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES. *La Reforma Municipal*. Op. cit. pág. 253.

14.-Imponer sanciones gubernativamente.

15.-Librar órdenes de cateo. etc.

### El Municipio durante el Porfiriato

El General Porfirio Díaz permaneció en el poder de la Nación durante treinta años, -excepto los cuatro años que ocupó el cargo su entrañable amigo Manuel González- el régimen de las jefaturas políticas ahogó por completo la vida municipal, se acentuó la centralización y borró por completo todo rasgo de autonomía municipal. Los Ayuntamientos fueron agrupados en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partido, distrito, prefectura o cantón.

Las jefaturas políticas tenían las siguientes características:

- 1.- Estaban sujetas a la voluntad de los gobernadores.
- 2.- Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el gobierno del Estado y los Ayuntamientos
- 3.- Centralizaban y maniataban toda actividad municipal.
- 4.- Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Nos dice Tena Ramírez <sup>(97)</sup> "Para acentuar la centralización y borrar toda autonomía municipal, el gobierno del General Díaz agrupó a los Ayuntamientos en divisiones administrativas superiores que recibieron los nombres de partidos, distritos, prefecturas o cantón. Los prefectos, de origen centralista, pues fueron instituidos por la Constitución del 36 (Art. 17 de la Ley VI), eran los agentes del gobierno central del Estado, cerca de la población de los distritos; no obedecían otras órdenes que las del gobernador y los medios que empleaban para conservar la paz y el orden eran a veces crueles e ilegales; su actuación hacíase incompatible con cualquier asomo de libertad municipal."

"Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal. En cuanto a su forma institucional, las jefaturas políticas se vieron matizadas por algunos rasgos particulares que les imprimieron las constitucionales locales <sup>(98)</sup>."

Por otra parte, el Licenciado Emilio Rabasa <sup>(99)</sup>, afirma en su tratado "La Constitución y la Dictadura": "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 tenga medios inmediatos de acción y centralización."

### **7.- Constitución de 1917**

De acuerdo con los antecedentes históricos, Don Venustiano Carranza está considerado como "un apasionado de la libertad Municipal"; en efecto, se tiene conocimiento que tan pronto se logró el derrumbe del régimen espurio de Victoriano Huerta, convocó a una Convención de Generales en el local de la Cámara de Diputados el 3 de octubre de 1914, en cuyo mensaje que les dirigió decía en una de sus partes: "Todos ustedes -los jefes del ejército constitucionalista- discutirán el programa político del Gobierno Provisional de la República y los asuntos de interés general que conduzcan al país a la realización de los ideales de justicia y libertad, por los que tan esforzadamente hemos luchado <sup>(100)</sup>."

<sup>(97)</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE. *Derecho Constitucional Mexicano*. Op. cit. pág. 148.

<sup>(98)</sup> OCHOA CAMPOS, MOISÉS. *La Reforma Municipal*. Op. cit. pág. 274.

<sup>(99)</sup> RABASA, EMILIO. *La Constitución y la Dictadura*. Editorial Porrúa. México, 1976. pág. 227.

<sup>(100)</sup> ROMERO FLORES, JESUS. *Anales Históricos de la Revolución Mexicana*. Tomo I, Primera Edición; Editorial Porrúa. México, 1939.

Carranza trataba de cumplir su ofrecimiento formulado en el transcurso de la lucha por la legalidad; no sólo restablecía con carácter transitorio las instituciones gubernamentales, sino que además sometía a discusión un programa de reformas factibles de cumplimiento desde que la Revolución ocupaba victoriosamente la capital de la República.

Fue entonces cuando abordó resueltamente el problema Municipal; afirmando que durante su campaña por la reconquista de las instituciones usurpadas, todos los jefes del ejército nos comprometimos en que el Gobierno Provisional debía implantar las reformas sociales y políticas de urgente necesidad pública; para dar cumplimiento a las aspiraciones del pueblo en sus necesidades de libertad económica, de igualdad política y de paz orgánica, como es, en primer término el aseguramiento de la libertad municipal como base de la división política de los Estados y como principio y enseñanza de todas las prácticas democráticas.

En el mencionado mensaje también dijo <sup>(41)</sup> "Que los Municipios por causa de utilidad pública expropian, en todas las negociaciones establecidas en lugares que tengan más de quinientos habitantes la cantidad necesaria de terreno para la edificación de escuelas, mercados y casa de justicia." Con ello Don Venustiano Carranza ratificaba su especial preocupación por el problema municipal; por lo que algunos analistas de la Revolución Mexicana le conceden el título de "Apostol del Municipio Libre".

Dada la inseguridad de los poderes de la República en la capital del país, el 12 de diciembre de 1914, el gobierno provisional de Carranza fue trasladado a la Ciudad de Veracruz, desde donde expidió un decreto con "Adiciones al Plan de Guadalupe" <sup>(42)</sup>. Dicho decreto en su artículo 2º reafirma que: El primer Jefe de la Revolución 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; entre ellas, el establecimiento de la libertad municipal como institución Constitucional"; de inmediato, la Sección de Legislación Social preparó los proyectos de Ley que se adicionarían al Plan de Guadalupe; de un total de 19, de los cuales cinco se referían a cuestiones municipales siendo estos los que a continuación se anotan:

- \* Ley Orgánica del artículo 109 de la Constitución de la República consagrando al Municipio Libre.
- \* Ley que faculta a los Ayuntamientos para establecer oficinas, mercados y cementerios.
- \* Ley que faculta a los Ayuntamientos para la expropiación de los terrenos para establecer escuelas, mercados y cementerios.
- \* Ley sobre la Organización Municipal en el Distrito Federal, Territorios de Tepic y Baja California.
- \* Ley sobre los procedimientos para expropiación de bienes por los Ayuntamientos de la República, para la instalación de escuelas, cementerios, mercados, entre otras obras.

Estos antecedentes representan los aspectos básicos que dieron origen al artículo 115 Constitucional, donde se reconoce a la institución Municipal como la base de nuestra organización política nacional, otorgándoles la autonomía de que se encontraban privados por habérselas arrabataado los Prefectos y Jefes Políticos.

En 1916, el Congreso Constituyente, reunido en Querétaro designó la Comisión de Constitución que elaboró el proyecto de la Carta Magna presentado por Don Venustiano Carranza, que en relación a nuestro trabajo: el Municipio Libre decía <sup>(43)</sup>.

<sup>(41)</sup> MANCISIDOR, JOSE. *Historia de la Revolución Mexicana*. 38ª Edición. Editorial Costa-Amic, S. A. México, 1979. pág. 242.

<sup>(42)</sup> OCHOA CAMPOS, MOISES. *Op. cit.* pág. 175.

<sup>(43)</sup> MUÑOZ, VIRGILIO y RUIZ MASSIHU, MARIO. *Op. cit.* pág. 85.



## **MARCO JURIDICO DEL MUNICIPIO ( Reforma de 1983 )**

El Estado Mexicano es un estado de derecho que para realizar sus actividades políticas, económicas y sociales necesita de un régimen jurídico que lo regule. A partir de aquí, la actividad pública del gobierno municipal cuenta con una legislación que también está al cuidado de su actividad pública. Su estructura tiene su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de ella se derivan una serie de reglas básicas para todos los Municipios del país.

La Constitución junto con las Leyes del Congreso de la Unión y los Tratados Internacionales son la Ley Suprema de toda la Unión y no pueden ser contravenidas por constituciones o leyes estatales. Si bien los Estados son libres y soberanos se establece el principio de que los Estados a través de sus legislaturas locales, incorporarán a sus constituciones y leyes locales, las normas jurídicas que deberán regular la vida y desarrollo de las comunidades municipales.

Dentro de los límites de producción legislativa para los Estados; el marco jurídico general del Municipio está integrado por:

- 1) **Ambito Federal.-** Preceptos constitucionales y diversas leyes reglamentarias de su propio articulado.
- 2) **Ambito Estatal.-** Constituciones estatales y diversas leyes y reglamentos.
- 3) **Ambito Municipal.-** Bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que expidan los Ayuntamientos conforme a las leyes.

### **1.- Artículo 115 Constitucional (Reforma de 1983)**

El artículo 115 Constitucional reformado mediante el decreto del 2 de febrero de 1983 es el precepto básico que regula la actividad Municipal. Su contenido aborda los siguientes aspectos:

#### De la Concepción General del Municipio:

De la Constitución se desprende que el Municipio forma parte del Estado Mexicano, por lo que es responsable en el ámbito de jurisdicción territorial de ejercer la rectoría del desarrollo municipal, para garantizar que sea integral; que fortalezca la soberanía nacional y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución (artículo 3º y 25).

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 (artículo 15):

**1.-** Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado (artículo 115, fracción I).

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 directa, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación, que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato (artículo 115, fracción I, Segundo párrafo).

De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de Diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los Ayuntamientos de todos los Municipios (artículo 115, fracción VIII, inciso b párrafo Quinto).

Las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender Ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a algunos de sus miembros, por alguna de las causas graves que la Ley 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 celebren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los períodos respectivos.

Si alguno de los miembros dejara de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según disponga la Ley (artículo 115, fracción I, párrafo Tercero y siguientes).

**2.-** 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 reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones (artículo 115, fracción II).

**En materia Hacendaria:** El Municipio estará investido de personalidad jurídica y manejará libremente su hacienda que 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.

- 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 a 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 o subsidios respecto a las mencionadas contribuciones en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del servicio 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 (artículo 115, fracción IV).

**En materia de Servicios Públicos.** - Los Municipios como componentes básicos de la sociedad en general e instituciones inmediatas de la acción social, concurrirán junto con los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, en la prestación de 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.
- 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 sujeción a la Ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.

Asimismo, se determina que la Federación y los Estados, en los términos de Ley, podrán convenir la asunción por parte de estos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios a efecto de que estos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.

**En Materia de Desarrollo Urbano.**- 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; 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 (artículo 115, fracción V).

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas conformen 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 ordinaria el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia (artículo 115, fracción VI).

El Congreso de la Unión tiene facultad: para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución (artículo 73, fracción XXIX-C).

En materia del Poder Ejecutivo en los tres ámbitos de gobierno. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente (artículo 115, fracción VII).

**En Materia de Planeación Democrática.**- El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogiendo las demandas y aspiraciones para su incorporación al plan y los programas de desarrollo.

La Ley determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución (artículo 26).

El Municipio, de acuerdo con las normas, principios y lineamientos del sistema de planeación democrática que el gobierno estatal organiza para conducir el desarrollo de la entidad, en congruencia con el sistema nacional, intervendrá en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal, recogiendo las aspiraciones y deseos de la población que gobierna.

**En Materia de Garantías Individuales.**- En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y las condiciones que ella misma establece (artículo 1º).

En esta virtud, las autoridades municipales dentro de su jurisdicción territorial, vigilarán en todo tiempo, que en el ejercicio de su actividad de gobierno y en su relación con la población, todo individuo goce de las garantías consignadas en los artículos del 2º al 29 de la Constitución, mismas que no podrán ser suspendidas, sino sólo en los casos y con las condiciones que la propia Constitución establece.

**En Materia de Salud y Vivienda.**- Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI, del artículo 73 de la Constitución.

Toda la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo (artículo 4º, párrafo Tercero y Cuarto). El Municipio, como integrante de la organización del gobierno de la entidad federativa de su ubicación y como parte del Estado, procurará orientar sus acciones a satisfacer el derecho de la población a la salud y a la vivienda, considerando éstos, como objetivos prioritarios del desarrollo integral del Municipio.

En Materia de Educación.- La educación que imparte el Estado-federación, Estados y Municipios- tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia (artículo 3º). El Congreso tiene facultad: (...) para dictar las Leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios, el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República (artículo 73, fracción XXV).

En Materia de Trabajo.- Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere (artículo 115, fracción IX).

El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya sea que se efectúe por oficinas municipales, bolsa de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular (artículo 123, fracción XXV).

Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente (artículo 123, fracción XXVI).

En Materia de Cultos.- Corresponde a los poderes federales ejercer en materia de culto religioso y disciplina externa la intervención que designen las leyes. Las demás autoridades obrarán como auxiliares de la federación.

El encargado de cada templo, en unión de diez vecinos más, avisará desde luego a la autoridad municipal quien es la persona que está a cargo del referido templo. Todo cambio se avisará por el ministro que cese, acompañado del entrante y diez vecinos más. La autoridad municipal, bajo pena de destitución y multa hasta de mil pesos por cada caso, cuidará del cumplimiento de esta disposición; bajo la misma pena llevará un libro de registro de los templos, y otro de lo encargados. De todo permiso para abrir al público un nuevo templo, o del relativo al cambio de un encargado, la autoridad municipal dará noticia a la Secretaría de Gobernación, por conducto del gobernador del Estado. En el interior de los templos podrán recaudarse donativos en objetos muebles (artículo 130).

En Materia de Deberes Ciudadanos.- Son obligaciones de los mexicanos:

Asistir en los días y horas designados por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos para el ejercicio de los derechos de ciudadano, diestro en el manejo de las armas y conocedores de la disciplina militar (artículo 31, fracción II).



Contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes (artículo 31, fracción IV).

Son Obligaciones del Ciudadano de la República:

Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, la profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en los padrones electorales, en los términos que determinen la Leyes (artículo 36, fracción I).

Desempeñar los cargos concejiles del Municipio donde resida, las funciones electorales y las del jurado.

En Materia de Responsabilidad Pública. - Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se refutarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

La Constitución de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del Primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios (artículo 108, párrafo Primero y último).

Ley Federal de Vivienda. - Esta Ley de reciente creación (puesta en vigencia el 29 de diciembre de 1983) define la forma y alcances de las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal en materia de obtención y adjudicación de tierra para la vivienda, financiamientos, programas de construcción, bolsa de tierra urbana y demás aspectos relacionados con este tema.

El artículo 1º de la citada Ley establece su justificación y objetivo de la siguiente forma:

La presente Ley es reglamentaria del artículo 4º, párrafo Cuarto de la Constitución General de la República. Sus disposiciones de orden público e interés social, tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirá el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

Es importante mencionar que actualmente, se han constituido en la mayoría de los Estados de la República, los comités estatales de reservas territoriales, que tienen entre otras funciones, obtener y administrar terrenos que se utilizarán como áreas de crecimiento de los centros de población por lo que tendrán un papel muy importante en la planeación de los centros urbanos, ya que en dichos comités deben estar representados los Municipios, además de las entidades federativas y estatales competentes.

El artículo 115 de la Constitución Política de 1917 estableció el derecho de los ciudadanos a elegir a los funcionarios del Ayuntamiento, con la finalidad de garantizar la existencia de gobiernos municipales representativos y populares.

El Congreso Constituyente intentó definir en el artículo 115 los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política municipal y en esa medida hacer partícipe al Ayuntamiento

del desarrollo nacional. Sin embargo, otro problema quedó en pie: el Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio.

La tendencia a limitar la autonomía política municipal por parte de los gobiernos estatal y federal es también una constante en lo que va de este siglo. Es por ello que para ubicar la presencia política del Municipio en la actualidad, hemos de hacer referencia al proceso de centralización, tanto del poder político como de las actividades económicas y sociales.

La crisis que vivimos en la actualidad es en esencia una crisis de centralización que ha concentrado los recursos materiales, financieros y humanos y las actividades productivas en unas cuantas regiones del territorio nacional.

A nivel municipal este fenómeno se manifiesta en la existencia por un lado, de unos cuantos Municipios desarrollados y, por otro, de una gran mayoría de Municipios que se enfrentan a una situación permanente de penuria económica. El proceso centralizador de la economía genera graves desigualdades en el nivel de desarrollo social y económico al interior de cada uno de los Municipios del país.

El gigantismo urbano y el abandono de las zonas rurales son una expresión del centralismo que entorpece e impide el pleno desenvolvimiento de las capacidades regionales.

El Estado ha experimentado también un proceso de centralización que fue despojado al Municipio de sus recursos y de sus capacidades, provocando al mismo tiempo la extinción del poder municipal y la expansión del poder del gobierno federal. Los ingresos nacionales se fueron concentrando en manos de la federación, y de los Estados en menor medida, quedando sólo una mínima parte para los Municipios. Así, mientras que en 1929 la Federación absorbía el 71.1% de los ingresos del país, las Entidades Federativas el 21.2% y los Municipios el 7.7%, para 1962 la proporción había sufrido modificaciones que acentuaron los niveles de empobrecimiento de los gobiernos municipales, los cuales en ese año participaron sólo del 1.1% de los ingresos, en relación al 90.7% de la Federación y al 8.3% de los Estados. En consecuencia, los Municipios se ven obligados a solicitar el apoyo económico de los Estados y de la Federación, mermando su autonomía y generando un círculo vicioso. Los Municipios pierden su autonomía porque son pobres y por lo tanto requieren de la intervención estatal y federal, la cual repercute en una mayor dependencia que tiende a empobrecerlos aún más.

Uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del Municipio es que su gobierno recibe de los gobiernos federal y estatal un escaso, aunque actualmente creciente, financiamiento que no le permite satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. A ello se debe que el gobierno municipal sufra descrédito frente a los ciudadanos y pierda autoridad y legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la colectividad.

Así, mientras menos recursos económicos tienen el gobierno y la administración municipales, menos pueden satisfacer las necesidades de la comunidad y tampoco si no cuentan con el apoyo y la participación de los ciudadanos, no podrá el Ayuntamiento promover el mejoramiento de la administración y de los servicios públicos.

La dinámica centralizadora aquí descrita llegó a sus límites de eficacia y se encuentra en su etapa de rendimientos decrecientes y negativos.

Las prácticas y mentalidades centralistas se convierten en un obstáculo que distorsiona a la democracia, profundiza la desigualdad e imposibilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos del país.

La solución al círculo vicioso no es sólo demandar más financiamiento a la federación, pues los recursos siempre son limitados, sobre todo en estos momentos en que el gobierno federal debe afrontar el compromiso de reordenar la economía y pagar los intereses de la deuda externa. Se trata de rebasar los límites de la mera prestación de los servicios públicos, para que el Municipio intervenga en aquellas actividades económicas que le permitan generar sus propios ingresos, con los cuales habrá de mejorar la administración y la prestación de los servicios públicos.

Se dice que si el Municipio no puede prestar los servicios públicos mínimos a la comunidad, menos podrá encargarse de la tarea extra de promover el desarrollo político y económico. Sin embargo, es justamente por haberse limitado a la mera prestación de servicios que no ha podido procurarse de manera autónoma los ingresos económicos necesarios para la promoción del desarrollo.

En este sentido, la única vía para escapar del proceso de deterioro y pérdida de poder político y económico, es que el Municipio, en tanto que la comunidad organizada por el Ayuntamiento, promueva las actividades económicas y genere sus propios recursos con los que pueda satisfacer la necesidad de servicios públicos y mejorar la administración. Con esto queremos decir que no sólo es el dinero el que puede poner en actividad el trabajo del hombre. El trabajo del hombre, a través de la organización cooperativa, se pone en actividad y genera riqueza, la cual posteriormente se transforma en dinero.

El Municipio tiene la capacidad de inducir la organización cooperativa del trabajo para la creación de poder. Sólo hay una forma de generar poder donde no existe previamente: organizando a la comunidad. La organización es la generadora originaria de poder. Organizar es participar en la acción social. Este es el proceso de democratización integral de la sociedad, que es el fundamento de la Reforma Municipal. Es precisamente porque el Municipio tiene escaso poder económico que necesita generar poder social. Mientras no se comprenda este principio básico, la descentralización y el fortalecimiento municipal no serán posibles. La descentralización no es una simple reasignación de lo centralizado. No es la redistribución de la escasez, sino la creación de las condiciones para generar más riqueza en todo el territorio. La descentralización no es la simple desconcentración territorial que siga preservando la centralización del poder económico y político.

El fortalecimiento municipal tiene que realizarse desde el interior del Municipio. No puede realizarse desde el exterior. Si el Municipio no genera su propio poder social no podrá atraer hacia sí otros poderes económicos. Si no tiene poder, no puede ser receptor de recursos externos.

La descentralización se fundamenta en el ejercicio pleno del Municipio Libre. Descentralización y Municipio forman una unidad y realizan un mismo movimiento. Pero este movimiento no puede provenir solamente de las decisiones de los grandes centros de poder. Tiene que estar fundado en la participación de la comunidad que lo habita. No se puede poner en actividad si su comunidad no lo desea. Desarrollarlo económicamente implica hacerlo políticamente.

Al mismo tiempo que se intenta fortalecer al Municipio en lo económico, el Estado en sus tres niveles: federal, estatal y municipal tiene que favorecer su fortalecimiento social y político. Pero su verdadero fortalecimiento sólo puede provenir del interior del Municipio, a través de la organización. Para que pueda ejercer actividad tiene primero que organizar a la sociedad y generar poder. La política es el fundamento para extender la actividad económica hacia los Municipios.

En la tradición de nuestro país, el presidente municipal es el factor principal para la organización de la comunidad. Por ello, si quiere tener la confianza de su comunidad y la disposición volitiva para poner en actividad los recursos humanos, materiales y naturales del Municipio, tiene que comportarse como

auténtico representante de la comunidad. Si no lo hace así, será difícil que la comunidad lo siga. Un obstáculo para fortalecer al Municipio y para ponerlo en actividad puede ser entonces el propio presidente municipal. En cambio, el mejor impulsor del desarrollo municipal será el presidente municipal verdaderamente representativo, capaz de movilizar a la comunidad para el beneficio de la misma. Esa es la razón por la cual el mejor aliado de la política de descentralización será la autoridad municipal, elegida democráticamente y capacitada para organizar a la comunidad.

Hasta ahora la regulación del proceso económico por el Estado se realiza a través del nivel federal y estatal, pero no a través del municipal, que es el más cercano a los problemas que aquejan a la población y, por tanto, es también la instancia de gobierno que mejor conoce las posibles alternativas de solución a tales problemas. Con la promoción del desarrollo de la comunidad el gobierno municipal impulsa y regula el proceso económico, contrarrestando la centralización.

En efecto, para que la descentralización sea realmente efectiva, tiene que arraigarse en el poder social. Sólo el poder social, es decir la democratización integral, es capaz de oponerse a las tendencias centralizadoras de la economía. Sólo el fortalecimiento del Municipio a través del fortalecimiento del poder social dentro de un territorio determinado, podrá convertirse en la fuerza compensadora de los centros urbanos industriales congestionados.

Es necesario luchar contra la centralización, contra la tendencia que amplía la brecha entre Municipios pobres y ricos, entre regiones productivas e improductivas.

De una articulación federal productora de centralización debemos pasar a una articulación federal productora de descentralización. Descentralizar el poder económico, político y social de la Federación y de los Estados significa redistribuir el poder y la capacidad productiva hacia todas las partes que forman el pacto federal. Por ello, cuando se habla de descentralizar la vida nacional se entiende devolver al Municipio sus capacidades de autonomía, autogobierno, autosuficiencia y libertad.

Avanzar en la política de descentralización implica seguir la consolidación del sistema político mexicano, construir una democracia concebida no sólo como un régimen jurídico y político, sino como un sistema que tenga como base el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

En México, las elecciones son la garantía de la renovación política dentro de un ambiente de paz, que debemos mantener para seguir renovando la estructura política de manera democrática.

La paz y la democracia electoral constituyen una pereja indisolublemente ligada, que costó a México una Revolución, la de 1910, con pérdida de un millón de vidas y un esfuerzo continuado desde entonces. De 1920 en que termina la Revolución a 1986 han pasado apenas 66 años. En sólo 66 años México se transformó a grandes saltos. La democracia política, económica, social e ideológica abrió y amplió las posibilidades de desarrollo para millones de mexicanos, tanto para aquellos que lucharon directamente en la Revolución como los que trabajaron para consolidarla en la paz. Muchos millones de mexicanos que nacieron con posterioridad han recibido y reciben los beneficios de la Revolución.

El sistema político mexicano, caracterizado por el predominio de un partido, el Partido Revolucionario Institucional, es la fórmula que la historia nacional encontró para organizar a la sociedad política en su esfuerzo para emprender un acelerado desarrollo económico, social y cultural.

Cuando hablamos de abrir cauces de esta actitud descentralizadora nos referimos también al partido. Durante décadas la conformación y las prácticas del partido del Estado fueron, por necesidad histórica, centralizadoras. Su origen correspondió a la necesidad de unificar y articular a las fuerzas políticas que estaban dispersas y desarticuladas, a fin de rehacer a la nación después del gran conflicto de intereses

de 1910. Pero este propósito ya se cumplió con creces desde hace tiempo. México es una sanción sólida y ninguna de sus partes (Estados o Municipios) desean independizarse de la federación. Por el contrario, su deseo es participar en mayor medida en el engrandecimiento de la nación y del pacto federal. En este sentido, el partido del Estado ya cumplió esa misión histórica. Insistir en su función centralizadora podría conducir a nuevas formas de desarticulación de las fuerzas políticas y de las partes que constituyen al país.

El partido del Estado necesita transformarse para abordar la etapa de la descentralización de la vida nacional. De lo contrario, los esfuerzos del Estado para descentralizarse podrían encontrar su obstáculo más fuerte en el partido de Estado cuya estructura fue diseñada originalmente para cumplir la función de apoyo a la centralización.

El partido se estructura fundamentalmente a través de los sectores sociales: obrero, campesino y popular, organizados en grandes centrales. La organización por regiones y Municipios queda subordinada y casi absorbida por la organización por sectores. Una estructura capaz de impulsar al Municipio tendrá que hallar la fórmula adecuada entre la organización por sectores y la organización por regiones y Municipios. Nadie duda de que después de casi seis décadas de iniciado este sistema político, el país ha logrado transformar profundamente sus estructuras y constituir la base de lo que puede ser otro período de desarrollo acelerado, ahora más armonioso y sólido, en la medida en que ya tenemos una base rica y diversificada.

Pero lo más importante es que nuestro sistema político ha logrado estas transformaciones escapando al destino trágico de la abrumadora mayoría de los otros países del Continente: las guerras civiles y las dictaduras militares. A pesar de sus graves problemas, que comparten sin excepción todos los países subdesarrollados, como son la inflación, la deuda externa, el estancamiento, México se distingue por su capacidad de mantener la paz social y solucionar conflictos de intereses mediante la concertación y el acuerdo político.

El procedimiento que adoptó México de manera sistemática para superar sus contradicciones fue el ampliar la democracia en vez de restringirla, como hicieron equivocadamente otros países. Así, en medio de una de las crisis más difíciles que agobian al mundo subdesarrollado, el Presidente de México, Miguel de la Madrid, propuso al Congreso de la Unión, al asumir su mandato en diciembre de 1982, que se estableciera la representación proporcional sin excepción en todos los Municipios del país; es decir, que se abriera la posibilidad de que los partidos minoritarios tuvieran representación en los Ayuntamientos, a través de regidores de partido. Existe la convicción de que los problemas nacionales, por más graves que sean, tienen que resolverse ampliando la democracia como método del sistema político mexicano para resolver los problemas que la nación encuentra en la marcha de su desarrollo.

La democracia es un proceso. Hemos alcanzado un buen grado de democracia. Recordemos que la Revolución partió de la dictadura de Porfirio Díaz, de la ausencia total de participación electoral. Pero nos falta todavía recorrer mucho camino, como lo declaró el Presidente Miguel de la Madrid, al señalar la necesidad de descentralizar y de redistribuir el poder hacia los Estados, los Municipios y la sociedad civil; es decir, la necesidad de hacer participar a cada uno de los ciudadanos no sólo del derecho al voto, sino del derecho al trabajo, a la producción económica, a la cultura. La democracia es el medio para hallar los términos comunes, los acuerdos dentro de los desacuerdos, y de hallarlos en la paz. La paz social es la medida de la democracia. Hasta hoy los mexicanos hemos logrado encontrar los términos comunes, los acuerdos, dentro de la paz social. Esa es la virtud de la democracia del sistema político mexicano.

Defectos más, defectos menos, lo importante ha sido conseguido. La paz social lograda por la vía de democracia -no la paz de los sepulcros impuesta por la dictadura- es fundamental para la vida de cada uno de nosotros, para la vida familiar. Si no hay paz social no hay vida familiar segura.

Todos tenemos quejas contra los defectos de la democracia. Es normal. El Presidente de México levantó la voz contra un defecto mayor de la democracia: la centralización. Es en virtud de la democracia, de la libertad de tránsito, de la libertad de expresión, de la libertad de trabajo, de la libertad de fortuna, que se ha producido la centralización del poder en las grandes urbes industriales, a costa del abandono de la provincia. Pero el Presidente de México piensa, correctamente, que la manera de combatir esos efectos -y defectos- es ampliar la democracia, no restringirla. La democracia debe tomar ahora la forma de la descentralización del poder. Se debe dar poder a los Estados, a los Municipios, a la sociedad, para que tengan la posibilidad real de reclamar sus derechos.

Por ello, el Presidente ha impulsado el fortalecimiento de los Municipios, de los Estados y de la sociedad, mediante diversas acciones legislativas, a fin de que la redistribución del poder se institucionalice, se haga permanente. Ha abierto los cauces para que los partidos políticos más representativos de la sociedad participen en las decisiones nacionales.

Tenemos un país grande. Ciertamente, la crisis ha estrechado las oportunidades. Combatir la crisis quiere decir ampliar las oportunidades. Las potencialidades de nuestro territorio y de nuestra población son inmensas. Es el momento de luchar, en acuerdo nacional, por explotar esas potencialidades. Para eso sirve la democracia. Para ponerse de acuerdo, uniendo fuerzas dentro de los desacuerdos. El desacuerdo es una fuerza productiva cuando se la sabe combinar con el deseo de paz social y de unidad. La unión hace la fuerza. La fuerza de la unión de lo diverso es la cualidad de la democracia.

Después de la Revolución de 1910. México lucha en forma permanente para convertirse en una país de instituciones, regido por normas de convivencia democrática, y pacífica y no por el capricho de los hombres con poder. Así, la Constitución de 1917 es el punto de partida de lo que conocemos como el sistema político mexicano.

Tres niveles de gobierno configura al sistema político como un sistema federalista: el federal, el estatal y el municipal. En el afán de consolidar una nación integrada después de la desgarradora revolución armada, el poder triunfante puso el acento en institucionalizar el nivel federal. Es indudable que hoy el nivel del gobierno federal cuenta con una sólida institucionalización, normatividad y personal altamente calificado, con experiencia política y técnica para hacer funcionar las instituciones de la administración pública. Incluso sabemos que el centralismo se tradujo en un exceso de normas y reglamentos que comenzó a entorpecer el propio funcionamiento de la administración pública.

En el nivel de gobierno estatal, la institucionalización del poder ha sido más lenta y desigual. Sin embargo, se puede afirmar que en la actualidad todos los Estados de la República han alcanzado un grado satisfactorio de institucionalización, que sin duda es necesario superar continuamente. Las administraciones públicas estatales cuentan con personal calificado y con experiencia. Hay diversidad de estilos políticos en los Estados. Pero existe ya la estructura institucional plenamente afirmada que sólo le hace falta desarrollarse según las condiciones económicas, demográficas y culturales de cada Estado.

En cambio, en el nivel de gobierno municipal prácticamente no existe una estructura institucional. El Ayuntamiento, base de la institución política municipal, tenía mal definidas -más bien indefinidas- sus atribuciones y funciones, por lo tanto el nivel estatal como el federal absorbieron el poder que le correspondía al Municipio. Además, en la mayoría de los Municipios, cuando cambian las autoridades,

no queda continuidad en las acciones. Ello significa que no hay instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político del Municipio y de su Ayuntamiento.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno municipal tiene que empezar casi desde cero. Tiene que elaborar sus archivos, sus métodos de trabajo, tiene que formar su nuevo personal administrativo, etc., y cuando ya está entrenado para gobernar y administrar se termina su periodo de tres años y tiene que cederle el puesto a un nuevo equipo que, a su vez, tiene que volver a partir de cero.

Al Presidente Miguel de la Madrid se debe el mérito histórico de haber promovido la institucionalización del poder municipal, mediante la reforma del artículo 115 de la Constitución. Hoy el Municipio mexicano cuenta con el marco jurídico constitucional que define sus atribuciones y que amplía de manera fundamental su poder y su autonomía. Ya las Legislaturas Estatales han incorporado la reforma del artículo 115 a sus Constituciones locales, llevando así la Reforma Municipal a una segunda etapa de concreción y realización.

Sin embargo, todavía hace falta pasar a una tercera etapa para que la institucionalización del Municipio se materialice en el Municipio mismo. Esta tercera etapa consiste en que cada Municipio asegure sus nuevas atribuciones, sus nuevas funciones, estableciendo la normatividad que le permita, tanto a la comunidad como al Ayuntamiento, asumir institucionalmente (no arbitrariamente) el poder que le concede el artículo 115 de la Constitución General de la República.

Los Municipios tienen que pasar a una etapa intensiva para elaborar sus normas, sus reglamentos, sus procedimientos mínimos para ejercer su nuevo poder. A medida que esto se lleve a cabo, presenciaremos la última fase del largo camino que emprendió México para convertirse de un país gobernado por el poder de los hombres, en un país gobernado por el poder de las instituciones democráticas.

El Presidente de la República reconoció que todavía nos falta mucho en México para vivir la democracia conforme al concepto que establece la Constitución General de la República; necesitamos perfeccionarla en todos sus aspectos, afinar los sistemas electorales para que la integración del poder público refleje, cada día de mejor manera, la voluntad del pueblo. La Reforma Municipal es una de las vertientes fundamentales para avanzar a profundidad en la democratización integral del país. Un país tan grande como el nuestro, con una población que ya se acerca a los 80 millones de habitantes, no puede seguir siendo gobernado y administrado con formas centralistas que se justificaron o se explicaron en otras épocas de nuestra historia. La Reforma Municipal es una reforma política cuyo propósito es extender la democracia. En otras palabras, la salida de la crisis y la posibilidad de alcanzar nuevas formas del desarrollo económico y social depende de que seamos capaces de ampliar la democracia.

El fortalecimiento del Municipio no es una cuestión técnica sino eminentemente política. Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante para que el gobierno y la administración municipales puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución. Pero la Reforma Municipal es ante todo una ampliación de la democracia. Es necesario advertir contra todo intento de reducir esta reforma política a un problema de capacitación técnica. El método para lograr la transformación económica, política y social del país es el desarrollo de la democracia. México requiere profundizar más la política de democratización y descentralización a través de la cual habrá de llevarse a cabo la retribución de los recursos hacia los 2,378 Municipios que forman la nación.

Para que la sociedad pueda detener las tendencias centralizadoras debe tener poder. Si la abrumadora mayoría de los Municipios mexicanos no han podido oponerse al torbellino centralizador que los ha despojado de sus actividades, es porque el Municipio no ha tenido poder. La Reforma Municipal no podrá

realizarse en toda su amplitud si no cuenta con la participación activa e intensa de todos los sectores de la sociedad. La fuente originaria de poder es la organización de la comunidad para generar actividad, riqueza y bienestar.

Lo fundamental es que el Municipio pueda potenciar, gracias a la organización social, la utilización de los recursos humanos, naturales, financieros y materiales con que cuenta. Es necesario desterrar la idea de que el fortalecimiento de los Municipios tiene su origen únicamente en la federación o en los Estados. Si la Reforma Municipal no cuenta con la participación de la comunidad, corre el riesgo de convertirse en otra medida centralizadora.

El Municipio es la base de creación de poder social, es la sociedad circunscrita en un territorio y que tiene la capacidad consagrada en la Constitución de organizarse para generar poder. Solamente mediante una organización municipal fuerte y vigorosa podremos movilizar auténticamente la participación popular y construir una democracia integral. Descentralizar significa crear poderes aparte del centro; poderes que equilibren a otros. La redistribución del poder implica no sólo repartir y esparcir el existente, el ya creado, sino formar nuevos poderes.

Cabe aclarar que no se plantea de ninguna manera la creación anárquica de poderes alternativos del poder federal o estatal. Por el contrario, se trata de dar vida, vigencia y actualización a la República Federal conformada por los Municipios, que no son la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

El desafío municipal es el desafío de la nación para poner en actividad a su población y a su territorio, a través de la redistribución del poder. En este sentido, la palabra poder debe entenderse en su más amplio concepto y en sus más diversas y variadas formas de expresarse: poder político, económico, social y cultural. Poder hacer, poder actuar, poder transformar la naturaleza y el espíritu en beneficio del conjunto de la sociedad. La manera de hacer crecer este poder es distribuyéndolo, pues sólo esparciendo poder se establecen polos generadores de más poder. Una de sus virtudes, además de su capacidad de autogenerarse, es la de transformarse y de multiplicarse. Esta nueva concepción de la participación comunitaria y de la ampliación del poder municipal abre la posibilidad y sienta las bases sólidas para que el país salga de la crisis.

En efecto, sin la participación organizada de los ciudadanos del Municipio no podrá consolidarse la Reforma Municipal. El Municipio no será libre si su pasividad continúa alimentando su dependencia respecto al poder central. La libertad se gana todos los días realizándola y reafirmandola mediante la participación activa de la sociedad. La libertad no se otorga desde el exterior. El gobierno municipal tiene como su más elevada función promover la participación ciudadana en todos los aspectos de la vida política, económica, social y cultural.

El programa de descentralización del Gobierno Federal es un verdadero programa de redistribución del poder de la federación hacia los Estados y Municipios, que complementa la reforma del artículo 115 Constitucional. Es muy importante que la opinión pública nacional reclame y vigile su ejecución. El programa es concreto y preciso. Enumera con claridad cada una de las decisiones del Ejecutivo para trasladar entidades a diversos lugares de la provincia y para descentralizar funciones y capacidad de decisión hacia el nivel estatal. Es una forma de desarrollar la provincia mexicana, tan desaprovechada tanto en sus recursos humanos como naturales. Es una vía a corto plazo para compensar los efectos negativos de la centralización.



Un efecto más de la centralización es el divorcio entre las universidades y las necesidades de la sociedad que ha tenido consecuencias negativas, tanto para la producción y la productividad como para la juventud estudiantil. La centralización ha concentrado en las grandes ciudades a las instituciones de educación superior y de investigación científica y tecnológica. Miles de egresados de esas instituciones se hallan subempleados y desempleados, deambulando frustrados en las calles, mientras que más de cien mil pequeñas comunidades rurales carecen totalmente de asistencia tecnológica, lo cual les impide despegar económicamente.

Tenemos que reconocer que el estilo de desarrollo que México adoptó y que los universitarios impulsaron con la aplicación de su saber, propició la excesiva centralización del poder político, económico y cultural y amplió la brecha que separa a los centros urbanos industriales respecto de la periferia rural, a las clases sociales altas respecto a las pobres. La crisis actual es el signo de que esta brecha terminó por romper el equilibrio económico y podría hacer lo mismo con el social.

Es interesante ver como, bajo el impulso ideológico de la Reforma Municipal, algunas universidades comienzan ya a organizar foros para analizar las formas de relacionarse con el Municipio y de contribuir a su desarrollo integral. Gobiernos estatales, municipales y universidades están encontrando fórmulas para articular de manera razonada y sistemática el saber técnico y científico con las potencialidades de los Municipios.

La universidad prepara cuadros que van a trabajar al sector público, privado y social, así como el gobierno federal, estatal y municipal. Reorientar la universidad hacia el Municipio no significa reducirla a formar cuadros para que trabajen solamente en el Municipio. Representa elaborar cuadros para todos los niveles pero cuya práctica profesional, desde el lugar en que trabajen, contribuya ahora a la descentralización y a la democratización de la vida nacional, al desarrollo integral del país y de cada una de sus partes, que son los Municipios.

Estrechar la relación entre la universidad y los Municipios permitirá incrementar la productividad y la producción interna, única forma sólida para vencer la crisis. Al mismo tiempo, abre nuevos espacios de realización personal a los estudiantes, profesores y egresados.

Una cultura municipalista será el resultado de la reflexión que los universitarios (estudiantes, profesores, autoridades) realicen sobre los efectos centralizadores que ha tenido su práctica profesional, para de ahí proponerse modificar esta práctica a fin de lograr progresivamente efectos descentralizadores de la vida nacional. Tal reflexión autocrítica tendrá que ser individual (cada uno como especialista de una determinada rama del saber técnico y científico) y al mismo tiempo colectiva (la escuela o facultad, los planes de estudios, los centros de investigación, etc.). En suma, la cultura municipalista significará reorientar la universidad hacia el desarrollo integral (y no parcial y centralizador) del país.

Esta acción emprendida por las universidades sienta un precedente para que surja una cultura municipalista. Pronto existirá. Pero ello no significará contraponerla a la cultura nacional ni a la cultura universal. Por el contrario, se aprovechará la cultura en general para ponerla al servicio del desarrollo integral de la nación a través del desarrollo integral de cada uno de sus Municipios.

En este proceso de transformación debe ser una tarea política de primera importancia difundir ampliamente en los medios de comunicación social los innumerables ejemplos concretos de la capacidad de cambio. Se trata de motivar y movilizar a la ciudadanía, de hacerla participar en el planteamiento de los problemas, en la toma de decisiones, en la ejecución compartida de las tareas de desarrollo social. Ello significa hacer la democracia en nuestro país una democracia de contenido social, económico y cultural.

En la democracia formal aparente, neutra, electoral o representativa, simplemente contienen partidos que tratan de convencer a la ciudadanía para que deposite en sus candidatos a representantes populares su poder y su capacidad de decisión. En cambio, en la democracia real, de contenido social, participativa, se trata de dotar a la ciudadanía del poder de decidir sobre las cuestiones que le atañen y del poder de participar en su ejecución.

La Reforma Municipal es pieza fundamental de la democratización integral de la sociedad. Es un proceso mediante el cual se incorporan las grandes mayorías a los mecanismos de decisión y ejecución de las tareas comunitarias. De nada valen moldes formales en una democracia si no logran, efectivamente, esta participación de las grandes mayorías.

Todavía no hemos asimilado todos los alcances de esta gran reforma política que es la Reforma Municipal. No hemos adecuado la educación y la cultura que nos permitan ejercer y poner en práctica esa ampliación de la democracia que hoy existe consagrada en la Constitución. Es cuestión de tiempo y de responsabilidad de cada ciudadano y de cada organización política y social tomar conciencia de la nueva democracia y ejercerla.

## **2.- Constitución Política del Estado de México**

La Constitución General de la República consigna en su artículo 40: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley fundamental."

En el artículo 115 prevé: "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 ..."

Bajo estos preceptos fundamentales, cada Estado define su régimen interior mediante la implantación dentro de su territorio, de su propia Constitución Política en la cual se consignan las normas y disposiciones fundamentales que rigen, regulan y orientan la vida de la ciudadanía y de los gobiernos estatal y municipal de la entidad.

Además, las constituciones locales establecen las normas generales para la elección y funcionamiento de los gobiernos municipales, dejando su especificación reglamentaria a la Ley Orgánica Municipal.

Debe destacarse que en los términos del decreto del 3 de febrero de 1983, que modificó el artículo 115 Constitucional, las legislaturas locales deben proceder a ajustar sus respectivas constituciones locales, a los principios que establece el texto Constitucional, contando para ello con el plazo de un año a partir del 3 de febrero de 1983.

## **3.- Ley Orgánica del Estado de México**

En materia de Leyes Orgánicas Municipales, éstas establecen disposiciones sobre la estructura municipal, el régimen gubernamental y administrativo, la división territorial del Estado, integración y funciones de acuerdo a las características de cada Municipio, los servicios públicos que debe prestar el gobierno municipal, así como las sanciones al incumplimiento de la Ley.

Al igual que las constituciones locales, estas Leyes Orgánicas Municipales deben ajustarse a las modificaciones que se hicieran al artículo 115 de la Constitución Federal vigente. El Estado reconoce como base de su división territorial y de su organización administrativa, el Municipio libre. Asimismo el artículo 8º dice que una ley orgánica determinará el número de Municipios a que se refiere el artículo anterior, así como su división interior. Finalmente, la Constitución dedica el libro tercero de su contenido a la organización política de los Municipios.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, entonces, es una Ley que regula y organiza el funcionamiento de los Municipios. Teniendo para el logro de sus fines las competencias que no estén atribuidas por las Leyes a la federación o al Estado.

#### **4.- Ley de Desarrollo Urbano de los Estados**

Este tipo de Ley "contiene todo lo relativo a la estructuración del sistema estatal de planeación del desarrollo urbano, las competencias y las funciones de las autoridades estatales y municipales, y en general las disposiciones necesarias para ordenar y controlar el desarrollo urbano del Estado y dentro de los Municipios <sup>(44)</sup>".

#### **5.- Leyes de Fraccionamiento**

Estas establecen "Las normas relativas al fraccionamiento, fusión, división, relotificación y subdivisión de terrenos, así como lo relacionado con los requisitos para obtener las licencias respectivas, y la forma en que deben desarrollarse los fraccionamientos, así como su entrega a las autoridades competentes. Es muy importante, considerar la necesidad de que en estas Leyes consigue la intervención de las autoridades municipales; para satisfacer los términos de la fracción V, del artículo 115 Constitucional reformado <sup>(45)</sup>".

#### **6.- Códigos Fiscales de los Estados, Leyes de Hacienda de los Estados y Leyes de Ingresos de los Municipios.**

Estos ordenamientos contemplan las fuentes de ingresos que correspondan a Estados y Municipios y su forma de captación, y es necesario que se actualicen conforme lo prevé el artículo 115 Constitucional, para los efectos de que oportunamente se integren en forma adecuada y real los presupuestos de ingresos municipales.

Los ejecutivos de los gobiernos estatales y las legislaturas locales deberán realizar las adecuaciones que se mencionan y las que determinen como necesarias para dar vigencia a la reforma municipal.

#### **7.- Bandos Municipales**

Lo prescrito en estas normas tienden a organizar y regular el funcionamiento de los Municipios en lo interno tomando como base de su formación las Constituciones Federal y Estatal.

---

<sup>(44)</sup> *Idem.* pág. 87.

<sup>(45)</sup> *Idem.*

## **8.- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipio**

"Esta Ley establece los principios y bases para prevenir que los servidores públicos realicen las funciones de los órganos del Estado, de los Municipios y del sector auxiliar, con legalidad, lealtad, honradez en el manejo y aplicación de los fondos públicos, locales o federales, con imparcialidad, economía y eficiencia (46)".

Hasta aquí, hemos podido derivar, que la Constitución Federal, la Constitución Local y la propia Ley Orgánica Municipal, poseen un cúmulo de ideas y aspiraciones, pero que no se ven concretadas en la realidad.

Los gobernantes son los responsables directos aunque no los únicos, debemos tener en cuenta el avance social (aunque no uniforme) de algunos Municipios. No debemos olvidar tampoco que los habitantes de un Municipio pueden generar riqueza, y cumplir con sus obligaciones fiscales para el ejercicio del gobierno al que se encuentran sometidos. Pero que dichos pagos al erario municipal deben ejercerse debida y cumplidamente, y que de manera proporcional y equitativa sea el beneficio para todos los habitantes de un Municipio.

## **9.- El Convenio Unico de Desarrollo**

El instrumento que nos permitirá consolidar e integrar en un sólo esquema de desarrollo los esfuerzos del gobierno en sus tres niveles, es el CUD, que por su trascendencia en el marco conceptual de la planeación, expondremos algunos de sus aspectos más relevantes.

El propósito esencial del CUD es impulsar y fomentar el desarrollo integral del país, mediante la coordinación de las acciones de la federación y los Estados, tendientes a promover la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional, y el fortalecimiento municipal, todo ello con el propósito de lograr una sociedad igualitaria.

El convenio se enmarca en la filosofía política del gobierno de la República, y promueve acciones encaminadas a concebir la planeación democrática, fomentar el empleo, combatir la inflación, y atender a los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Asimismo, establece el compromiso de las dependencias y organismos de la administración pública federal, de informar al gobierno estatal del monto de las inversiones realizadas a través del programa normal.

Fija directrices para formular el programa operativo anual, y en el cual se deberán establecer las políticas, los objetivos y las estrategias del plan estatal de desarrollo, así como sentar las bases que determinen en el COPLADE, la coordinación de acciones para el control y evaluación de los programas.

En el documento se precisa, además, que el ejecutivo federal informe a los gobiernos estatales el monto estimado de las participaciones, y el compromiso de las autoridades en el Estado, de dar a conocer dicha información a los Municipios, así como de comunicar al ejecutivo federal las disposiciones de las legislaturas locales relativas a la distribución por Municipio de las participaciones fiscales federales.

Entre los compromisos específicos en materia de descentralización se determina la transferencia de la responsabilidad de los servicios de educación y salud a las autoridades estatales. También se busca ampliar la capacidad política, económica, social y administrativa de los Municipios, y motivar su participación en el proceso de planeación integral.

---

<sup>(46)</sup> SALAZAR MEDINA, JULIAN. *Op. cit.* pág. 87-89

De igual manera se incluye en el convenio un capítulo denominado programa de emergencia de protección al empleo, a efecto de que la federación y Estados afronten eficazmente la crisis que afecta a todos los mexicanos.

## 10.- La Participación Social

Incorporar a los diversos grupos sociales del Estado dentro del sistema de planeación, más que una búsqueda de consenso respecto a la forma de gobierno, es un imperativo para enfrentar con decisión y patriotismo los graves problemas que está enfrentando la economía. Estos no podrán ser superados sólo con la acción gubernamental. Por ello se precisa integrar los esfuerzos de todos los sectores sociales a través de la planeación democrática.

En el transcurso de nuestra historia han prevalecido diferentes formas de organización social, algunas de las cuales se practican desde hace mucho tiempo, y otras han presistido hasta nuestros días en varias regiones. Estos grupos a través del tiempo han acumulado experiencias y consolidado organizaciones representativas con una importante presencia en la estructura social. Sin embargo, por varias causas, existen núcleos de población con débil estructura organizativa para defender sus intereses y aspiraciones. En este proceso de cambio urge instrumentar formas modernas, descentralizadas y democráticas de organización civil y gubernamental.

En el SPD se concibe la participación social para la planeación como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales se pondrían de acuerdo en torno a objetivos, tareas o actividades comunes, y para vigilar su cumplimiento en forma permanente. Esta participación abarca diferentes forma y tipos de actividad:

- \* Participación a través de la consulta popular. Esta es una de las primeras acciones que el gobierno de la República decidió atender. El Licenciado Miguel de la Madrid H.; desde su campaña política, asumió el compromiso de fundar el quehacer de su gobierno en las auténticas demandas y aspiraciones de la población, poniendo en práctica un amplio proceso de consulta popular que permitió integrar, primero la plataforma electoral, después el programa de gobierno, y hoy el Plan Nacional de Desarrollo.

Los potosinos retomamos estos principios, porque sabemos que a través de la consulta popular se detectará cuales son los sentimientos, inquietudes y lazos de unión de los diferentes grupos que conforman la sociedad, se explotarán nuevos rumbos y se analizarán los principales problemas que enfrenta la entidad, así como recoger propuestas para su solución. El verdadero reto estriba en convenir en realidad estas acciones.

- \* Participación en la ejecución de los planes y programas. Estos implica un proceso complejo y largo en el cual deberán converger y articularse los intereses de los diferentes grupos sociales y gubernamentales. Debe considerarse como una acción permanente en la búsqueda de un desarrollo más equilibrado y más justo para todos. El propósito no es sólo generar documentos, sino que éstos expresen el sentir y el compromiso de la población en la toma de decisiones para lograr los objetivos.

En el proceso de planeación, la instrumentación y ejecución de un plan de desarrollo constituyen la etapa más difícil, especialmente por la crisis en la que se encuentra inmersa la sociedad mexicana.

Las acciones de un plan se instrumentan a través de las cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación: la obligatoria, para el sector público federal; la coordinada, entre éste y las entidades federativas y los Municipios; la concertada, con los distintos grupos de los sectores social y privado, y la de inducción, que se refiere a las acciones unilaterales del gobierno destinadas a estimular la actividad de los particulares, para encauzarlas hacia los objetivos fijados en la planeación.

**a) Vertiente Obligatoria**

El Plan de Desarrollo es obligatorio para la administración pública federal. Los lineamientos en él expresados, serán traducidos en acciones y metas concretas a través de los programas sectoriales de mediano plazo, y los programas operativos anuales. Como lo especifica la Ley, los programas sectoriales se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo correspondiente.

Los programas operativos anuales son los planes de trabajo de los distintos sectores administrativos de los tres niveles de gobierno y que detallan sus acciones, secuencias y responsables directos de los mismos, recursos asignados y metas. Con ellos la sociedad podrá conocer el detalle del quehacer, público, lo podrá analizar, discutir, modificarlo, en su caso, y participar en su ejecución, control y evaluación.

Al tener el Estado la responsabilidad de conducir los instrumentos de la política del desarrollo, deberá aplicarlos de acuerdo a las directrices en él expresadas y evaluarlos permanentemente para determinar su correcta ejecución, así como recurrir al diálogo sistemático con los diferentes grupos para normar su participación. Sólo de esta manera, el sector público podrá mantenerse adecuadamente informado sobre la opinión de los diversos sectores, establecer mecanismos de colaboración y proceder a modificar los aspectos que así lo requieran.

**b) Vertiente de Coordinación**

Esta vertiente se refiere a las acciones que el gobierno federal realiza con los gobiernos de las entidades federativas y a través de éstos con los de los Municipios. En este caso la Ley de Planeación contempla los mecanismos de coordinación a efecto de que los gobiernos estatales participen en la planeación nacional de desarrollo, y coadyuven en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones a la consecución de los objetivos nacionales, y se precisen los estatales, con la decidida colaboración de los Municipios.

En esta área la ejecución del plan se realizará en el marco del CUD. Este se convierte, de esta manera, en el instrumento de coordinación bajo el cual se efectúa ésta vinculación, y por medio del cual se ha acordado con los gobiernos locales, el establecimiento del SEPD. A través de estos sistemas se actualizan los planes estatales y municipales, encuadrados en la estrategia nacional del desarrollo. Esto es posible a través de los comités estatales y municipales de planeación para el desarrollo, que se integran con la participación ciudadana, convencidos de que nadie conoce mejor los problemas que quien los vive cotidianamente, y su opinión expresada en forma responsable, debe influir en las políticas que le afectan. La participación de la población en las tareas de planeación hace posible que la programación anual de nivel federal y estatal, particularmente en su aspecto presupuestal, tributario y financiero, se vincule más estrechamente a las necesidades y recursos estatales y municipales.

c) Vertiente de Concertación

En el marco de la tercera vertiente a que se refiere la Ley de los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a las directrices que se propongan en el Plan de Desarrollo. En estos casos será posible celebrar contratos y convenios de derecho público. En ellos se suscribirán compromisos específicos y serán de cumplimiento obligatorio para las partes que intervienen.

Es a través de estos convenios en que los grupos sociales en general podrán participar por sí o conjuntamente, con el sector público, en la realización de acciones que incidan directamente sobre aspectos de mutuo interés y que coadyuven al logro de los objetivos del plan.

d) Vertiente de Inducción

Es en esta vertiente donde se ubican todas aquellas políticas de gobierno tendentes a promover, regular, restringir, orientar o prohibir acciones de los particulares en materia económica y social, de acuerdo a la Constitución y a las Leyes, para que estimulen las actividades de los sectores social y privado hacia el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo.

Estas políticas quedarán implícitas en el Plan de Desarrollo y se precisarán con oportunidad en los programas operativos anuales.

- \* Participación social en el control y la evaluación principalmente de la obra pública por parte de organizaciones comunales, pero también de los resultados de la aplicación anual de los documentos de la planeación.


La evaluación del plan y los programas será realizada anualmente, para alimentar los programas operativos que se ejecutarán en el año siguiente.

Del análisis de los resultados obtenidos en un año, se desprenden las recomendaciones para modificar el uso de los instrumentos, reorientar la aplicación de las políticas y revisar las decisiones sobre la asignación de los recursos.

Los grupos sociales canalizarán sus propuestas a través de los foros de consulta popular y de la consulta directa, concentrándose en aquellos programas en cuya ejecución participen.

Tarea fundamental en esta fase de la planeación, será el examen de los acuerdos, convenios o contratos celebrados, a fin de actualizar sus términos, conforme a la evolución de los resultados del plan o de los programas.

El planteamiento de los diferentes tipos de participación social en el SPD, se debe adaptar a los tres niveles de gobierno. con ello se reconocen las diferencias en la expresión de los grupos sociales a nivel federal, estatal o municipal. Por ejemplo, tratándose de la participación a nivel municipal, los grupos en cuestión incluyen organizaciones vecinales, juntas cívicas, consejos de manzana, colonos, padres de familia, según las características de cada Municipio, con diferencias importantes si se trata de población rural, urbana o metropolitana.



## REALIDAD POLITICA Y SOCIAL DEL MUNICIPIO

### 1.- El Bienestar Social en los Municipios de México

"Los rumbos económicos que siguió México desde hace varias décadas provocaron un desarrollo desigual de las diversas regiones que integran al país. La riqueza nacional se concentró en unas cuantas zonas y en un porcentaje reducido de la población, originando un grave desequilibrio regional que limitó las potencialidades de numerosas localidades. A nivel municipal esta problemática se profundizó con el paso del tiempo.

En efecto, la dinámica económica nacional favoreció la formación, por un lado, de Municipios que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y, por otro, de Municipios empobrecidos cuyo desarrollo se ha visto entorpecido constantemente.

La actividad productiva se ha realizado en forma centralizada, es decir, ha tendido a concentrarse en los Municipios preferentemente urbanos o en zonas cercanas a ellos, donde existen facilidades de mano de obra, de financiamiento, de consumo y de acumulación. Al mismo tiempo, esta concentración ha propiciado que la mayor parte de los recursos estatales se destinen a la creación de obras de infraestructura y de servicios públicos en dichas zonas, mejorándose así las condiciones para que nuevas industrias y empresas en general se instalen en ellas, reproduciéndose así la tendencia centralista<sup>(47)</sup>. El criterio de rentabilidad que ha marcado a la estructura económica regional y que ha sido criterio esencialmente urbano, ha provocado a la vez la formación de numerosas zonas, sobre todo Municipios rurales atrasados y abandonados, cuyos recursos humanos y naturales son desaprovechados continuamente. Hasta ahora el desarrollo económico ha avanzado en medio de enormes tensiones y contradicciones sociales. Día con día, el México industrial y urbano y el México agrícola y rural se alejan más el uno del otro.

<sup>(47)</sup> ESTUDIOS MUNICIPALES, No.20, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, pág.15 y 55



La historia mexicana se desarrolla en forma doble. Por un lado, con un crecimiento industrial acelerado combinado con un crecimiento desproporcionado y alarmante de las ciudades; por otro, con un crecimiento casi nulo -a veces negativo- de la agricultura y con una población rural que pierde empleos, se empobrece y emigra de un lado a otro.

Un indicador elocuente del intenso ritmo de crecimiento en los Municipios urbano-industriales es el incremento demográfico registrado en dichos lugares. De 1900 a 1940 la población urbana casi se triplicó, pues pasó de 1.4 a 3.9 millones. De 1941 a 1970 la cifra se quintuplicó al alcanzar los 22 millones. Cabe resaltar que en el período 1950-1985, México se convirtió en una sociedad preponderantemente urbana. En 1950 vivía el 27% de la población en localidades de 15 mil habitantes; en 1970 el 47% y en 1985 el 56%. Consecuentemente, el número de localidades urbanas creció de manera desorbitante, pues había 83 en 1950, aumentaron a 130 en 1960; a 195 en 1970; a 285 en 1980 y a 300 en la actualidad. El incremento demográfico en las zonas urbanas se ha debido, en parte, al fenómeno migratorio. La gente busca mejores condiciones de vida en estos lugares, sin empujón, es del todo evidente que la emigración genera numerosas demandas sociales en las urbes y, por consiguiente, implica la inversión de cuantiosos recursos por parte de las administraciones locales. Al mismo tiempo, la emigración origina un empobrecimiento y una disgregación de las familias, las comunidades y los Municipios rurales. A pesar de los serios problemas generados por las dinámicas rural y urbana en México, todo parece indicar que éstas persistirán por largo tiempo.

#### a) La Reforma Municipal en México

"La dinámica centralizadora del crecimiento económico del país ha favorecido a lo largo de nuestra historia la formación, por un lado, de regiones que cuentan con numerosos recursos para desarrollarse y por otro, de regiones empobrecidas cuyo adelanto se ha visto entorpecido constantemente.

En el nivel político se observa también que durante siglos ha prevalecido una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al Municipio le ha correspondido el último escalón. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía que padece la institución municipal. Es por ello que los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917, concientes del hecho de que los Municipios padecían una franca dependencia política con respecto a los grandes centros de poder, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los Municipios mexicanos <sup>(46)</sup>:

#### b) Los Municipios Urbanos

"Hoy en día, más de la mitad de la población, es decir, 45 millones de mexicanos, habitan en 300 Municipios urbanos, generalmente capitales de Estado y/o grandes cabeceras municipales. Este hecho demuestra la persistencia de la dinámica centralizadora que trae aparejados fenómenos de marginación, bajos niveles de vida, y dispersión poblacional para el resto de localidades, Municipios y regiones que configuran el paisaje nacional.

En el país existen cerca de 120,000 comunidades rurales, la mayoría de las cuales cuentan con poblaciones menores de 5,000 habitantes. Son generalmente ranchos, pueblos y, en general, localidades

<sup>(46)</sup> OLMEDO CARRANZA, RAUL. *Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. "Estudios Municipales" No. 10, pág. 175*

estrechas, dispersas entre sí, carecen de recursos económicos, progresivamente se han convertido en centros de intensa emigración, y en consecuencia, se encuentran rezagadas del desarrollo nacional.

Al mismo tiempo, tales conglomerados constituyen un serio problema para las administraciones municipales, las cuales se ven en la imposibilidad de dotar de los servicios públicos indispensables, dada la exagerada dispersión en la que se encuentran. En la mayor parte de los casos, el Municipio no alcanza a cubrir suficientemente las necesidades de estas poblaciones y, consecuentemente, los recursos destinados a la prestación de tales servicios disminuyen progresivamente. En estas zonas habita actualmente la mitad de la población, es decir, cerca de 40 millones de mexicanos, la misma cantidad de habitantes que vivía en todo México a mediados de la década de los sesentas<sup>(49)</sup>.

Todo parece indicar que, por un lado, la tendencia hacia la concentración de la población ligada con el fenómeno urbano y, por otro, la de la dispersión ligada al fenómeno rural, se reproducirán con la misma intensidad. El hecho de que actualmente 45 millones de mexicanos habiten en 300 Municipios urbanos y paralelamente cerca de 40 millones se distribuyan en 120,000 comunidades rurales, lo demuestra. Este fenómeno marca la urgente necesidad de investigar, analizar y evaluar en detalle el surgimiento, la evolución, así como las características genéricas tanto de los centros urbanos como rurales. Se trata de detectar las particularidades de crecimiento, o en su caso, de crecimiento que asumen ambas poblaciones.

Sobre todo es preciso estudiar tal problemática en su relación con la entidad municipal. Al ser el Ayuntamiento la instancia de gobierno más cerca a los problemas de las comunidades, y al convertirse hoy en día en el nivel de gobierno dotado jurídicamente de numerosas facultades para estimular el desarrollo integral de sus comunidades, resulta prioritario su análisis. Se trata de investigar los principales móviles sociales, económicos, políticos, administrativos, culturales e incluso tecnológicos que constituyen una traba o bien una potencialidad para el ejercicio cotidiano del gobierno, administración y comunidad municipales. Es necesario estudiar las principales características que determinan la reproducción tanto de un Municipio urbano como de un Municipio rural.

Como sabemos, en la mayoría de los Municipios urbanos se registra una dinámica de "progreso" a diferencia de lo que ocurre en los rurales. En las urbes, el desarrollo económico va acompañado de cierto grado de bienestar social. La actividad productiva, la generación de empleos, la obtención de ingresos, son hechos que permiten adquirir un nivel de vida aceptable. Si bien en estos lugares también existen zonas periféricas marginadas de algunos bienes y servicios, la situación social en términos generales es mejor, comparada a la existente en las localidades agrícolas.

Todos nos hemos percatado alguna vez que mientras más alejada se encuentre una comunidad de la ciudad, en esa medida existen demandas insatisfechas de productos básicos y de servicios públicos en general. Por ejemplo, los centros urbanos del norte del país, así como las ciudades de Monterrey, Guadalajara y Distrito Federal, albergan poblaciones con altos niveles de vida. Aquí nos llamamos mínimos de bienestar -salud, educación, vivienda y alimentación- supera los promedios nacionales. Como se sabe, estos lugares se han convertido en polos de atracción demográfica, dadas las oportunidades atractivas de empleo e ingresos que ofrecen.

---

<sup>(49)</sup> *Idem.* pág. 17

c) Impulso al Crecimiento de las Zonas Urbanas <sup>(60)</sup>

El desarrollo de las zonas urbanas se ha reforzado notablemente con el impulso que el presente régimen les ha dado. El Gobierno Federal se ha propuesto apoyar el crecimiento de 59 ciudades medias, 24 de ellas con vocación industrial, mediante la dotación de infraestructura y de equipamiento urbano. Se trata con ello de promover el proceso de desconcentración y descentralización de las actividades económicas y de la población existentes en la Ciudad de México. Para la realización de este programa se han invertido a la fecha 4.6 billones de pesos.

Si bien esta política pretende atenuar las dificultades urbanas que se generaron en la capital mexicana principalmente, también es necesario considerar el fortalecimiento de los Municipios pequeños que cuentan con recursos humanos y naturales valiosos. Se ha hecho abstracción de la otra realidad del país que consiste justamente en la dispersión rural, la pobreza y la desactivación económica, en la que se encuentran 120,000 comunidades que pertenecen a Municipios generalmente de bajos recursos y son de tipo agrícola.

La progresiva pérdida del bienestar social no sólo se manifiesta en este tipo de comunidades, sino que también los Municipios urbanos han creado zonas periféricas y, en general, poblaciones marginadas de los bienes y servicios indispensables para la vida cotidiana. Es del todo evidente que estos lugares también albergan a sectores sociales que cuentan con altos y bajos ingresos.

Lo anterior no es más que una muestra palpable de que la centralización se ha reproducido al interior de cada ciudad, Estado, Municipio y localidad. Es un fenómeno frecuente constar que el nivel de desarrollo de las cabeceras municipales y las capitales de los Estados, por regla general siempre superan al resto del territorio municipal o estatal. Este hecho necesariamente nos obliga a reflexionar sobre el tipo de políticas que deben aplicarse para contrarrestar tal disparidad y, en general, los cambios estructurales que tienen que impulsarse si se quieren homogeneizar los niveles de bienestar de la población mexicana y, sobre todo, detener los intensos flujos migratorios que aquejan al país.

Por otra parte, resulta imperante investigar las causas que han provocado la contracción de la producción y el descenso paulatino de los niveles de vida de los pequeños poblados que integran los Municipios rurales de México. Un asentamiento de estas características presenta un comportamiento radicalmente diferente al de una urbe. Mientras que en una ciudad la actividad productiva se incrementa, en un poblado rural se va extinguiendo paulatinamente.

d) Los Municipios Rurales

"Cuando se forma una comunidad rural, la dinámica de producción que ésta emprende inicialmente es positiva, pues va acompañada del bienestar social de sus habitantes. En efecto, con el trabajo se adquieren una serie de satisfactores básicos para la reproducción diaria de los pobladores de esa región. La economía local garantiza así óptimos niveles de vida. Sin embargo, alcanzando cierto nivel de productividad, se llega a una etapa de rendimientos decrecientes. Generalmente estos lugares cuentan con historias de desarrollo rápidas, que son sustituidas por un permanente proceso de involución. Tendencialmente el trabajo y los productos obtenidos en este tipo de comunidades, lejos de garantizar empleo e ingreso suficientes, se traducen en una pérdida de bienestar de la comunidad. Podríamos decir que a mayor incremento de la productividad en los centros rurales, corresponde un quebranto de bienestar

<sup>(60)</sup> *Idem.* pág. 19

personal y familiar, lo que a su vez ha traído como consecuencia un desánimo, un desgano vital en buena parte del pueblo mexicano y, por tanto, una emigración constante hacia los centros urbanos de desarrollo. Con el paso del tiempo, este tipo de pueblos pequeños se han multiplicado ininterrumpidamente, reforzando la tendencia de disgregación demográfica y pobreza del campo mexicano.

Son diversos los fenómenos que ha provocado el divorcio entre producción y bienestar en los Municipios Rurales, la mayoría de los cuales constituyen verdaderas líneas de investigación e hipótesis de trabajo que es necesario desentrañar, si se quiere comprender y ubicar en sus justos términos el problema. Podríamos enumerar como sigue algunas de las causas que a nuestro juicio inciden en el debilitamiento progresivo de los Municipios Rurales y, a la vez, en el crecimiento desmesurado de los Municipios Urbanos.

Sería complejo señalar las causas históricas de tipo estructural que han dado lugar a la crisis económica nacional. Pero podríamos señalar de manera sintética que el modelo de desarrollo seguido por México a partir de la década de los cuarentas provocó un serio debilitamiento de la agricultura. Como se recordará, el Estado impulsó una política de sustitución de importaciones, con lo cual se deseaba generar un proceso de industrialización en el país.

Desde entonces, las áreas rurales comenzaron a producir en función de las necesidades del crecimiento industrial. Aquellas abastecían a los centros urbanos-industriales en lo que se refiere a materias primas para la producción y alimentos para la fuerza de trabajo ocupada en dichos centros. Al mismo tiempo, con el objetivo de adquirir las divisas suficientes que le permitieran a la industria financiar la compra de medios de producción en el exterior, se desarrolló la agricultura de exportación en detrimento de la producción de básicos destinados al consumo interno.

De esta manera, la actividad agrícola estuvo siempre dependiendo del sector industrial en ascenso, hecho que generó un empobrecimiento tal en las regiones rurales que éstas fueron objeto de una ininterrumpida emigración de recursos humanos, materiales, técnicos y financieros hacia los grandes Municipios <sup>(61)</sup>. Como ya se dijo anteriormente, la distribución geográfica de la actividad económica se efectuó siguiendo criterios únicamente de rentabilidad inmediata y no criterios de beneficio de los numerosos Municipios del país. Se constituyeron así regiones económicas que obedecieron a las ventajas comparativas que ofrecía el lugar, divorciadas de las poblaciones y Municipios pequeños. Inclusive estas instancias aparecieron muchas veces como un estorbo a las tendencias económicas de la "regionalización" regidas por los criterios de la rentabilidad fácil e inmediata.

La política económica nacional se orientó a impulsar la creación de obras de infraestructura en las áreas que eran más rentables para los intereses del capital nacional y extranjero, y no aquellas regiones que más lo necesitaban para emprender un desarrollo económico. La finalidad de tal política fue la de estimular bajo todos los medios el incremento de la productividad, sobre todo, en materia industrial.

La consigna "Alianza para la Producción", tesis que ha determinado el comportamiento de los organismos obreros y campesinos por muchos años, es un ejemplo de que todos los esfuerzos se han volcado a generar el crecimiento de la actividad en sí mismo, olvidándose del desarrollo integral de los pueblos. De aquí que comunidades enteras se han convertido en simples productoras, más no en consumidoras de los elementos básicos para su sana reproducción. La brecha entre desarrollo económico y desarrollo social se amplía cada vez más. Por otra parte, un hecho que ha reforzado la situación de penuria que enfrentan los Municipios Rurales, es el actual sistema de comercialización que existe en México.

---

<sup>(61)</sup> *Idem.* pág. 21

No hay que olvidar que la competencia desplaza, del mercado a los pequeños productores agrícolas o los mantiene con condiciones de franca debilidad. Llega un momento en el ciclo económico del Municipio Rural que ni siquiera los excedentes que se producen son garantía de riqueza y, por tanto, de bienestar interno, pues generalmente estos productos se canalizan hacia otras zonas principalmente metropolitanas y, en algunas ocasiones, al extranjero. Es el caso de los Municipios cafetaleros o pesqueros que envían sus mejores productos al exterior pero al mismo tiempo, son lugares con bajos niveles de vida.

Un fenómeno que profundiza la fractura entre producción y bienestar a nivel municipal, es la especialización de cultivos. Está demostrado que la realización de un sólo tipo de actividades económicas, además de dañar la ecología y la cultura locales, desplaza a numerosos recursos humanos que vivían de una labor específica y ahora, con las nuevas reglas del juego, no tienen otra alternativa más que emigrar, integrarse forzosamente a la actividad central, o permanecer en el lugar y vivir eternamente en la pobreza.

Este hecho es muy común en las zonas henequeras, algodonerías, petroleras, maquiladoras, etc. La dinámica consiste en que se genera un polo de desarrollo en torno a una actividad económica central, lo que a su vez provoca una pulverización y una constante emigración de la población que habita los Municipios aledaños y, por consiguiente, una secuela de problemas sociales que se resumen en uno solo: la mengua a los niveles de vida.

La fragilidad de los Municipios Rurales se ahonda con el tipo de programación y planeación realizada desde hace varios años en México. Los programas de desarrollo federales se han trasladado a la provincia sin atender las particularidades de las regiones donde se ponen en marcha. Así, por ejemplo, las políticas de vivienda se han efectuado bajo esquemas netamente urbanos. Se ha dotado de vivienda a los pequeños Municipios haciendo caso omiso del clima, la historia, las costumbres, la cultura, provocando resultados desastrosos: en diversas ocasiones estas casas son ocupadas como corrales para animales, por no satisfacer las necesidades habitacionales de los pobladores. No se ha contemplado que la concepción de vivienda del campo es distinta a la que se tiene en la ciudad.

#### e) Falta de Apoyo Profesional a Municipios Rurales

“Un factor que refuerza la lascitud socioeconómica de algunas municipalidades rurales es la falta de grupos profesionales que atiendan, asesoren y capaciten a los recursos humanos locales, así como a los habitantes de éstas regiones en la realización de obras y servicios propios a las características de las localidades. Así por ejemplo, no existe una ingeniería especializada para la dispersión rural. En efecto, no existen obras que contemplen la construcción de servicios públicos para poblaciones diseminadas. En cambio si hay un sólido aparato profesional que aporta los conocimientos técnicos adecuados para la instalación de grandes servicios en Municipios Metropolitanos.

Sin embargo, no hay que olvidar que el otro México, el rural, también requiere de un cuadro de técnicos altamente capacitados que respondan a las necesidades de poblaciones pequeñas, respetando sus particularidades geográficas y culturales. En este tipo de lugares quizá sea mejor la aplicación de tecnologías alternativas para la prestación de servicios. Por ejemplo, el ingeniero debe olvidarse de la instalación del tubo tradicional para el drenaje, pues en numerosos poblados resultan improcedentes debido a que son suelos muy accidentados y su colocación es costosísima.

Si partiéramos de la tesis de que lo que es bienestar para el Municipio agrícola no es bienestar para el Municipio urbano, podrían diseñarse políticas de desarrollo más acordes a las necesidades sociales y

económicas de cada comunidad. Por ello, es indispensable preguntarse el significado que tiene, tanto para la población urbana como para la población rural, el concepto de bienestar. La respuesta a esta cuestión constituye una importante línea de investigación, que es necesario responder si se quieren conocer en detalle las diferencias entre uno y otro conglomerado social y, sobre todo, si se busca mejorar sensiblemente sus condiciones de vida. Al mismo tiempo, ello contribuiría a determinar las políticas adecuadas tendientes a contrarrestar los flujos migratorios que generan pobreza en los Municipios Rurales, y provocan serios problemas de servicios en las zonas urbanas.

Hasta hoy, las comunidades municipales rurales han sido objeto pasivo de los programas de los diferentes sectores del gobierno federal, pero no han logrado ser todavía el sujeto activo del desarrollo, al cual los programas federales suministran los apoyos. Y como existe cierta desarticulación entre estas dependencias y entidades del gobierno federal, ello se traduce en desarticulación y desorganización de estos núcleos, los cuales tienen que obedecer a políticas y criterios divergentes que actúan simultáneamente sobre ellos. Lo cierto es que las propuestas de desarrollo de los Municipios Rurales se han tomado poco o nada en cuenta. Por tanto, superar este problema implica redefinir las relaciones del Estado con las comunidades urbanas y rurales y superar el paternalismo que la historia de México ha impreso a estas relaciones.

La planeación "desde arriba", ya sea federal o estatal, ha desorganizado a los pequeños poblados y ha debilitado su poder. La planeación "desde abajo" los reorganizará, los dotará de mayor poder y capacidad para producir y obtener mejores niveles de vida. Es necesario estudiar y definir con todo detalle los mecanismos que garanticen la realización de esta importante acción.

La restauración de las formas de organización propias de la comunidad puede convertirse en una palanca del desarrollo. Por ello, es necesario hacer un inventario y análisis profundos de las experiencias ya existentes para retomar los buenos ejemplos aplicables a otras regiones. Las políticas generales destinadas a enfrentar la crisis no han logrado revertir las tendencias centralizadoras. Por ello, es necesario dar paso a políticas particulares de desarrollo social que respondan con mayor precisión a la problemática de cada uno de los Municipios y pequeños poblados rurales que han estado marginados del crecimiento del país por mucho tiempo.

Otro aspecto que es necesario contemplar para entender la dinámica rural es el aspecto cultural. Particularmente, la transmisión de valores, ideas, conceptos, símbolos que manejan los medios de comunicación urbanos, son factores que repercuten en la mentalidad de los pobladores. Algunos de ellos tienen la inquietud de mejorar sus niveles de vida tal y como existe en las grandes ciudades. El poder que ejercen los medios de comunicación acaba por penetrar la mentalidad de la gente de provincia y el impulso a la urbanización en el sentido centralizador, los hace emigrar para obtener niveles de bienestar como los que dictan los anuncios comerciales <sup>(52)</sup>.

#### f) Desarrollo Integral de las Comunidades Rurales

"Por otro lado, el debilitamiento progresivo de los Municipios Rurales se ha convertido en un grave círculo vicioso que consiste en que entre más pobres son, menos ayuda institucional reciben y, consecuentemente, entre menos apoyo tienen, se refuerza su pobreza. Y no sólo ello, sino que estos núcleos han sido concebidos erróneamente como un factor de retraso, hecho que profundiza la falta de atención por parte de las autoridades <sup>(53)</sup>."

---

<sup>(52)</sup> *Idem.* pág. 25

<sup>(53)</sup> *Idem.* pág. 27

Hasta ahora los Municipios dispersos rurales han considerado un lastre, una verdadera demora para el país. ¿Por qué considerarlos ahora como destacamentos con capacidad potencial para reconquistar nuestro vasto territorio nacional, a fin de hacerlo productivo mediante los apoyos diversos del gobierno en sus niveles federal y estatal, de forma coordinada por la propia comunidad?

De acuerdo a su ubicación geográfica, constituyen de manera natural verdaderos núcleos desconcentrados. La Constitución, a través del artículo 115, les confiere numerosas atribuciones que hacen posible el desarrollo integral de sus comunidades. Cuentan con recursos humanos y naturales valiosos; aplican tecnologías y conocimientos tradicionales para la producción agrícola, el mantenimiento de sus niveles de salud, la preparación de alimentos, la elaboración de artesanías, etcétera. Entonces, ¿Por qué no impulsar sus capacidades locales? Indudablemente de este proceso saldrían beneficiadas las comunidades mismas, los gobiernos municipales y el país en su conjunto.

Los problemas expuestos anteriormente, más que agotar el análisis, marcan la necesidad de estudiar con profundidad el tema, así como desarrollar nuevas líneas de investigación. Sobre todo, si se comparan las dificultades ya descritas con los fenómenos locales y regionales que repercuten en el desarrollo municipal, tendremos una enorme gama de aspectos a estudiar.

Por ejemplo, no es lo mismo hablar de los Municipios Rurales y Urbanos del noroeste que de los del sureste del país. La gran heterogeneidad geográfica con que cuenta la nación nos conduce a analizar por lo menos una muestra representativa de las zonas norte, centro, sur, para detectar cuales son las condiciones específicas sociales y económicas bajo las cuales se desenvuelven las municipalidades.

Por otra parte, cabe destacar que el presente régimen se ha preocupado por contrarrestar el debilitamiento progresivo de las comunidades rurales y la centralización en las zonas urbanas. En efecto, se ha registrado una importante reorganización del Estado mediante el impulso de la Reforma Municipal, al desarrollo rural integral, al desarrollo integral de la familia y la comunidad y al sector social de la economía principalmente.

En lo que se refiere a la Reforma Municipal, las modificaciones realizadas al artículo 115 Constitucional en febrero de 1983 tienden a fortalecer las localidades y las regiones que integran al país.

En efecto, el artículo 115 tiene como finalidad:

- \* Fortalecer la independencia política del Municipio;
- \* Autorizar a los Ayuntamientos para expedir los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- \* Señalar la competencia mínima de los Municipios en la prestación de los servicios públicos;
- \* Asignar a los Municipios fuentes de ingresos intocables para que puedan convertirse en promotores del desarrollo económico y social;
- \* Autorizar a los Municipios para que se asocien con otros Municipios o celebren convenios con los Estados y puedan prestar más eficazmente los servicios públicos, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada región;
- \* Facultar a los Ayuntamientos para llevar a cabo las tareas de zonificación, planeación del desarrollo urbano, creación de reservas territoriales y ecológicas y regularización de la tenencia urbana;
- \* Brindar seguridad social y estabilidad laboral a los trabajadores de los Estados y los Municipios.

No hay duda de que las reformas al artículo 115 sientan las bases para una verdadera transformación de la vida municipal. Ahora nos resta investigar y poner en acción los mecanismos que garanticen el cumplimiento de tales preceptos constitucionales. Sin embargo, falta mucho por hacer. Por ejemplo,

aunque el artículo 115 contempla el fenómeno del desarrollo urbano queda en segundo plano el problema de la enorme dispersión en la que se encuentran numerosos Municipios Rurales.

Incluso el marco jurídico relativo a la urbanización quizá sea aún insuficiente si se le compara con las necesidades crecientes de los Municipios metropolitanos y los problemas derivados por los intensos flujos migratorios generados en el país.

A pesar de que el proceso de reglamentación en materia de fomento y desarrollo municipal está en marcha, éste no ha culminado aún. Se requiere de la puesta en práctica de planes y programas tendientes a combatir sistemáticamente los bajos niveles de vida de los Municipios Rurales, resolver la problemática de servicios de urbes y, sobre todo, atenuar el creciente fenómeno migratorio del campo. Por ello, la investigación en torno a tales aspectos hoy se vuelve prioritaria.

En lo que toca al desarrollo rural, también se ha realizado ciertos avances. Por ejemplo, presidentes municipales y autoridades federales se han reunido para acordar los mecanismos concretos que permitan la cabal ejecución del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral (PRONADRI). Sin embargo, es necesario llevar hasta sus últimas consecuencias los planteamientos de dicho programa. Falta precisar de que manera participarán las distintas dependencias federales que concurren en el desarrollo rural, tales como la Secretaría de Salud, de Comercio y Fomento Industrial, de Pesca, etcétera. Resulta imprescindible reglamentar las acciones de este importante programa si se pretenden realizar avances en el plano rural. Aquí también la formulación y el análisis de acciones que aceleren dicho proceso resulta una tarea imprescindible.

Por otra parte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF), ha demostrado ser una institución eficaz en la promoción del desarrollo comunitario a nivel municipal. Es una dependencia que ha logrado municipalizar sus acciones de manera benéfica. No obstante, quedan diversas tareas por realizar. Los programas de desarrollo de la comunidad deben llevarse hasta sus últimas consecuencias y ser vinculados a proyectos productivos, culturales, artísticos y administrativos. Es necesario realizar un inventario de experiencias existentes en el país sobre el desarrollo comunitario en sus distintas expresiones, así como el papel que ha jugado el Municipio en la promoción de esta importante actividad.

#### g) Impostergable, la Reorganización del País

No cabe duda, es impostergable la reorganización del país a fin de que el pueblo mexicano modifique positivamente sus niveles de vida. Es necesario estudiar y analizar con profundidad los cambios que deben impulsar al Estado mexicano para que resulten beneficiados los distintos grupos sociales que integran al país.

¿Cómo el Estado, el sector social y el sector privado pueden ayudar a la colectividad para mejorar los niveles de vida? Este es el gran reto: como organizarse para el bienestar. Pregunta de investigación que requiere ser respondida con todo detalle si se quiere cambiar el nivel de vida del mexicano. ¿Cómo el estado puede devolver su autosuficiencia a la sociedad? ¿Qué hacer para que el sector público no sustituya las tareas que puede hacer la población directamente? ¿Qué se requiere para que las dependencias gubernamentales apoyen y promuevan los programas locales de desarrollo y no desplacen las decisiones de la comunidad? ¿Qué papel debe jugar el Municipio en este nuevo proceso?

¿Cómo mejorar la calidad de la vida a nivel municipal? ¿Cómo realizar descentralizadamente la prestación de los servicios públicos vitales para la reproducción diaria del individuo? ¿Qué tecnologías



alternativas utilizar, a fin de abaratar costos para la construcción y la prestación de servicios y dejar de depender de las instancias superiores de gobierno? ¿Cómo recapitalizar a los Municipios Rurales del país, a fin de aminorar el fenómeno migratorio y lograr un desarrollo comunitario sano?

Para resolver tales preguntas, es necesario estudiar los Municipios en involución, pero también los que hayan superado esta tendencia, con el fin de retomar los ejemplos aplicables a otras comunidades que así lo requieran.

Es necesario analizar la lógica de los pueblos pequeños, conocer los factores que reproducen el fenómeno de su dispersión y, por tanto, de su emigración constante, preguntarse cuales son las comunidades que han realizado un despegue económico acompañado de un bienestar social, esto es, en que tipo de Municipios la producción y el bienestar se relacionan estrechamente, se condicionan mutuamente y generan un arraigo del poblador a su lugar de origen. En cambio, cuales son los Municipios que atraviesan por la etapa de rendimientos decrecientes y sufren de una emigración constante.

El objetivo consiste en diseñar políticas a nivel municipal que permitan recuperar la dinámica de crecimiento y desarrollo locales, para contrarrestar con ello la involución que enfrentan gran número de Municipios del país. Se trata de elaborar, difundir, rehacer, actualizar, proponer políticas que doten de capacidades administrativas, económicas, tecnológicas a los Municipios que así lo requieran para incrementar su productividad y su bienestar simultáneamente y enfrentar por esa vía el fenómeno migratorio.

La respuesta a las preguntas formuladas anteriormente se encuentran dispersas en distintos ámbitos de gobierno, de las universidades, del sector privado y social, y en el interior de las comunidades mismas. La problemática planteada surgió hace tantos años que funcionarios, investigadores, especialistas, profesionales de distintas áreas, agrupaciones públicas, privadas y sociales cuentan con experiencias, materiales, opiniones, ideas, propuestas que es necesario ordenar, sistematizar, evaluar, si se quiere constituir un valioso acervo informativo sobre el tema, con el cual seguramente se podrán diseñar políticas para la realización de planes y programas tendientes al crecimiento y desarrollo municipales <sup>(54)</sup>.

#### h) Papel del Municipio en el Desarrollo

El Municipio debe ser el principal protagonista del desarrollo económico y social de un país; creemos, además, que no existe otra alternativa para cumplir la función trascendental e indispensable en el sistema económico, social y político de la nación.

En nuestros días, el estudio de la actividad municipal va enfocado primordialmente al análisis del impacto que ésta produce sobre las condiciones de vida de la población, las cuales van más allá del campo físico. El gobierno municipal tratará de crear e implementar sistemas o métodos que le permitan a la población arraigarse en su territorio; al mismo tiempo, deberá crear fuentes de ocupación para la fuerza de trabajo y condiciones adecuadas de bienestar social para sus habitantes.

Unos de los principales rasgos de la actividad municipal es su carácter coyuntural y de emergencia, lo que ha ocasionado serias dificultades para hacer congruentes el ejercicio de la actividad municipal con la aplicación de las políticas nacionales de desarrollo de mediano y largo plazos.

El Municipio sólo podrá cumplir en el proceso de desarrollo nacional si realiza sus actividades en coordinación con los niveles estatal y federal de gobierno, ejecutando sus acciones con eficacia; es decir, las decisiones deben ser racionales y armónicas, que se implementen en forma ordenada y oportuna.

<sup>54</sup> *Idem.* pág. 31-33

Si no se cumplen estas condiciones, el Municipio carecerá de capacidad necesaria para actuar como protagonista en la promoción y aceleramiento del desarrollo, acarreado como consecuencia su propia marginación en dicho proceso. No incorporar el Municipio al contexto nacional es ampliar la brecha entre la toma de decisiones de la federación y la implementación efectiva de éstas, pues el Municipio constituye la base viviente de la jerarquía política. La descentralización, con el Municipio de fuerte raíz, permitirá lograr cohesión en los planes de desarrollo nacionales.

Debemos encontrar mecanismos de operación que permitan tomar decisiones a nivel municipal, dentro de un campo de alcance nacional, integrado por un conjunto de políticas, objetivos y proyectos de desarrollo. Esto es justamente un sistema de planeación.

Refiriéndonos a la coordinación entre los niveles municipales con los estatales y federales, es preciso apuntar que en las municipalidades no existen condiciones económicas suficientes para la ejecución de proyectos estructurales de desarrollo, cuya implementación corresponde a los órganos estatal y federal. De esta forma, se hace imprescindible buscar la concertación de las acciones municipales con las políticas y programas nacionales, debido a la acelerada concentración urbana y productiva, que confiere a los problemas municipales el carácter de eslabones críticos en la escala nacional.

Los aspectos que se deben tomar en consideración para entender el papel del Municipio en el proceso de desarrollo son:

1) Aportación de la administración municipal al desarrollo.

2) Adecuación del marco ambiental a sus necesidades.

Sobre el primero, podemos decir que el Municipio, conjuntamente con los demás órganos de la administración pública del país, debe cumplir con los fines y disposiciones vigentes que le sean encomendados. El cumplimiento de la función básica de los Municipios para el progreso de la comunidad, requiere que se continúe con el desempeño de las funciones conocidas como tradicionales, de la manera más eficiente posible.

Para que los servicios básicos sean presentados en forma eficiente, es necesario tomar en cuenta algunos puntos:

- a) Llevar a la práctica un sistema de planeación, adecuado al tipo de desarrollo que queramos implementar.
- b) Buscar la organización y los procedimientos más idóneos para el buen funcionamiento de la administración municipal.
- c) Administración eficaz de los recursos humanos y materiales, tratando de que los funcionarios más capacitados hagan marchar la organización en forma óptima.

La coordinación de la participación del Municipio en el desarrollo se puede ver a través de dos campos de acción: el económico y el social.

En el aspecto económico encontramos las necesidades y posibilidades de cada uno de los Municipios en asuntos de política fiscal, monetaria y de salarios. Aquí habrá que tomar en cuenta la opinión doctrinaria en donde se considera a la ciudad como lugar de reunión de factores productivos y centro de producción y distribución de bienes y servicios.

En el campo social se considera la dotación de medios disponibles y los requerimientos en las áreas cultural, educativa, de salud pública, esparcimiento e higiene.

En cuanto a la educación del marco ambiental en todo el Municipio, deben tomarse en cuenta los requerimientos urbanos necesarios para alcanzar el progreso y los aspectos negativos que se darán a consecuencia de la aplicación de tales requerimientos.

Lo anterior nos hace pensar que el análisis de esos puntos debe efectuarse tomando como base la situación actual; después tendremos que proyectar al futuro, marcando la parte negativa de la satisfacción de necesidades que se hayan cubierto.

Conocidas las necesidades a satisfacer y los efectos adversos que haya que evitar, se está en condiciones de plantear las posibles alternativas de solución para el mejor desenvolvimiento de la población del Municipio. La solución debe darse considerando como fundamental la obtención de bienestar y desarrollo de la comunidad.

De esta forma, nuestra tarea inmediata es la planificación urbana, en donde se integren y ponderen los aspectos económicos y sociales; estableciendo prioridades, como el uso del suelo, la distribución de la población, la ubicación de zonas industriales, los sistemas de transporte y circulación y las necesidades de financiamiento.

Queremos destacar, por último, que el desarrollo de cualquier Municipio, Estado o país no depende tanto de la precisión de los conceptos técnicos, ni de la calidad de los esquemas metodológicos, sino de la calidad y capacidad de los recursos humanos que manejan las dependencias <sup>(65)</sup>.

## 2.- El Plan Nacional de Desarrollo y el Municipio

"El Plan Nacional de Desarrollo enmarcó desde el inicio de la administración del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, siete categorías filosóficas u orientaciones de gobierno, que han permitido hacer frente a los problemas del país y que han sido la guía de los grandes apartados de dicho Plan.

Las orientaciones de gobierno son:

- I. Nacionalismo Revolucionario
- II. Democratización Integral
- III. Sociedad Igualitaria
- IV. Renovación Moral
- V. Descentralización de la Vida Nacional
- VI. Desarrollo, Empleo, y Combate a la Inflación
- VII. Planeación Democrática

En estas siete tesis se fundó programáticamente el rumbo que habría de asumir el país, a partir del 1º de diciembre de 1982 <sup>(66)</sup>.

El acceso a una sociedad igualitaria sólo se conseguira con el mejoramiento de las condiciones de vida de todos los mexicanos, lo que traería implícita una distribución más justa del ingreso nacional. La mejor manera de lograr este objetivo es la descentralización de los servicios públicos en todas las regiones del país.

Para que se llevara a cabo la democratización integral era preciso y necesario que se construyeran las bases políticas, económicas y sociales en cada una de las zonas del país, para hacerlas partícipe del proceso de desarrollo. Indudablemente que la democratización integral y la descentralización de la vida nacional son procesos que van de la mano, dado que alcanzar uno, trae aparejado llegar al otro.

En ese orden de ideas, las políticas generales de fortalecer al Municipio y a la Entidades Federativas, han propiciado que se haga imprescindible la descentralización de los servicios de salud, educación y otros de bienestar social, para lograr mejores niveles de vida en todos los sitios del país.

<sup>65)</sup> *Idem.* pág. 164-167

<sup>66)</sup> CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES, Antonio Alvarez Esparza, *Secretaría de Gobernación.* pág. 164-165

La descentralización de los servicios públicos no significa un rompimiento de los niveles de gobierno, sino que, por el contrario, se busca un fortalecimiento de la estructura política y administrativa del Municipio y de las Entidades Federativas.

El proceso histórico nos ha demostrado que el centralismo se ha convertido en un factor que distorsiona la vida democrática, pues agudiza la desigualdad e inhabilita el desarrollo armónico de las diferentes regiones y grupos de la nación dando como resultado un crecimiento desigual y deformado. La política de descentralización nacional y de desarrollo regional que se asienta en el Plan Nacional de Desarrollo, se plasma en las siguientes acciones:

- \* Desarrollo Estatal Integral.

- \* Fortalecimiento Municipal.

- \* La Reordenación de la Actividad Económica en el Territorio Nacional.

La política de Desarrollo Regional establece las bases para la descentralización nacional y el desarrollo regional, los lineamientos para un desarrollo estatal integral, y las bases para una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional.

Para asumir cabalmente la responsabilidad que toca a las Entidades Federativas, se buscará que éstas optimicen los mecanismos de coordinación, principalmente en los aspectos financiero y económico, y además que revisen las relaciones Federación-Estado, para implementar acciones y programas de desarrollo económico dentro de una estrategia microregional, que facilite solucionar los desequilibrios socioeconómicos y lograr una reorientación que permita el óptimo aprovechamiento de los recursos en cada localidad.

La política regional considera a las Entidades Federativas como el ámbito geográfico fundamental. De esta forma, el Plan Nacional de Desarrollo nos dice:

"... Para promover el desarrollo integral estatal, se requiere de la acción conjunta de Estado, Municipios y de los sectores social y privado, a través de una acción coordinada y unificada de planeación en que se evalúen los programas que deberán impulsar el desarrollo regional ..."

Las tareas básicas para lograr el desarrollo integral estatal son, entre otras: Descentralizar las actividades productivas; adecuar el financiamiento a las necesidades de desarrollo; mejorar la relación de intercambio de productos y servicios entre la ciudad y campo; y principalmente, fortalecer la rectoría de Estado y Municipios.

Para lograr un desarrollo estatal integral es necesario dar mayor autonomía al Municipio, ampliando su capacidad financiera mediante apoyos económicos e incrementos en su recaudación fiscal. Esto permitirá a los Ayuntamientos una mejor prestación de los servicios públicos, y un presupuesto más amplio para poder convertirse en promotores del desarrollo regional.

La instrumentación para llevar a la práctica un desarrollo estatal integral se concretiza con las reformas y adiciones al artículo 115 Constitucional, mediante las cuales se propone la reestructuración de las atribuciones, facultades y funciones de los Ayuntamientos, con el objeto de fortalecer la existencia del Municipio libre, como base de la división territorial y la organización política y administrativa de los Estados.

Sin duda estas reformas son las de mayor repercusión directa que se han hecho para el fortalecimiento municipal; básicamente modifican los principios elementales del funcionamiento municipal y obliga a todas las Entidades Federativas del país a modificar sus ordenamientos jurídicos en esta materia.

Es difícil llegar a óptimos resultados a corto plazo, debido a la endeble situación económica de la mayoría de los Municipios del país, que les impide acceder a un nivel de auténtica libertad política y económica, por lo que se requiere canalizar mayor presupuesto y principalmente romper con el círculo vicioso en que están inmersas esas municipalidades. Si el Municipio no produce es porque no tiene recursos y no tiene recursos porque todas las inversiones se canalizan a obras de beneficio social, y por tanto no son recuperables.

De hecho, estas circunstancias han orillado a que los Municipios entren en un conflicto al debatirse entre las necesidades emergentes, la insuficiencia de recursos y la limitada capacidad para ejercerlos y para aumentarlos.

La responsabilidad del fortalecimiento municipal recae en las tres instancias de nuestro sistema federal. Requiere que la federación y los Estados dispongan del traslado de funciones y recursos, y la obligación de establecer normas y prestar asistencia para su cumplimiento; de los Municipios, disposición y compromiso de aumentar su capacidad para ejercer las nuevas funciones y así alcanzar plenamente su autonomía.

Para lograr un desarrollo integral y que el Municipio apoye tanto el desarrollo estatal como nacional, se propone el fortalecimiento de la administración municipal, que logrará una mejor programación de proyectos y obras de servicio local, mediante el suministro de capacitación y asesoría técnica, por una parte, y por otra, con la investigación y recopilación de la problemática municipal, en la que contemplará el análisis de la situación de las finanzas con las necesidades demandadas por las comunidades en los aspectos económicos y social.

Con la planeación y programación de las actividades prioritarias de cada Municipio se estará en posibilidad de elaborar proyectos de inversión para el desarrollo municipal <sup>(57)</sup>.

El Licenciado Miguel de la Madrid, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, con respecto al fortalecimiento municipal ha expresado:

"... Solamente el fortalecimiento del Municipio nos puede dar la infraestructura política y administrativa requerida para la descentralización económica, social y cultural de la vida nacional ..."

### **3.- Participación de la Comunidad en los Planes y Programas de Desarrollo Municipal y Urbano**

De conformidad con los artículos 25 y 26 de la Constitución, se establece el Sistema Nacional de Planeación Democrática para dirigir en forma ordenada y eficaz los esfuerzos de la nación, e impulsar el desarrollo, de acuerdo con la voluntad de la sociedad y con base en los principios de nuestro proyecto nacional. Asimismo, establece las bases para modernizar y consolidar los sistemas estatales de planeación democrática.

El nuevo artículo 115 Constitucional, faculta al Municipio para que formule, apruebe y administre la zonificación y los planes de desarrollo urbano municipal. De conformidad con lo establecido por el artículo 26 Constitucional y la Ley Nacional de Planeación, el desarrollo socioeconómico se confiará, para su instrumentación, a los sistemas nacional y estatales de planeación, y estos últimos quedarán regulados por las bases jurídicas que los Estados emitan en uso de su autonomía. En ellas, se incorporará al Municipio en la planeación de desarrollo estatal, y será por conducto de los sistemas estatales, como se hagan coparticipes en el desarrollo regional y nacional <sup>(58)</sup>.

---

<sup>(57)</sup> *Idem.* pág. 167

<sup>(58)</sup> ORTEGA LOMELI, ROBERTO. *El Nuevo Federalismo, La Descentralización*, Editorial Porrúa, México, 1988. pág. 562.

De los sistemas estatales de planeación democrática y de la participación municipal, nos referimos con mayor extensión en el inciso relativo a la descentralización económica, y por ahora nos ocuparemos sólo de la participación social en dichos sistemas.

En éstos se concibe la participación social para la planeación, como el mecanismo a través del cual los diferentes grupos sociales concurren en las diferentes fases del proceso: formulación, ejecución, seguimiento, control y evaluación. Todas las constituciones locales ya han sido reformadas para incorporar a ellas los principios del sistema de planeación democrática, en donde se incluye la participación social. Esta participación abarca las siguientes formas y tipos de actividad:

- \* Participación a través del mecanismo de la consulta popular para la integración, seguimiento, control y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal. La consulta popular se puede establecer mediante: audiencia pública, reunión informal de trabajo, o reunión formal participativa.
- \* En los comités estatales y municipales para el desarrollo, foros donde, con su participación, se hace posible que la programación anual se vincule más estrechamente a las necesidades y recursos estatales y municipales, particularmente en sus aspectos presupuestales, tributarios y financieros.
- \* A través de los instrumentos de la vida vertiente de concertación, mediante la celebración de contratos y convenios de derecho público.

En Aguascalientes y el Estado de México están previstos los comités de desarrollo urbano, que tienen facultades para: elaborar planes y programas de desarrollo urbano municipal; formular recomendaciones para la prestación de servicios públicos; prestar servicios por cooperación. Su integración es la siguiente: presidente municipal; un secretario (designado por el presidente municipal); un representante de comerciantes, industriales, campesinos, unión vecinal de colonias, usuarios de servicios públicos, trabajadores organizados, propietarios de inmuebles, instituciones de crédito, colegios de arquitectos e ingenieros; y funcionarios federales, estatales y municipales involucrados e interesados en algún rubro o asunto específico.

Acción popular, plebiscito y referéndum. Los antecedentes históricos de la acción popular contra malversación de fondos municipales, los encontramos en las constituciones de seis Estados de la República, durante el período calendario del año 1828, a saber: Durango, Estado de México, Nuevo León, Puebla, Querétaro y Sonora. Para el período calendario de 1871, en nueve: Aguascalientes, Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sinaloa y Tamaulipas. Después de la Constitución Federal de 1917, en nueve: Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Estado de México, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas. Acción presentada ante los Congresos Locales, con excepción de Aguascalientes (1917) ante el Gobernador y Ayuntamiento, Estado de México (1917) ante el Congreso o ante el Ayuntamiento respectivo, Morelos (1917) ante "autoridades correspondientes", Oaxaca (1917) ante el Ayuntamiento, y Tamaulipas (1917) ante el Gobernador que conoce de las quejas contra los Ayuntamientos o sus Presidentes.

"En la actualidad podemos sistematizar las materias que son susceptibles de ejercitarse por medio de la acción popular, en los siguientes cuatro grupos:

- Malversación de Fondos: Constituciones de Colima, Guerrero, Oaxaca, Puebla y Zacatecas. Se presenta ante el Congreso Local, salvo en Oaxaca ante el Ayuntamiento, y en Puebla, que el gobernador conoce de las quejas contra los Ayuntamientos. El declinamiento constitucional estatal de la acción popular contra malversación de fondos deviene, posiblemente, de una escasa eficacia

jurídica por falta de una reglamentación operativa, así como del surgimiento de un tratamiento jurídico sistematizado para la responsabilidad de servidores públicos.

- Solicitud de desaparición o suspensión de Ayuntamientos ante la legislatura local: Leyes Orgánicas Municipales de Colima, Morelos, Guanajuato y Veracruz. En estos dos últimos no se requiere requisitos de vecindad en el Municipio afectado.
- Para denunciar ante las autoridades sanitarias todo hecho, acto u omisión que represente un riesgo o provoque un daño a la salud de la población, la acción popular podrá ejercitarse por cualquier persona, proporcionando los datos que permitan localizar la causa del riesgo (artículo 60 de la Ley General de Salud).
- Para denuncias todo hecho, acto u omisión que produzca desequilibrio ecológico o daños al ambiente. Se presentará por cualquier persona ante la representación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, y a falta de ésta, ante la autoridad municipal, proporcionando los datos del denunciante y los elementos para la localización de la fuente dañosa (artículos 189 a 194 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente)."

El plebiscito es utilizado de acuerdo con algunas leyes orgánicas municipales, entre otras funciones, para: nombramientos de Delegados Municipales (Baja California Sur); designación de Juntas Auxiliares (Puebla); fusión de dos o más Municipios, con la aprobación posterior de la Legislatura Local (Colima); procedimientos de Municipalización (Oaxaca); y, en Michoacán para el nombramiento de Jefes de Tendencia.

El único Estado de la República que establece constitucionalmente el referéndum es Guerrero, lo cual se realizó muy recientemente, mediante Reforma Constitucional, aprobada en enero de 1988. Se establece que: "Artículo 25.- El Poder Ejecutivo someterá a consulta de la ciudadanía, conforme a las técnicas y métodos de referéndum, los asuntos que de manera trascendente afecten el bienestar popular y reclamen importantes recursos fiscales ..."

En el artículo 73 de la Constitución General, fracción VI, base Cuarta, se establece, como mecanismo para incrementar la participación ciudadana en el gobierno del Distrito Federal, el derecho de iniciativa popular respecto de las materias que son competencia de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, la que deberá turnar a comisiones y dictaminar toda iniciativa popular presentada por un mínimo de diez mil ciudadanos, de conformidad con lo que al efecto establezca el Reglamento para el Gobierno Interior de la Asamblea.



- 1.- El Municipio como forma de organización de personas siempre ha existido, con diferencias evolutivas y retrógradas dependiendo del momento histórico y de la voluntad política de sus gobernantes.
- 2.- En Grecia y posteriormente en Roma, existió el Municipio con diferentes denominaciones, pero con algunas características similares a las actuales, como la extensión territorial y lo reducido de sus competencias.
- 3.- Los Municipios en la antigüedad eran gobernados por ciudadanos libres, característica que se conserva en la actualidad.
- 4.- Tanto en la antigüedad como en la época actual, han existido Municipios Urbanos y Rurales, los primeros siempre privilegiados y los segundos siempre marginados. No ha habido gran avance en la equidad de oportunidades y de reparto de la riqueza.
- 5.- Los órganos de gobierno en los Municipios, tanto en los Urbanos como en los Rurales, actúan de acuerdo a una política federal y por otro lado a una política local, por último actúan de acuerdo a sus propias necesidades. Provocando estancamiento o falta de progreso por esta directiva institucionalizada.  
Es necesario ceder más facultades al Municipio para su progreso y desarrollo de lo contrario seguirá tan sólo subsistiendo.
- 6.- El Municipio como institución tiene un órgano de gobierno denominado Ayuntamiento, y este actúa en forma colegiada por sus integrantes y a través de la sesión de cabildo se toman las decisiones aplicables a su territorio.



- 7.- El Ayuntamiento se integra por un presidente, uno o dos síndicos y por regidores; quienes son autoridades del Ayuntamiento.
- 8.- Los miembros del Ayuntamiento son electos por voto popular, directo, secreto y universal, es decir, son el gobierno electo por el pueblo.
- 9.- El desarrollo de los Municipios depende principalmente del número de población, ya que éstos en base a las necesidades ordinarias, propiciarán satisfactorios para la población. Por lo tanto, la riqueza y el desarrollo es en base al número de giros industriales, comerciales y de servicios. Y colateralmente al desarrollo de las vías de comunicación.
- 10.- Los ingresos del Municipio han sido insuficientes para su propio desarrollo, a pesar de que el Municipio genera ingresos federales, ésta es una gran merma para su propio desarrollo.
- 11.- México ha sido un país de contrastes, en el que hay Municipios grandes, ricos y poderosos, Municipios pequeños, pobres y llenos de marginación, en el que tal vez más valiera estratégicamente la fusión de algunos de ellos.
- 12.- La falta de desarrollo de los Municipios Rurales, generalmente es por falta de voluntad y decisión política de sus gobernantes, o por la indecisión de los inversionistas de arriesgar su capital para generar empleo en el Municipio Rural o Semiurbano.



- 1.- ARISTOTELES. "La Política", (C.329, A.C.), T.I, Trad. Antonio Gómez Robledo. Ed. Nueva Era. México, 1977, 185 pp.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, IGNACIO. "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa. México, 1993, 848 pp.
- 3.- BARTLETT DIAZ, MANUEL. "Comparecencia del Secretario de Gobernación ante el Senado de la República". LII Legislatura. México, 1989, 193 pp.
- 4.- BARTLETT DIAZ, MANUEL. "Comparecencia ante el Senado de la República para informar sobre la extensión y alcances de la iniciativa de Reformas y Adiciones al artículo 115 Constitucional, 1987.
- 5.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. "El Municipio Mexicano". Editado por la Secretaría de Gobernación. México, 1989, 93 pp.
- 6.- Colección de Decretos y Ordenes que han expedido las Cortes Extraordinarias, Real Decreto CCXLII, T I., 257 pp.
- 7.- DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS HUMBERTO. "Elementos de Derecho Administrativo" Ed. Limusa. México, 1986, 180 pp.
- 8.- Diario de las Cortes. 24 de septiembre de 1810.
- 9.- Diario de las Cortes. 25 de septiembre de 1810.
- 10.-Diario de las Cortes. 10 de enero de 1812. Así opinó Ramos Arizpe.
- 11.-DIAZ DEL CASTILLO, BERNAL. "Historia verdadera de la Conquista de la Nueva España" Ed. Del Valle de México. 245 pp.

- 12.-DIAZ DE LEON FLEURY, CARLOS. "Apuntes de Derecho Constitucional". De la Cátedra impartida en la E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M. Estado de México, 1990.
- 13.-DIAZ DE LEON FLEURY, CARLOS. "Apuntes de Derecho Municipal". De la Cátedra impartida en la E.N.E.P. Acatlán, U.N.A.M. Estado de México, 1990.
- 14.-DE PINA y VARA, RAFAEL. "Diccionario de Derecho" Ed. Porrúa. México, 303 pp.
- 15.-ENGELS, FEDERICO. "El Origen de la Familia, la Propiedad Privada y el Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1979, 215 pp.
- 16.-FRAGA, GABINO. "Derecho Administrativo". Ed. Porrúa. México, 1992, 397 pp.
- 17.-Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal
- 18.-GARCIA GALLO, ALFONSO. "La Ley como fuente del Derecho en las Indias en el Siglo XIV", Estudios de la Historia del Derecho Indiano, Instituto Nacional de Estudios Jurídicos. Madrid, 1972. 420 pp.
- 19.-GARCIA PELAYO, MANUEL. "Derecho Constitucional Comparado". Ed. Alianza Nueva. Madrid, 1987, 720 pp.
- 20.-GONZALEZ OBREGON, LUIS. "La Constitución Española de Cádiz de 1812", Publicaciones del Archivo General de la Nación. México, 1929, 107 pp.
- 21.-HERNANDEZ BECERRA, AUGUSTO. "Estado y Territorio". Ed. Nuevo México. México, 1936, 420 pp.
- 22.-KELSEN, HANS. "Teoría pura de Derecho y del Estado". Ed. Prensa Nueva. México, 1976, 420 pp.
- 23.-KELSEN, HANS. "Teoría pura del Estado". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1983, 515 pp.
- 24.-LUCAS, ALAMAN "Historia de México". T. I., Cap. V. Ed. Jus. México, 315 pp.
- 25.-MARTINEZ, JOSE LUIS. "El Mundo Antiguo". T. II. Grecia, Ed. Panorama Cultural, S.E.P. México, 1976. 336 pp.
- 26.-MORENO, DANIEL. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. México, 415 pp.
- 27.-MORENO, MANUEL. "Breve Reseña de la Organización Política y Administrativa del Distrito Federal, Organización Política y Social de los Aztecas y otros Ensayos". Imprenta Roa, Cd. Juárez. México, 152 pp.
- 28.-MARTINEZ CABAÑAS, GUSTAVO. "La Administración Estatal y Municipal". Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1989. 319 pp.
- 29.-MAX, WEBBER. "Economía y Sociedad". T. III. Ed. Palma, España, 1969.
- 30.-NETTIE LEE, BENSON. "La Diputación Provincial y el Federalismo Mexicano". El Colegio de México, 1955. 219 pp.
- 31.-OCHOA CAMPOS, MOISES. "La Reforma Municipal". Ed. Porrúa. México, 1990. 420 pp.
- 32.-OCHOA CAMPOS, MOISES. "El Municipio, su Evolución Institucional". Ed. BANOBRAS. México, 1981. 435 pp.
- 33.-POSADA, ADOLFO. "El Régimen Municipal de la Ciudad Moderna". Ed. Librería General de Victoriano Sánchez, Madrid. España, 1927.
- 34.-Plan de Guadalupe, Decretos y Acuerdos de 1813-1917. Ed. Secretaría de Gobernación. México, D.F.

- 35.-PONTIFES MARTINEZ, ARTURO. "La Facultad Reglamentaria de los Ayuntamientos en el Gobierno y la Administración Municipal". Centro de Estudios Municipales. Ed. Secretaría de Gobernación. México, 1989. 215 pp.
- 36.-QUINTANA ROLDAN, CARLOS FRANCISCO. Tesis Doctoral "El Régimen Jurídico del Municipio Mexicano". Facultad de Derecho, U.N.A.M. 1988.
- 37.-RENDON HUERTA BARRERA, TERESITA. "Derecho Municipal". Ed. Porrúa. México, 1990.
- 38.-REYES HEROLEZ, JESUS. "El Liberalismo Mexicano". Ed. U.N.A.M. México, D.F.
- 39.-RABASA D., EMILIO. "La Constitución y la Dictadura". Ed. Porrúa. México, 1976 3a. Edición. 298 pp.
- 40.-SACRISTAN Y MARTINEZ, ANTONIO. "Municipalidades de Castilla y León". Ed. Nacional. España, 1987.
- 41.-SERVANDO TERESA DE MIER, JOSE. "Cartas a un Americano". F.C.E. México, 1976. 345 pp.
- 42.-TOQUEVILLE, ALEXIS. "La Democracia en América". Ed. F.C.E. México, 1973.
- 43.-TENA RAMIREZ, FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano". Ed. Porrúa. México, 1990. 720 pp.
- 44.-VALENZUELA AVILA, OSCAR. "Aspectos de Derecho Constitucional sobre el Municipio". Ed. Jus. México, 1973.

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



- 1.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917. Ed. Porrúa. México, 1993.
- 2.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO. Ed. Gobierno del Estado de México, 1993.
- 3.- LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO. 1993
- 4.- LEY ESTATAL DE SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO. 1992.
- 5.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE COAHUILA. 1993.
- 6.- CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE JALISCO. 1993.
- 7.- BANDO MUNICIPAL DE NAUCALPAN DE JUAREZ. Edo. de México. 1991.
- 8.- BANDO MUNICIPAL DE ECATEPEC. Edo. de México. 1992.