

399  
2ep



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

CAMPUS ARAGÓN

“MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO DEL  
MUNICIPIO EN MÉXICO ”

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

**P R E S E N T A:**

**JOSÉ LUIS REYES CASTAÑEDA**

ASESOR DE TESIS :

LIC. ALEJANDRO ARTURO RANGEL CANSINO

26 31 08

MÉXICO 1998

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Gracias Señor por la oportunidad que me has dado de ver realizada la culminación de una de mis metas y anhelos, porque siempre que te necesité, te encontré a mi lado, como el amigo inseparable que supo recorrer conmigo los caminos de tristeza y de alegría, fáciles y difíciles, de preocupación y de tranquilidad; gracias porque me enseñaste a tener fe en mí mismo y a entender que míos son el triunfo y la victoria y porque me has apoyado y exhortado a través de las personas que amo; por haberle dado luz a mi vida, por haber llenado mi corazón de tí y por todo lo grande y maravilloso que Tú significas para mí. . GRACIAS PADRE ETERNO.

A MI PADRE:

LUIS REYES MARTÍNEZ.

Con tu ejemplo, valor y cariño  
has guiado mi vida y mi superación.

Gracias.

A MI MADRE:

MARÍA INELDA CASTAÑEDA CERVANTES.

Por la dicha de tenerla; mi eterna  
admiración, mi amor y profundo  
agradecimiento.

A MI ESPOSA:

JUANA SERNA MEDERO.

Con cariño y agradecimiento, por su apoyo brindado en todos los aspectos, al compartir conmigo las dificultades y momentos felices de mi vida.

A MIS HIJOS:

ADRIANA, CLAUDIA, LUIS y ÉDGAR.

Con mi preocupación de siempre para que se superen social y culturalmente.

A MI HERMANO Y HERMANAS:

Gracias les doy muchas, por ser parte de lo que más quiero.

A MI TIA:

VICENTA GARCÍA MARTÍNEZ

Con respeto y cariño.

A MI FAMILIARES:

Porque soy parte de ellos, con el  
amor de siempre.

A TODOS MIS AMIGOS:

Por su amistad ilimitada.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO,  
A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
'ARAGÓN'.

Aquella que sin distinción nos abre sus puertas  
brindando la oportunidad de obtener la aspiración  
anhelada.

AL LICENCIADO ALEJANDRO ARTURO RANGEL CANSINO  
Con agradecimiento, por haberme apoyado en  
obtener esta meta.

A todos los que hicieron  
posible la elaboración  
de la presente tesis.

GRACIAS.

MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO  
EN MÉXICO

Í N D I C E

INTRODUCCIÓN . . . . . I

CAPÍTULO I

HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.- ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS DEL MUNICIPIO . . . . . 1

2.- LOS AYUNTAMIENTOS EN LA NUEVA ESPAÑA . . . . . 6

3.- EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE . . . . . 20

4.- EL PORFIRIATO Y EL MUNICIPIO LIBRE . . . . . 32

5.- EL MUNICIPIO EN LA POS-REVOLUCIÓN . . . . . 46

6.- LA REFORMA MUNICIPAL Y EL MUNICIPIO  
EN LA ACTUALIDAD . . . . . 50

## CAPÍTULO II

### MUNICIPIO: DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y MARCO JURÍDICO

1.-	DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO . . . . .	55
2.-	ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN AL MUNICIPIO . . . . .	60
3.-	LA AUTONOMÍA MUNICIPAL . . . . .	62
4.-	PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO . . . . .	65
5.-	ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO MEXICANO . . . . .	66

## CAPÍTULO III

### INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL

1.-	AYUNTAMIENTO . . . . .	81
	A) DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO . . . . .	81
	B) INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO . . . . .	87
2.-	FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO . . . . .	97
3.-	LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES . . . . .	109
4.-	LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL . . . . .	119
5.-	LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES . . . . .	134

## CAPÍTULO IV

### MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO

1.- RENOVACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PARA ALCANZAR SU MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO . . . . .	141
2.- PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS . . . . .	152
3.- LA NECESIDAD DE REVISAS Y ACTUALIZAR EL MARCO JURÍDICO MUNICIPAL EN MÉXICO . . . . .	159
CONCLUSIONES . . . . .	169
BIBLIOGRAFÍA . . . . .	184

## I N T R O D U C C I Ó N

El tema del municipio se ha convertido en objeto de estudio, análisis y reflexión, tanto de gobernantes y partidos políticos, como de académicos, profesionistas y sociedad en general.

El municipio mexicano ha tenido un largo proceso de evolución desde su instauración en Veracruz en 1519, hasta nuestros días. Desde entonces ha sido en la realidad de la sociedad mexicana, una institución vinculada al pueblo en su cotidiano vivir y quehacer político, como la instancia de gobierno más directa y cercana de las que lo rigen.

México se ha caracterizado por una tradición histórica centralista, desde la época precolombina hasta el régimen actual. Y fue hasta el siglo pasado en que se iniciaron los esfuerzos para la instauración de un sistema federal. Sin embargo no se le ha podido dar plena vigencia en nuestra vida pública, consolidándose tan sólo en algunos aspectos, sin llegar a encontrar de manera definitiva un equilibrio entre los diferentes niveles de gobierno, que es fundamental, y tan necesario como estrategia tanto para abolir cacicazgos como para evitar que se cancelen los caminos de la libertad y la justicia social.

En ese sentido la libertad y autonomía del municipio, no se ha hecho efectiva en su totalidad por el centralismo de las actuaciones gubernamentales, que se han manifestado de una manera clara y que han arrebatado al municipio, capacidad para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional.

Por todo ello indudablemente es necesario retomar la libertad municipal, como primera escuela cívica de la ciudadanía, que impulse el camino correcto que nos permita lograr una verdadera política municipalista; que pueda digna y progresivamente modernizar y desarrollar al municipio y su autonomía, a fin de que sea la base de la organización social para combatir las desigualdades sociales.

Asimismo, debemos regresar todas aquellas atribuciones relacionadas con su función primordial: el gobierno de la comunidad, toda vez que posee territorios y capacidad jurídica y administrativa para cumplir con esa delicada tarea.

Lo anterior nos lleva a que el fortalecimiento y la modernización del municipio, no sólo es de considerarse como el camino para desarrollar y mejorar las condiciones de vida de los municipios poco desarrollados, sino también, para resolver los cada vez más graves problemas que enfrentan aquellos con grandes concentraciones urbanas. Que por tanto para lograr una modernización que verdaderamente fortalezca y desarrolle al

municipio, se requiere sentar las bases de una política permanente; porque la falta de continuidad de programas y proyectos entre la federación, estados y municipios; la mala distribución de los recursos por parte de la federación, así como su injerencia política en aquellos han ocasionado fuertes problemas, urgentes de superar.

Con base en las condiciones antes descritas, cabe considerar que en el tema modernizar y desarrollar al municipio, nos obliga a hacer un replanteamiento de lo que está pasando en México. Por lo que, en materia municipal es conveniente pensar en crear nuevas fórmulas y propuestas, en crear las condiciones que permitan alcanzar mejores niveles de vida, de libertad y de justicia social a lo largo y ancho del país. En realidad es difícil emprender el camino hacia una sociedad más justa sin un municipio fuerte, sin un municipio que incorpore a todos los ciudadanos en asuntos que también les atañe. De lograrlo sólo entonces tendremos una institución, que responda a las expectativas de un país más moderno y más democrático, que es el que todos queremos.

**CAPÍTULO I**

**HISTORIA DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

## 1.- ANTECEDENTES PREHISPÁNICOS DEL MUNICIPIO.

Las raíces municipales en la comunidad indígena las encontramos manifestadas como la parte fundamental de la organización social y política, perfectamente delineadas dentro de sus instituciones de gobierno.

De todas las culturas indígenas la que se conoce con mayor detalle es la Azteca, por ser la más moderna y debido a que los conquistadores dejaron memoria por medio de crónicas de los sucesos vividos por ellos. La organización social, política y económica de los Mexicas, tuvo como base la federación de calpullis que constituyeron tribus, mismas que al obtener un grado mayor de evolución, formaron confederaciones o alianzas.

El pueblo Azteca al establecerse en México y crear la gran ciudad, basó su organización dividiéndola en barrios que llamó calpullis los que no sólo eran considerados desde el punto de vista geográfico; puesto que el calpulli fue la célula de su organización política, económica y social.

En los calpullis habitaban grupos de familias campesinas que poseían comunalmente las tierras agrícolas, labrándolas y cultivándolas para su sustento. Los integrantes del calpulli a

cambio del derecho sobre la tierra, debían pagar al Tlatoani un tributo en especie, igualmente, estaban obligados a prestar servicios de trabajo, tales como el cultivo de otras tierras y la construcción de obras públicas.

Los calpullis eran unidades autosuficientes, en las cuales las familias que los integraban producían los bienes necesarios y suficientes para su subsistencia; la tierra se les otorgaba de por vida con la obligación de cultivarlas siempre, si no, las perdían.

Los calpullis o barrios se subdividían en tres partes:

a) La asignada al jefe de familia de cada grupo otorgándole un solar en el pueblo para vivir y una parcela para cultivo en el campo.

b) La destinada para cubrir gastos públicos administrada por el estado, que destinaba a cubrir los gastos religiosos y el sostenimiento de los señores y su corte, o bien cubrir los gastos de guerra.

c) La dedicada a usos comunes, y que era tierra baldía.

Si bien cada calpulli estaba obligado a tributar al imperio Azteca y a su tlatoani, mantenían su autonomía interna sin alterar su organización política, económica, militar y religiosa de las comunidades. El calpulli tenía su propio gobierno formado por un consejo de ancianos o jefes que eran la máxima autoridad.

Las funciones del consejo eran múltiples y tenían carácter directivo, administrativo y judicial. Cada calpulli poseía sus funcionarios militares y civiles que administraban la comunidad, cuidaban el orden y castigaban los delitos.

Como todo consejo municipal, designaba por elección a cierto tipo de funcionarios que debían de ser miembros del calpulli, mismos que tenían facultades ejecutivas bien establecidas:

- a) El Teachcauh, encargado de la administración
- b) El tecuhtli, jefe militar del calpulli
- c) Los tequitlatis, encargados de dirigir el trajo comunal
- d) Calpizquez, recaudadores del tributo
- e) Los Tlayacanques, cuadrilleros

- f) Los sacerdotes y médicos, encargados del culto y la seguridad espiritual del grupo respectivamente
- g) Los Tlacuilos, encargados de dar cuenta de los hechos del calpulli
- h) Los Topiles, que ejercían el oficio de gendarmería.

Las principales características del cargo de los funcionarios que se desempeñaban en el consejo del calpulli son:

- a) Su encargo duraba de por vida
- b) La deposición de su cargo si existe motivo grave para ello
- c) La designación era por elección
- d) La restitución por elección únicamente para los jefes de familia o ancianos de linaje.

Como se mencionó la mayor parte de estos cargos son de carácter electivo con facultades ejecutivas, a pesar de ello con el tiempo se desvirtuó el consejo, haciendo que el gobierno quedara cada vez más en manos del jefe supremo y de su familia por que su cargo aunque electivo; pasaba de padres a hijos o de

tíos a sobrinos y con frecuencia los principales cargos militares recaían en parientes muy próximos al emperador. <sup>1</sup>

Por lo expuesto, podemos afirmar que, las comunidades indígenas contaban con una organización social, política y económica perfectamente desarrollada, teniendo como base geográfica y administrativa al calpulli, que habremos de considerar como antecedente del municipio en México; que se caracterizó por ser una organización autosuficiente, con un régimen agrario sustento de su economía; cuya propiedad era de tipo comunal, con derecho al usufructo de la tierra pero no a su propiedad privada; por otra parte, contaba con su propio gobierno, constituido por un consejo de ancianos integrado por los hombres de cada familia.

Los calpullis, aparecían como un poder autónomo que se pueden considerar municipios naturales desarrollados e institucionalizados, en su régimen agrario, en su policía, en sus mercados, en sus escuelas, en su religión, en sus tribunales y en sus relaciones sociales.

---

<sup>1</sup> Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, "La Reforma Municipal", 4a. ed., México, Porrúa, 1985; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, "Gobierno y Administración Municipal", México, Secretaría de Gobernación, 1993; HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, "Derecho Municipal", México, U.N.A.M., 1991.

## 2.- LOS AYUNTAMIENTOS EN LA NUEVA ESPAÑA

El descubrimiento de América y más tarde la conquista de México, es significativo para la historia del municipio mexicano, sobre todo por la introducción del sistema municipal castellano y los factores que con el tiempo dan la pauta para moldear el régimen municipal en México. Asimismo, porque jurídicamente la conquista se cimentó y autorizó en un municipio.

El conquistador fundó la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519. Seducidos por Cortés los soldados integraron una asamblea que eligió a un ayuntamiento que constituyó el primer cabildo español en tierras mexicanas, sirviendo de instrumento ante el cual Cortés declinó el mando conferido por Velázquez, al ser nombrado capitán general y justicia mayor de los nuevos dominios.

Cortés fue alcalde de Santiago de Barucoa y alcalde mayor de Santiago de Cuba, por tal motivo, este primer ayuntamiento es conformado siguiendo el modelo del régimen municipal de Castilla integrado por: dos alcaldes ordinarios, cuatro regidores, un alguacil mayor, un capitán de entradas, un maestro de campo, dos alférez del real y un escribano.

Una vez instalado el Ayuntamiento y con las facultades otorgadas a Cortés por su nueva investidura, que anulaba toda

injerencia del gobernador de Cuba, convirtiéndolo de explorador sin títulos en conquistador legítimamente designado. Concluido su cometido al legalizar sus aspiraciones, Cortés sale de la Villa Rica de la Vera Cruz dejando una pequeña guarnición de hombres, emprendiendo la marcha hacia Tenochtitlan.

Los españoles se detuvieron en Zempoala y posteriormente llegaron a tierras de Tlaxcala, que se opuso al paso de los conquistadores pero finalmente se aliaron a Cortés. Cuando se alejó de Tlaxcala rumbo a Tenochtitlan lo acompañaban 2000 guerreros tlaxcaltecas, así llegaron a Cholula, donde fueron recibidos con bastante frialdad y hasta les negaron los alimentos. Cortés aconsejado por Doña Marina llevó a cabo la matanza de Cholula.

Después de esto, nada se opuso ya a su marcha sobre Tenochtitlan, haciendo su entrada el 7 de noviembre de 1519. La ciudad finalmente cayó el día 13 de agosto de 1521, luego de setenta y cinco días de sitio, así acabó la grandeza de México Tenochtitlan.

Cortés fijó su residencia en Coyoacán y ordenó que inmediatamente se iniciara la reconstrucción de México. Como carecía de facultades para poblar y gobernar y con el objeto de estar dentro de la ley, resolvió designar un Ayuntamiento a fin de legalizar sus actos instalándolo en el mismo edificio que

ocupaba su cuartel general en Coyoacán; donde sesionó hasta el año de 1524 sin saber la fecha exacta en que comenzó a funcionar.

Más tarde fue trasladado a la reconstruida ciudad de México quedando en definitiva constituido el primer Ayuntamiento metropolitano de lo que sería la Nueva España, integrado por un Alcalde Mayor, un Alcalde Ordinario y cinco ediles. Presidiendo la sesión de alcaldes.

La primera acta de cabildo que se conserva del Ayuntamiento de México es a partir del 8 de marzo de 1524, se refiere a la petición de solares y mercedes, a lo que el Ayuntamiento acordó en sentido afirmativo siempre que no se perjudicara a terceros. Cabe aclarar que en dicha acta se le nombra a la ciudad Temixtlán.

Es el 10 de mayo de 1532 cuando el cabildo sesionó por vez primera en el edificio para casa consistoriales, en donde se instaló en definitiva a desempeñar sus funciones correspondientes, pues en un principio sesionaba en las casas de Cortés, en tanto era entregada su nueva casa.

El municipio en esta etapa fue instrumento de vital importancia para consumir y afirmar la obra de conquista, dando de esta forma un orden político y legislativo mediante las ordenanzas municipales. Las primeras y más antiguas

disposiciones municipales que se conocen son las expedidas por Cortés de 1524 y 1525, mismas que regularon la vida de la comunidad con el objeto primordial de arraigar la vecindad tanto como se pudiera.

Las ordenanzas de 1525, además dispusieron que cada villa debía estar regida por dos alcaldes con jurisdicción civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano. Estos funcionarios se nombraban y designaban el día primero de enero de cada año, estableciéndose también que no podían sesionar sin contar con la presencia de Cortés o su lugarteniente, a fin de asegurarse el control del gobierno en las villas.

Como se puede ver, una vez culminada la conquista y perfectamente afianzada se inicia la vida municipal conforme a la concepción española, misma que predominaría en la época colonial enterrando no solamente los edificios y monumentos prehispánicos; sino al mismo tiempo sepultando la organización política, jurídica y social de la comunidad indígena.

Administrar el inmenso territorio adquirido de América, no fue nada fácil para España tomando en cuenta la enorme distancia existente. De cualquier forma la corona se da a la tarea de organizar el gobierno de las colonias españolas, para tal efecto estructura en orden de importancia la organización política de la Nueva España de la siguiente manera: el Rey de España como máxima

autoridad, el Real Consejo de Indias segundo en importancia, las Reales audiencias, el Virrey, los Gobernadores, los Alcaldes mayores, los Corregidores, los Tenientes corregidores y los subdelegados. Este sistema de gobierno duró en México desde 1535 hasta que el país alcanzó su independencia en 1821.

En España, la estructura del Estado se había basado tradicionalmente en las ciudades, por lo que al ocupar las tierras conquistadas los colonizadores se dedicaron a fundar ciudades, que se convertirían en verdaderas células de la vida política en América.

La Nueva España estaba constituida territorialmente por reinos y provincias administradas por un gobernador, y éstos a su vez los integraban numerosas poblaciones divididas de acuerdo a su composición poblacional. Las compuestas en su mayoría por indios y mestizos formaron alcaldías mayores al mando de un Alcalde Mayor, las poblaciones constituidas principalmente por españoles integraron los corregimientos administrados por un corregidor. En ambos casos los auxiliaban otros funcionarios tales como los Tenientes de Alcalde y los subdelegados, encargados de la construcción y conservación de caminos, de las obras públicas, de la enseñanza religiosa, de la seguridad pública, de recaudar los tributos y del buen trato a los indios.

Las ciudades enfrentaron limitaciones en diferentes aspectos. No obstante, conocían y ejercían desde el principio vida política. El perfeccionamiento jurídico de la ciudad se da desde el acto de fundación con el nombramiento del Cabildo o Ayuntamiento a la manera de los consejos de España. Al establecerse el gobierno municipal, la ciudad quedaba constituida jurídicamente y de entre los vecinos fundadores se designaban los cargos de alcaldes y regidores por el jefe de la expedición, renovándose anualmente por designación de los miembros salientes eligiendo habitualmente vecinos respetables, que se distinguen social y económicamente del resto del pueblo.

Es de gran interés analizar el cabildo en la época colonial, ya que constituyó un organismo encargado del gobierno y la administración de la comunidad con un cierto grado de autonomía puesto que la tendencia desde un principio fue la centralización e intromisión en los asuntos de la vida local por parte de la corona.

Los ayuntamientos fueron la base del sistema de gobierno de la Nueva España, teniendo derecho en un principio a tener Ayuntamiento sólo los pueblos de españoles, pero a partir de 1531 también los indios lograron ese derecho.

Algunas de las principales funciones en general de los cabildos, durante el tiempo de la colonia eran:

- a) Las obras públicas
- b) La vigilancia de los mercados y abastos
- c) La formación de sus ordenanzas
- d) Repartir las tierras, aguas, abrevaderos y pastos
- e) Previsión social mediante los pósitos y alhóndigas
- f) Reforestación
- g) Custodiar el disfrute de pastos y montes de las tierras comunales

Para el cumplimiento de sus funciones contaban con una hacienda municipal, cuya fuente de ingresos fue de dos clases:

- a) Los bienes propios provenientes de productos destinados a cubrir el gasto público.
- b) Los arbitrios, impuestos que percibían para cubrir los servicios públicos, los cuales se dividen en sisas, derramas, contribuciones y concesiones.

A pesar de contar con ingresos propios, los Ayuntamientos sufrieron por la centralización fiscal que les obstaculizó la captación de los ingresos de mayor cuantía que ingresaban a la Real Hacienda; disminuyendo de tal forma su economía considerablemente. No obstante, la unidad de la vida local mediante grandes esfuerzos, resolvió sus problemas ayudándose de la cooperación vecinal en obras de beneficio colectivo.

Una importante función del municipio como ya se apuntó la constituyó la previsión social, dicha actividad se desempeñó en las instituciones de carácter municipal conocidas como alhóndigas; cuyo objetivo fue prevenir las dificultades ocurridas por la pérdida de las cosechas o bien alguna otra contingencia pública en el abastecimiento de granos y víveres, evitando de ese modo el encarecimiento por el acopio de los intermediarios.

Las alhóndigas las vigilaban dos regidores nombrados expresamente a esa encomienda, y la administración corría a cuenta de un Fiel nombrado por el cabildo a principio de año.

A propósito de ordenar la vida local en todos los aspectos, el municipio disfrutó de la facultad de legislar dentro del seno de los cabildos, teniendo la prerrogativa de expedir las Ordenanzas Municipales regulando la vida social y las relaciones económicas dentro del municipio, en disposiciones y acuerdos de observancia general emanados del Ayuntamiento.

Es importante resaltar la trascendencia de dicho privilegio de que gozaron los cabildos, puesto que precisamente ahí es donde se refleja la mayor expresión de autonomía municipal existente en las villas o localidades subsistentes.

Sin embargo, se debía de seguir un procedimiento para la confirmación de las ordenanzas, consistente en remitirlas al Virrey en lo relacionado al buen gobierno y referente a lo administrativo a la audiencia correspondiente; llegándose a dar casos de ser modificadas sobre todo en materia de gobierno.

La confirmación de las ordenanzas por el poder central, da como resultado al paso del tiempo disminución de libertad en el actuar de los Ayuntamientos, debido a la intromisión del poder Real en asuntos de índole local al grado de propiciar la venta de los cargos municipales.

Ahora bien, en cuanto a las poblaciones de indígenas se da un trato distinto en relación a la organización municipal, por no considerarse iguales a las poblaciones fundadas por españoles. Al respecto en las leyes de Indias se reglamentaría sobre la situación de las municipalidades indígenas, ordenándose la creación de las reducciones donde se obligó a los indios a establecerse y reducirlos a una vida sedentaria, con el propósito de cristianizarlos.

La creación de asentamientos locales facilitó la incorporación de las comunidades indígenas al dominio de la corona, adoptándose de manera gradual las instituciones castellanas aún en los pueblos que luchaban por conservar sus antiguas leyes y costumbres.

Referente a su gobierno, se nombraron anualmente alcaldes con funciones de policía y regidores indios por elección en presencia del cura. La política seguida por la corona española, de conservar las instituciones indígenas propició al afianzamiento del caciquismo, gobierno hereditario de señores indios.

La jurisdicción de los caciques tenía más amplitud que de los alcaldes y regidores, quedando así el Ayuntamiento subordinado al caciquismo. Que fue utilizado como instrumento de dominación por las prerrogativas otorgadas a los señores en el cacicazgo.

Posteriormente en 1690, y con el propósito de difundir la lengua castellana se ordenó su aprendizaje a los alcaldes y regidores indios, en un plazo de tres o cuatro años o en caso contrario se les sustituiría por los que ya lo supieren.

El municipio indígena contaba con aguas, tierras, labranzas y un ejido de una legua de largo donde el ganado de los indios pueda pastar.

En los pueblos indígenas igualmente se contó con una institución de previsión social, equivalente a los pósitos de las poblaciones españolas denominada cajas de censo y bienes de comunidad indígena a cargo de oficiales reales.

En general el municipio indígena fue instrumento de explotación y opresión, a través de excesivos trabajos y tributos para los naturales.

La vida en la Nueva España sigue su evolución, sin embargo, el proceso de fusión racial y cultural creó una sociedad distinta, con caracteres y matices peculiares, un concepto de la vida nuevo y diferente de adaptación de lo europeo, a las condiciones geográficas y humanas que prevalecían en el nuevo mundo.

Pronto se manifestó la influencia de una nueva sociedad, integrada por criollos y mestizos. Dando paso a que el municipio colonial se rigiera en parte por costumbres aquí nacidas, una vez que había ya enraizado en tierras americanas.

Con el paso del tiempo los criollos y mestizos superaron en número a los españoles, lo que trajo consigo la necesidad de este grupo de tomar parte en la vida pública, determinando el apareamiento de un nuevo régimen municipal, el Municipio Castizo, en donde los criollos influyeran poderosamente dentro de los ayuntamientos.

En general, el orden municipal con la entrada de los criollos en el sistema municipal se asienta ayudado por la actuación reglamentaria del derecho, en la lenta evolución de desarrollo y adaptación del municipio a los nuevos tipos de vida del ambiente americano.

La nueva situación municipal y la influencia de la filosofía de la ilustración en la Nueva España, obligó a la corona a una reforma municipal emprendida en 1767, de características primordialmente centralistas modificando la autonomía municipal en el aspecto administrativo, que era la facultad menos interceptada por el poder central.

La autonomía municipal entonces se vio seriamente afectada por el establecimiento de la Contaduría General, instalada en las principales ciudades, la cual llevaría las cuentas de todos los municipios y la autorización de todos sus gastos. Hecho que coloca al poder central en total control de las municipalidades.

Más tarde, con la intención de impedir el avance de los criollos dentro del gobierno municipal, la corona nombró regidores honorarios, siendo sus funciones de carácter consultivo asimismo, a través de su conducto el órgano central vigiló todas las funciones municipales; principalmente en los ayuntamientos dominados por los criollos. Esta política dirigida contra de ellos y los mestizos, fue una de las causas de la creación mediante una Real Ordenanza, de las bien conocidas Intendencias que vinieron a reemplazar a los Gobernadores y Corregidores, teniendo facultades reglamentarias para el manejo de los ingresos municipales.

En el curso del desempeño de los intendentes invaden otras esferas municipales además del control de ingresos, a pesar de que las ordenanzas se los impedían dando como resultado la total destrucción de la autonomía local, que de hecho nunca existió, dando paso por completo a la política centralista iniciada en la Nueva España.

Con todo los criollos influenciados de las ideas de libertad e igualdad de la revolución Francesa, dan la batalla al régimen de gobierno establecido. En principio, obtienen la capacidad de nombrar democráticamente a los regidores honorarios. Posteriormente al aumentar el descontento de los criollos, se siembra en el seno de los ayuntamientos la idea de independencia, no tan sólo del poder central de la colonia, sino del mismo reino

de España; actitud que floreció ulteriormente en los precursores de las ideas sociales del liberalismo Mexicano.

Es precisamente en las municipalidades donde se incubó a las nuevas ideas, toda vez que es ahí el lugar de mayor contacto del gobierno y el pueblo, y por consiguiente el sitio de un conocimiento real del sentir popular. <sup>2</sup>

En resumen, la evolución del municipio durante la época transcurrida entre la conquista y la colonia, encontramos una institución mestiza originada de la mezcla de instituciones españolas e indígenas que según apreciamos, se asienta ya el orden municipal, bajo la acción reguladora del derecho. Asimismo vemos que atraviesa por tres procesos fundamentales; su implantación en la realidad social como organización comunal base de la conquista; su expansión y evolución como forma de gobierno en el afianzamiento de la colonización; y finalmente, su integración en la consolidación del Estado Nacional.

No obstante, de ese proceso histórico formativo durante la conquista y la colonia. Los municipios sólo funcionaron como órganos administrativos subordinados al gobierno virreinal.

---

<sup>2</sup> Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit.; Nueva Enciclopedia Temática, 24a. ed., México, Cumbre, 1979.

### 3.- EL MUNICIPIO EN EL MÉXICO INDEPENDIENTE

La situación general de la Nueva España a fines del siglo XVIII, no era del todo próspera como aparentaba ser. Toda esa prosperidad aparente generó en la sociedad colonial un profundo malestar, ocasionado por causas de carácter social, político, económico y cultural.

La condición imperante determinó un odio irreconciliable de los grupos que integraban la población novohispana compuesta por: indios, mestizos, castas y criollos, hacia el sector privilegiado de peninsulares que tan sólo venían a enriquecerse. A pesar de constituir la minoría, eran dueños de las fuerzas productoras y ocupaban los principales puestos dentro de la administración, el ejército y la iglesia.

Por ese entonces los criollos formaban el sector más importante e ilustrado de la Nueva España, lo que obligó a la corona a establecer la política de apartar del gobierno a los nacidos en la colonia, con el objeto de tenerlos sujetos relegándolos a un segundo plano. Por tal motivo, el único reducto que tuvo el criollo para ocupar puestos públicos eran los ayuntamientos, ya por haber sido heredados o bien por haber sido electos.

En las últimas décadas del virreinato los criollos controlaron los ayuntamientos, que fueron la tribuna desde donde trataron de tener cierta injerencia en los asuntos gubernamentales, permitiéndoles el darse cuenta de la pésima administración colonial. Tal situación incitó al ayuntamiento de la ciudad de México a una protesta ante el soberano, condenando la situación y sustentando que los criollos debían ser preferidos en los empleos a fin de evitar la ruina de la colonia.

Otra causa de descontento entre la población y principalmente de los criollos, era ver que de veinte millones de pesos que hacia 1800 se recaudaban anualmente por concepto de impuestos en la Nueva España, la corona tomaba por principio de cuentas más de la mitad que se remitía a España, y la segunda mitad se gastaba casi íntegramente en sostener el aparato burocrático. Los criollos que se dieron cuenta, pensaban en los progresos y las oportunidades que tendrían si todo lo recaudado se invirtiera en el país.

Por otra parte, cuando en la capital de la Nueva España se tuvo conocimiento de las abdicaciones de Carlos IV y Fernando VII en favor de Napoleón, se levantó una serie de protestas, originando una crisis ante la posibilidad de dilucidar el camino que debía adoptarse para decidir los asuntos públicos. La discordia surgió cuando hizo su aparición el problema de dar a la

colonia una organización política, ante las circunstancias que prevalecían en España.

Se formaron dos bandos en la colonia: El de los Españoles, tratando de conservar sus privilegios para mantener la dominación. El otro de los criollos, que comprendieron se les había presentado una oportunidad inmejorable de intentar la soberanía de la Nueva España, a través de sus órganos representativos. Los peninsulares basaron sus maniobras en la Audiencia, en el Arzobispado, en la Inquisición y en el comercio. En tanto, los criollos utilizaron la única tribuna en que podían cifrar sus anhelos; los ayuntamientos.

Es precisamente el ayuntamiento de la ciudad de México, precursor del movimiento de independencia por boca de varios de sus miembros destacando entre ellos, el síndico Lic. Primo De Verdad y Francisco Azcárate. Que interpretando el sentir de los criollos desconocieron la abdicación de Carlos IV en manos de Napoleón, por considerar que había sido hecha contra su voluntad y por la violencia. En tal condición, el ayuntamiento arrastró momentáneamente al pueblo y el 19 de julio de 1808, se dirigió a palacio a entregar al virrey su representación. A su vez, muchos otros ayuntamientos de la colonia manifestaron su adhesión a la proposición del Cabildo de la ciudad de México; que interpretaba la inconformidad popular por el monopolio que ejercían los Españoles en tierras Novohispanas.

A resumidas cuentas el ayuntamiento de México, manifestó por primera vez, abiertamente dos principios revolucionarios de trascendencia para aquella época: El de la soberanía popular sustentado por Francisco Melchor de Talamantes. Y el de la soberanía nacional expuesta por el licenciado Francisco Primo de Verdad y Ramos, síndico del Municipio de la ciudad de México.

La pretensión del Ayuntamiento de México, era ser considerado como representante de la soberanía de la colonia y, convocar a un congreso de ayuntamientos; para fijar un estatuto provisional.

Los peninsulares temerosos de que el poder quedara en manos de los criollos, perfilaron la lucha política por el camino de la violencia, destituyendo a Iturrigaray el 15 de septiembre de 1808. capitaneados por Gabriel de Yermo; nombrando como sustituto a Pedro Garibay. Mientras ésto ocurría Talamantes, Primo De Verdad y otros correligionarios quedaban presos, muriendo los dos primeros al poco tiempo de estar en prisión.

Los criollos se dieron cuenta que no los dejarían participar en el gobierno y empezaron a propagar abiertamente el ideal de independencia, entonces vino la etapa de las conspiraciones. Y luego lejos de castigar a los conspiradores el nuevo Virrey los destacó por el bajío, extendiendo con ello sin pensarlo las ideas liberadoras.

Descubierto el movimiento de conspiración, los conjurados obraron rápidamente dando el cura Miguel Hidalgo el grito de independencia, llamando al pueblo a luchar por su libertad, adoptando como bandera el estandarte de la Virgen de Guadalupe; llegando a conjuntar en poco más de un mes un ejército de ochenta mil hombres.

El padre Hidalgo decretó la abolición de la esclavitud, la exención de las gabelas, el uso de papel sellado y la repartición de las tierras en Guadalajara; que dio un carácter agrario al movimiento de independencia. Finalmente fue derrotado y trasladado a Chihuahua, donde en un simulado consejo de guerra fue condenado a muerte. Don Miguel Hidalgo consideró al municipio como la base natural de gobierno.

El ciclo de influencia Francesa en España, se prolonga a todo lo largo del siglo XIX, dando origen a la constitución de Cádiz de 1812, que implanta en México; las jefaturas políticas caracterizadas por su práctica viciosa y antidemocrática.

Los jefes políticos eran el enlace entre los ayuntamientos y las autoridades superiores, con facultades de presidir los gobiernos municipales; sometiéndolos al través de las jefaturas a un régimen de centralización, con la consecuente pérdida de la autonomía municipal, misma que se acentúa en mayor grado en materia de hacienda.

Podemos concluir, que la constitución Gaditana tuvo una efímera vigencia en México, fijando antecedentes negativos en la institución de los jefes políticos o también conocidos como prefectos; pero a pesar de todo dicho ordenamiento logra hacer resurgir al municipio en la vida del pueblo.

Sería José María Morelos y Pavón el nuevo jefe militar y continuador del movimiento revolucionario de independencia. Su movimiento dejó testimonios magníficos de su obra, como los famosos Sentimientos de la Nación y el decreto de 1814 para la liberación de la América Mexicana. Morelos al igual que Hidalgo también fue derrotado y fusilado. Aun con todo los ayuntamientos de las regiones dominadas por los insurgentes, tuvieron un sentimiento de rechazo de la autoridad española y una conciencia plena del derecho de soberanía.

La consumación de la independencia terminó con el régimen colonial, dando lugar a la iniciación de la vida independiente en medio de condiciones nada favorables en los aspectos económico, político y social, pues la situación advirtió poca diferencia a la que había prevalecido durante la colonia.

A pesar de todos los problemas que enfrentó la nación, se dio inicio a la tarea de afianzar la independencia nacional. El primer congreso constituyente, por decreto confirmó con carácter de interino a todas las autoridades civiles y militares con

sujeción a las bases constitucionales, conservando por ende la estructura municipal.

El Acta Constitutiva y la Constitución de 1824, fijan las bases de la organización federal política y administrativa del país, sin que en ambas se dictara disposición constitucional alguna en materia municipal.

A diferencia de la anterior la Constitución de 1936, de expresión política centralista, en los artículos 22 al 26 de la sexta ley organizó minuciosamente y consagró como constitucionales a los ayuntamientos, instaurando el sistema de elección popular y determina la manera de fijar el número de alcaldes, regidores y síndicos que debían fungir en cada período.

Asimismo, señala el objeto de los ayuntamientos en su artículo 25 que menciona: "estará a su cargo la policía de salubridad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casa de beneficencia que no sean fundación particular; de las escuelas de primera enseñanza que se paguen de los fondos del común; de la construcción, reparación de puentes, calzadas y caminos, la recaudación e inversión de los propios y arbitrios; promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio y auxiliar

a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y orden público en su vecindario." <sup>3</sup>

El reglamento provisional para el gobierno interior de los departamentos de fecha 20 de marzo de 1837, disponía que cada departamento estuviese a cargo de un Gobernador. Algunas de las atribuciones que le confirieron consistían en designar a los prefectos, subprefectos y jueces de paz, así como autorizar las ordenanzas municipales y validar las elecciones de los ayuntamientos.

Dicho reglamento se ocupó de organizar el sistema municipal, más en la realidad política origina la anulación de los ayuntamientos por quedar sujetos al prefecto y en última instancia al gobernador.

Las bases orgánicas de 1843, señalan como facultades de las asambleas departamentales establecer corporaciones y funcionarios municipales, expedir sus ordenanzas respectivas y reglamentar la policía municipal, así como aprobar los planes de arbitrios municipales y los presupuestos anuales de los gastos de las municipalidades (art. 134 fraccs. X y XIII). <sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano", 29a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 149.

<sup>4</sup> ídem, p. 149.

En 1848 luego de aprobado el tratado que puso fin a la guerra entre México y Estados Unidos, se eligió como Presidente de la República al general José Joaquín de Herrera, que realizó una administración de probada honestidad misma que acudió en auxilio de los ayuntamientos y, así se dictó la primera Ley General de Dotación del Fondo Municipal. "Los ramos que formaron los impuestos municipales, comprendieron: expendios de bebidas embriagantes, harinas, matanzas, fábricas de cerveza, diversiones públicas, juegos y canales. Como por otra parte se había intentado suprimir las alcabalas, el aumento de los impuestos municipales pretendía compensar a los fondos municipales que se veían reducidos a menos de la mitad." <sup>5</sup>

En su última incursión al frente de la república Antonio López de Santa Anna, trató de implantar una dictadura vitalicia. Tal forma de pensamiento político, da lugar al centralismo en un alto grado de expresión con la intención de hacer de la presidencia de la república un tipo de corte monárquico. En ese sentido y sirviéndose de los conservadores suprime las legislaturas estatales, suspende la Constitución para reimplantar las Bases Orgánicas de la República Centralista y centraliza en sus arcas los impuestos que se cobraban en todo el país. Inclusive, con el pretexto de reducir los gastos, muchos ayuntamientos fueron suprimidos y sus tareas encomendadas a militares santanistas. Para Santa Anna los ayuntamientos sólo

---

<sup>5</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. pp. 246.

debían de ser encargados de la administración local, dependientes del Gobierno central.

El primer decreto de Santa Anna del 14 de mayo de 1853, ordena que todos los bienes, todas las contribuciones y todas las rentas en general, que anteriormente recogían los estados y territorios para sus propios gastos, fueran depositados en el gobierno central. Como los ayuntamientos se quejaron que de esta manera quedaban sin presupuesto para sus gastos, Santa Anna resolvió la supresión de todos los ayuntamientos de la república.

Al efecto, dice Moisés Ochoa: "En comunicación de 21 de septiembre de 1853, se ordenó que los Estados se llamasen departamentos y el Distrito Federal se convirtió en Distrito de México. Por Decreto de 20 de mayo del propio año, se había dispuesto que solo podía haber Ayuntamientos en las capitales de estado y en las prefecturas, cantones o distritos, pero no en los demás pueblos y villas. Los Prefectos o Jefes Políticos debían nombrar Jueces de Paz en los lugares donde no hubiere Jueces de Letras. Pero estos Jueces de Paz habían de desempeñar también la dirección de los ramos municipales en las poblaciones donde cesaron los ayuntamientos. Con todo ésto, se lleva al mayor exceso la medida centralista." \*

---

\* Ídem, pp. 248 - 249.

La Constitución de febrero de 1857, no dedicó ni un solo artículo a los ayuntamientos; únicamente se refiere al municipio en su artículo 31, fracción II, al establecer la obligación del mexicano de contribuir a los gastos del municipio. En el artículo 36, fracción I, considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad y cuando el artículo 72, fracción VI, aludía a la elección popular de las autoridades municipales del Distrito y Territorios.

Como es fácil advertir, en esta época de lucha de centralistas y liberales, la preocupación principal era por afianzar al gobierno federal y a los gobiernos de los estados, olvidándose de regular la estructura fundamental que es el municipio.

Durante el Imperio en México, se pretendió establecer un régimen municipal de alcaldes remunerados y nombrados por los prefectos imperiales. Los ayuntamientos eran considerados como simples cuerpos deliberantes e inspectores, de elección popular y sin función política alguna. Se dice de elección popular porque los regidores eran electos de esa forma, más la facultad ejecutiva quedaba a cargo de los alcaldes y comisarios municipales, nombrados por el Gobierno y las contribuciones municipales decretadas por el Emperador.

Con este sistema se obtuvieron buenos resultados, puesto que incrementó los ingresos municipales y organizó los servicios, pero se estableció un régimen de total control que lo convirtió en opresor del ayuntamiento.

En 1867, con el triunfo de la República sobre el Imperio, el régimen municipal pierde autonomía y ésta es absorbida en las capitales por los gobernadores de los estados. Otra característica en dicha etapa es que los ayuntamientos normalizaron sus programas de obras y su hacienda gracias al crédito obtenido del interior, así como también del crédito proveniente del exterior. <sup>7</sup>

Durante el período a que hemos hecho referencia, vimos que, debido a la poca importancia que tenían los municipios prácticamente pasaron desapercibidos en los principales documentos federalistas; y que además permanecieron en un total abandono en esa época y sólo subsistieron como medios necesarios para ejercer el control político, con una sumisión completa al centralismo político imperante.

---

<sup>7</sup> Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. pp. 253-268.

#### 4.- EL PORFIRIATO Y EL MUNICIPIO LIBRE

La etapa del período de Porfirio Díaz como presidente de la República, se caracteriza por un lado porque la nación gozó de un prolongado período de paz, que ayudó a realizar importantes proyectos económicos y la reorganización de los servicios públicos. Sin embargo, por otro lado el régimen de Porfirio Díaz promovió el auge de hacendados que para 1910 había un total de 830, quienes representaban el uno por ciento de la población total y poseían el 50 por ciento de la tierra y que tenían bajo su dominio a tres millones de peones.

En esta época, la organización político-administrativa se caracterizó por una excesiva concentración de los poderes públicos en la persona del dictador. Lo que trajo consigo que se sumiera a los municipios, en un ostracismo propio de un régimen central y despótico. En la obra el desafío municipal dice: "Los municipios, que rápidamente normaron sus funciones, constituyeron el engranaje de una perfecta dictadura... Las autoridades municipales sólo fueron una farsa en la vida de la república y en la vida misma de las poblaciones. El gobierno y las autoridades superiores intervinieron siempre en los asuntos estrictamente municipales; para ello fue creada la institución jefaturas

políticas cuya función era suprimir toda manifestación democrática de la ciudadanía." \*

El Gobierno del General Díaz agrupó a los ayuntamientos en divisiones administrativas superiores, que se denominaron partido, distrito, prefectura o cantón. Y como dice Moisés Ochoa, "Las jefaturas políticas eran agentes incondicionales que ahogó por completo la vida municipal, ya que dichas Jefaturas Políticas tuvieron, las siguientes características generales:

a) Representaban un tipo de autoridad intermedia entre el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos.

b) Estaban sujetas a la voluntad de los Gobernadores.

c) Centralizaban y maniataban toda la actividad municipal.

d) Eran de carácter distrital y residían en las cabeceras de distrito o de partido, controlando a los Ayuntamientos de su circunscripción.

Los vicios de esta institución fueron comunes: suprimir toda manifestación democrática y cívica de la ciudadanía; controlar

---

\* Centro Nacional de Estudios Municipales, "El Desafío Municipal", Secretaría de Gobernación, México, 1985. p. 186.

las elecciones; cometer atropellos y abusos que llegaron a lindar con lo criminal." \*

Asimismo, Emilio Rabasa apoya lo sustentado en relación a la institución de las Jefaturas Políticas, al referirse en el sentido de decir, "Por debajo del Gobierno están los Jefes políticos, que como simples agentes suyos, no hacen sino cumplir sus órdenes y servir para que la autoridad que representan tenga medios inmediatos de acción y centralización." <sup>10</sup>

En 1897, el régimen de Díaz decretó la Ley General de Ingresos de las Municipalidades de la República Mexicana, en la cual se establecieron los siguientes puntos: 1) rentas propias; 2) impuestos municipales; 3) impuestos federales; y 4) subvenciones extraordinarias y accidentales del gobierno federal.

En 1903 Porfirio Díaz, nos permite darnos cuenta la forma en que el Gobierno catalogaba a las municipalidades, al promulgar una ley que establecía en dos de sus artículos: Artículo 60. Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades. Artículo 61. Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado.

---

\* OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit. pp. 273 - 274.

<sup>10</sup> RABASA, Emilio. "La Constitución y la Dictadura", 7a. ed., México, Porrúa, 1990, p. 227.

Esta ley permitió a los jefes políticos un mayor poder, convirtiendo a esta lacra del porfiriato en un instrumento de despotismo y represión, que únicamente consiguió acrecentar rechazo de la población a la dictadura. Al respecto Tena Ramírez expresa, "El odio que despertaron tales funcionarios fue uno de los motivos inmediatos de la Revolución Mexicana, la cual consagró entre sus principales postulados la implantación del municipio libre." <sup>11</sup>

Antes del movimiento social de 1910, se trataba ya el problema del municipio en el Plan del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón del 1 de julio de 1906. En el programa del Partido Liberal que trataba de recoger el malestar generalizado del pueblo mexicano, hacía referencia a la cuestión municipal mencionando que debería imponer la libertad municipal y suprimir a los jefes políticos, por lo que en dos de sus artículos de los puntos generales señalaba: El artículo 45.- "La supresión de los jefes políticos", y el artículo 46.- "Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal".

El movimiento revolucionario, surge del descontento generalizado del pueblo oprimido, que reclamaba tierra y libertad. La inconformidad se originó por las condiciones políticas y económicas que prevalecieron durante el régimen de

---

<sup>11</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit. p. 150.

Porfirio Díaz. El municipio en las localidades prácticamente había desaparecido, como se apuntó debido a los prefectos y por supuesto a la nula autonomía y libertad municipal existentes. Siendo una de las causas principales por las que se luchó en la Revolución Mexicana, la libertad municipal.

Durante el movimiento revolucionario en el Plan de San Luis, elaborado por Francisco I. Madero, se toca la cuestión municipal y sus autoridades en el apartado de las consideraciones que expresaba: "La división de los poderes, la soberanía de los estados, la libertad de los ayuntamientos y los derechos del ciudadano solo existen en nuestra Carta Magna". Más adelante menciona: "Las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador; los gobernadores de los estados son designados por él y ellos a su vez designan e imponen de igual manera a las autoridades municipales". Se puede apreciar que Madero señalaba en sus anteriores consideraciones, al municipio como una institución impuesta, controlada y no democrática en la que el pueblo no podía apoyarse para resolver sus asuntos y las necesidades locales por sí mismos, sino que siempre dependían de una autoridad mayor.

De acuerdo con el Tratado de Ciudad Juárez, Porfirio Díaz renunció el 25 de mayo de 1911 a un mandato que había ejercido desde 1877. Con la sola interrupción de su compadre el general González.

De acuerdo con el convenio de Ciudad Juárez, fue nombrado un gobierno interino encabezado por el licenciado Francisco León de la Barra como Presidente. Durando en su encargo más o menos un año.

Al fin llegaron las primeras elecciones auténticamente libres celebradas el 15 de octubre de 1911, después de más de treinta años. Efectuadas las elecciones, resultó electo Francisco I. Madero como Presidente y José María Pino Suárez como Vicepresidente. Ambos tomaron posesión del gobierno el 6 de noviembre de 1911.

El nuevo régimen cometió continuos errores lo que dio como resultado, que se levantaran en contra del Gobierno de Madero, dos de los más efectivos guerrilleros: Francisco Villa y Pascual Orozco.

Este último abordó la cuestión municipal, en el Pacto de la Empacadora que en dos de sus puntos menciona: Artículo 28.- "La Revolución hará efectiva la independencia y autonomía de los Ayuntamientos para legislar sus arbitrios y fondos", y artículo 29.- "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales".

Por su lado, Emiliano Zapata proclamaba el 2 de febrero de 1912 el "plan de Santa Rosa", en el que también hace referencia al municipio aunque únicamente en materia electoral, al manifestar en su artículo 4.- "La ley electoral penará con prisión y multa a los ayuntamientos que no repartan con la debida oportunidad las boletas para las elecciones o que de algún modo defrauden el sufragio; y con prisión a los ciudadanos que, con artimañas, burlen el voto".

Luego de la muerte de Madero, asumió el poder Victoriano Huerta por medio de la traición y el engaño, autonombrándose el 19 de febrero de 1913 Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. De inmediato se le comunicó la nueva situación a todos los Gobernadores de la República, la cual supuestamente tenía carácter de provisional hasta que se pudieran efectuar las elecciones correspondientes.

De todos los gobernadores, tan solo el de Coahuila Venustiano Carranza, contestó desconociendo a Huerta mencionando que era un usurpador de funciones que no le correspondían, y que él no reconocía más Presidente que al señor Madero.

El régimen del general Victoriano Huerta, se destacó por dictatorial y sanguinario logrando aglutinar en torno suyo, el descontento de todo mundo tanto viejos porfiristas como de los revolucionarios. Así es como en 1913, Venustiano Carranza

formuló e hizo circular el llamado "Plan de Guadalupe", en el que se desconocía al usurpador y se pedía la restauración de los poderes legales y el respeto a la Constitución. Más en dicho plan no se menciona ningún aspecto de carácter social, no obstante, el plan es aceptado por los antiguos jefes revolucionarios.

El triunfo de los constitucionalistas culminó el 20 de agosto de 1914, con la entrada triunfal a la Ciudad de México de Don Venustiano Carranza, acompañado de los principales jefes de Ejército Constitucionalista. Inmediatamente y con el propósito de arreglar democráticamente tantas rivalidades existentes, se propuso una convención iniciada en la Ciudad de México y continuada en Aguascalientes, pero desgraciadamente la convención fracasó y solo desunió aun más a los revolucionarios. Para evitar enfrentamientos Carranza en unión de Obregón se retiró al puerto de Veracruz, en tanto Villa y Zapata se posesionaban de la Ciudad de México, quedando disuelto el grupo convencionista.

Instalado en Veracruz Don Venustiano Carranza, lanzó un manifiesto a la nación señalando los propósitos de los revolucionarios promulgado el 12 de diciembre de 1914, como adiciones al Plan de Guadalupe, en donde se refirió en una de sus medidas al establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional.

Posteriormente el 26 de diciembre de 1914, en lo que constituye un antecedente a lo que sería el artículo 115 constitucional publica el siguiente decreto: Artículo Único. "Se reforma el artículo 109 de la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos, del 5 de febrero de 1857, en los siguientes términos: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el municipio libre, administrado por ayuntamientos de elección popular directa sin que haya autoridades intermedias entre éstos y el Gobierno del Estado".

Luego Zapata en 1916, muestra el interés que la revolución siempre tuvo por el problema municipal, cuando dictó la Ley General Sobre libertades municipales en el Estado de Morelos, que constaba de 22 artículos en donde reglamentó la autonomía política, económica y administrativa del municipio.

Por otro lado, Venustiano Carranza creyó llegado el momento de revisar la Constitución Política de 1857, a fin de colocar la Constitución como norma directa de todos los actos gubernamentales. Así que convocó a un congreso constituyente para el 1 de diciembre de 1916, acto en el que da un mensaje y proyecto de Constitución en Querétaro, en donde se refiere al municipio en la forma siguiente: "El municipio independiente, que es sin disputa una de las grandes conquistas de la revolución,

como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores, y una buena Ley Electoral que tenga a éstos completamente alejados del voto público y que castigue con toda severidad toda tentativa para violarlo, establecerá el poder electoral sobre bases racionales que permitirán cometido de una manera bastante aceptable." <sup>12</sup>

Abierto el congreso por su presidente el licenciado Rojas, la secretaria dio lectura al proyecto presentado por Venustiano Carranza, que señalaba en la propuesta del artículo 115 lo siguiente: "Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular; teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el municipio libre, administrado cada uno por ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado.

---

<sup>12</sup> Cfr. OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit.; HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Op. Cit.; ARREDONDO MUÑOZLEDO, Benjamín, "Historia Universal Moderna y Contemporánea", México, Porrúa, 1977.

El ejecutivo y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública de los municipios donde residen habitualmente o transitoriamente".

La propuesta presentada por Carranza, adolecía de no señalar ninguna disposición sobre la hacienda pública municipal. Tena Ramírez al respecto manifiesta: "La asamblea entera, sin una sola discrepancia, admitió que la autonomía municipal que postulaba el proyecto carecía de un elemento que le era indispensable, según debe de ser la autonomía financiera".<sup>13</sup>

Los miembros de la comisión de Constitución proponen tres reglas, en un texto más explícito que son: 1. La independencia del Ayuntamiento; 2. La formación de la hacienda libre municipal, y 3. Otorgaban personalidad jurídica al municipio. Fue motivo de amplia polémica la propuesta de la fracción II, que establecía:

II. "Los municipios administrarán libremente su hacienda, recaudarán todos los impuestos y contribuirán a los gastos públicos del estado en la proporción y término que señale 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 los

---

<sup>13</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe, Op. Cit., p. 151.

resolverá la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en términos que establezca la Ley".

Las discusiones en torno a la fracción II del referido artículo 115, muestra dos distintas posturas perfectamente definidas: Mientras unos diputados favorecían el control del Estado sobre la hacienda municipal, a través del Ejecutivo Estatal; otros abogaban por la independencia absoluta de la hacienda municipal.

Luego de largos e intensos debates en relación a la cuestión de hacienda municipal, por la importancia que en todo ámbito de la vida reviste la economía no era cosa fácil llegar a un acuerdo al respecto. Sin embargo, como era natural se llegó el momento de encontrar la salida a tan enfrascado dilema, bajo una nueva fórmula presentada por el diputado Gerzayn Ugarte, que señalaba: "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 suficientes para atender a sus necesidades". Así fue aprobada la fracción II por 88 votos a favor y 62 en contra.

Al respecto afirma Pedro Emiliano Hernández: "El planteamiento anterior entregó a los estados el destino económico de los municipios, por lo que nunca pudieron ser auténticamente libres". Y agrega: "Finalmente, se debe apuntar que el temor de

Heriberto Jara se hizo realidad, pues la fórmula propuesta por Ugarte para lograr la autonomía municipal solo quedó reducida a un bello capítulo de la Constitución, debido a que no fue llevada a la práctica".<sup>14</sup>

De esta forma se pone fin a los debates y se aprueba el artículo 115 constitucional, quedando redactado el texto original de 1917 de nuestra Carta Magna de la siguiente manera:

**Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno representativo, republicano, popular, teniendo como base su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

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

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

---

<sup>14</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Op. Cit., p. 31.

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

El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados, tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitualmente o transitoriamente.

Es así como el movimiento revolucionario de 1910, abre una nueva etapa para el régimen municipal, principalmente por la supresión de las jefaturas políticas que sólo sirvieron para impedir el desarrollo y la libertad municipal. No obstante el Constituyente no logró en forma total el propósito de consagrar el municipio auténticamente libre. Moisés Ochoa comenta: "El problema quedó en pie. El Constituyente consagró la libertad municipal, pero no reglamentó su ejercicio".<sup>15</sup>

Podemos concluir, que durante el gobierno de Porfirio Díaz el centralismo tuvo mayor fuerza y terminó con la vida municipal. Los municipios de nuestro país en el porfiriato fueron reestructurados para responder a los intereses de la dictadura, por lo que, fueron subordinados a los prefectos o jefes políticos, llegando a ser considerados la parte más insignificante de la estructura política y económica del país.

---

<sup>15</sup> OCHOA CAMPOS, Moisés, Op. Cit., p. 345.

De tal forma con todo lo anterior, el problema municipal cobró importancia en la lucha revolucionaria; generando un proceso de reivindicación de la vida y la libertad municipal, creando como producto del proceso revolucionario de 1910 y la constitución política que de él deriva, la configuración final del municipio mexicano al consagrarse el principio del municipio libre y, considerarse como la base de la organización político-administrativa y territorial de los estados que integran la federación, con el fin de hacer del municipio la célula básica de la organización política del país.

#### 5.- EL MUNICIPIO EN LA POS-REVOLUCIÓN

Luego de terminada la Revolución, da inicio la nueva etapa municipal con la aspiración de consolidar la recién adquirida libertad municipal, plasmada en el nuevo Artículo 115 de la Carta Magna de 1917. Se podría advertir que la vida municipal libre y autónoma entonces habría de darse sin ningún obstáculo.

Sin embargo, el modelo centralista surgido después de la Revolución, debilitó el poder político y económico de la institución municipal y sus autoridades.

Desde la promulgación de la Constitución los municipios del país, han padecido una intervención directa de las dependencias

federales; así también las autoridades estatales han ejercido funciones de ámbito municipal por la falta de suficiencia económica y una capacidad técnica para enfrentar las obligaciones y funciones propias de los ayuntamientos.

Lo anterior, generó una industrialización y desarrollo que no benefició a todas las regiones por igual. La desigualdad en la distribución de los ingresos federales entre los municipios del país, ha sido una tendencia constante, que combinada con la falta de ingresos propios recaudados por los ayuntamientos, causó una dependencia económica que no ha permitido durante el período pos-revolucionario, una existencia real del municipio libre y autónomo.

Esta situación ha generado que muchos municipios no cuenten con recursos suficientes para cubrir gastos de administración, dotación de servicios públicos y creación de una infraestructura urbana. Para revertir esta tendencia y con el afán de cumplir correcta y eficientemente con sus funciones, los ayuntamientos han delegado responsabilidades en los gobiernos federales o en algunos casos a los gobiernos estatales.

Por otro lado, la falta de recursos económicos suficientes viene generando que los municipios paulatinamente vayan obteniendo un déficit en sus finanzas y a fin de cubrirlo han recurrido a la contratación de créditos, lo que ha provocado un

impacto negativo directamente en perjuicio de la autonomía política y la economía municipal.

Las autoridades federales al percatarse de las carencias municipales, fueron proponiendo acciones tendientes a intentar resolver los problemas por los que atravesaban los municipios, de tal forma que se emplearon mecanismos y se crearon instancias para atender de manera directa estas cuestiones, llegando en algunos casos a reemplazar a los ayuntamientos en el cumplimiento de sus tareas. Como ejemplo de lo mencionado podemos ver las siguientes acciones:

Se constituyeron Juntas Federales de Mejoras Materiales en 1923. Se creó inicialmente para fortalecer las obras y servicios públicos de los municipios de las zonas fronterizas y portuarias.

En 1952 se llevó a cabo la celebración del primer congreso de Ayuntamientos, en el estado de Hidalgo.

La creación a nivel nacional en 1953, de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en los municipios.

En 1954 el presidente Adolfo Ruiz Cortines, expide la Ley de Cancelación de Adeudos Municipales, ante la escasez de recursos

de los municipios y con el objeto de sanear las finanzas municipales, condonándose el adeudo con el gobierno federal. <sup>16</sup>

De cualquier manera estos leves intentos por instaurar una política de fortalecimiento municipal, no lograron cambiar la política centralista que siguieron los diferentes gobiernos federales, más de todos modos sí resultó ser un proceso que ha permitido gradualmente un desarrollo equilibrado en las diferentes regiones y por consiguiente en los municipios del país.

No obstante, los propósitos de los revolucionarios mexicanos de integrar un municipio libre y autónomo política y económicamente fueron desplazados por la inercia centralizadora, como ya se apuntó anteriormente. La tendencia comenzó a revertirse de manera más firme con las importantes reformas al Artículo 115 constitucional de 1983. De la cual en la iniciativa presidencial presentada en el Senado de la República del H. Congreso de la Unión, en la exposición de motivos hace referencia a la cuestión que hemos apuntado de la siguiente manera. "El municipio Libre es una institución que los mexicanos consideran indispensable para su vida política; pero debemos reconocer que no se ha hecho efectiva en su cabal racionalidad, por el

---

<sup>16</sup> Cfr. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Op. Cit. pp. 50-53; CONTRERAS CRUZ, Sergio, "Historia, Teoría y Praxis Municipal", México, Instituto Mexiquense de Cultura, 1993.

centralismo que, más que como doctrina como forma específica de actuaciones gubernamentales, de cierta manera se fuera manifestando en nuestra realidad política para consolidar los intereses de la Nación." <sup>17</sup>

Por todo lo expuesto, podemos resumir que durante el período pos-revolucionario el municipio se ha visto limitado por dos aspectos fundamentalmente; que son la falta de recursos suficientes para cubrir cabalmente sus necesidades y por la centralización gubernamental, existente en los sexenios subsecuentes a la promulgación de la Constitución de 1917.

#### **6.- LA REFORMA MUNICIPAL Y EL MUNICIPIO EN LA ACTUALIDAD.**

El municipio se estabiliza a partir de 1917, más era necesario en el curso de la práctica ir mejorando la obra consagrada en nuestra Carta Magna y no podía ser excepción el Artículo 115 constitucional en lo referente al municipio.

Por tal motivo y a falta de una reglamentación precisa se han hecho una serie de reformas a través de diferentes períodos

---

<sup>17</sup> Exposición de motivos de la reforma y adición al artículo 115 de la Constitución Política, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982, Colección Documentos LII legislatura, p. 8.

presidenciales, a efecto de estar acordes al principio de libertad municipal.

La primera que se refiere al municipio, es la segunda reforma hecha al Artículo 115 constitucional, formulada el 29 de abril de 1933, que agrega en el párrafo segundo de la Fracción I; "Que 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 autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio".

La cuarta al Artículo 115, y segunda que se ocupó del asunto municipal fue ordenada el 12 de febrero de 1947, en ésta el presidente Alemán estableció la participación de la mujer a la vida política activa, en las elecciones municipales, con el derecho a votar para elegir a los miembros del ayuntamiento, tanto como a ser votadas, como a ser nombradas a estos cargos.

La quinta reforma ocurrió el 17 de octubre de 1953, y tercera que aborda el tema municipal, misma que suprime la adición anterior en lo relativo al voto activo y pasivo de la mujer en las elecciones municipales.

La sexta reforma el 6 de febrero de 1976, tuvo como propósito la promulgación de la Ley de Asentamientos Humanos. La séptima reforma política se dio el 6 de diciembre de 1977, en ella se introduce a la fracción III el sistema de representación proporcional en la integración de los municipios cuya población sea de trescientos mil o más habitantes, que textualmente dice:

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

La octava reforma tuvo verificativo el 3 de febrero de 1983, esta reforma al artículo 115 contuvo una modificación casi total, con la intención de revertir la tendencia centralizadora por parte de la federación y de los estados hacia el municipio, que hasta entonces había sido privado en la realidad de libertad política, económica, administrativa y de gobierno. La reforma intentó establecer las bases de la hacienda municipal con una

nueva perspectiva, para hacer realidad una vieja aspiración del constituyente de 1917 y que por fin pudiera el municipio conseguir la independencia económica tan anhelada.

El propósito del Ejecutivo Federal fue reivindicar la autonomía municipal, devolviéndole al municipio las atribuciones necesarias como medida fundamental para robustecer la vida municipal, por tal razón dentro de la exposición de motivos en la iniciativa presidencial presentada en el Senado de la República de las reformas y adiciones al artículo 115 de la Constitución en uno de sus párrafos menciona lo siguiente:

"Estamos convencidos que la redistribución de competencias que habremos de emprender comenzará por entregar o devolver al municipio todas aquellas atribuciones relacionadas con la función primordial de esta institución: el gobierno directo de la comunidad básica". Y continua diciendo: "La libertad municipal, conquista revolucionaria, había venido quedando rezagada en relación con otras dos grandes conquistas de la revolución en materia agraria y laboral, pero el proceso de cambio y la voluntad nacional requieren la actualización y ajustes necesarios a la constitución para que el municipio recupere y adquiera las notas políticas y económicas que deban corresponderle como primer nivel de gobierno, de manera tal que superado el centralismo que se había venido dando a este respecto, los ciudadanos se reencuentren con sus municipios".

La novena reforma al artículo 115 constitucional se dio en diciembre de 1986, por medio de esta reforma se derogó las fracciones IX, X y se modificó la fracción VIII, para quedar el primer párrafo de la siguiente manera: "Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios".

Así también, se adicionó a esta fracción lo contemplado en la novena fracción derogada referente a la cuestión laboral, para quedar el segundo párrafo como sigue: "Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan la legislatura de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias".<sup>18</sup>

Se puede decir, que la serie de reformas realizadas hasta la fecha sientan las bases de un municipio nuevo, pero haciendo una reflexión de la situación actual del municipio vemos que no se ha podido transformar y fortalecer completamente la vida municipal. Y que por tanto, es necesario un replanteamiento de la regulación y estructuración del municipio en la Constitución.

---

<sup>18</sup> Cfr. Exposición de Motivos de la reforma y adición al artículo 115 constitucional, Op. Cit.; GÁMIZ PARRAL, Máximo, "Derecho constitucional y administración de las entidades federativas", México, UNAM., 1990; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Op. Cit.

## CAPÍTULO II

MUNICIPIO: DEFINICIÓN, CARACTERÍSTICAS Y MARCO JURÍDICO

## 1.- DEFINICIÓN DEL MUNICIPIO

La constitución de los municipios como forma de asociación primaria, la encontramos desde el origen de las sociedades como una consecuencia lógica de la necesidad de sociabilidad humana y de desarrollo de la sociedad natural, hasta alcanzar un grado de evolución que le permita constituirse en sociedad política. A continuación, por consecuencia misma de la evolución social se hace necesario contar con una administración y organización interior, que permita lograr la estabilidad y seguridad de los miembros que la integran; para ello se une la intervención de factores económicos, geográficos, culturales, políticos y jurídicos que ayudan en el afianzamiento de la administración y gobierno de la comunidad.

Por lo anterior, obtener una definición del municipio es importante, a fin de entender la esencia misma de su papel dentro de nuestra realidad social y de su funcionamiento en nuestro sistema de administración y gobierno.

Abordar el tema de la definición del municipio es de gran interés e importancia, en todo trabajo que pretenda estudiar al municipio mexicano.

No se puede tener una visión clara sin analizar y llegar a encuadrar una definición que busque incluir todos los elementos esenciales del municipio, que nos marque una directriz sobre la cual podamos apoyarnos para su cabal comprensión, a partir de un planteamiento correcto basado en nuestra realidad social.

En principio es necesario analizar y desglosar el término municipio. Es voz derivada del latín de origen romano "Municipum", munis, carga y civitas, ciudad: el trabajo de la ciudad.

La definición de municipio la podemos encontrar desde diferentes enfoques como son: el jurídico, sociológico, administrativo y otros.

Así, hacemos referencia a las definiciones de algunos autores de diversas ramas de derecho, intentando conceptualizar al municipio desde diversos ángulos jurídicos.

En la Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX, indica que: "El municipio o municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses y tiene una autoridad común, para todos sus

habitantes, cuyo fin es la satisfacción de sus necesidades; pero deberá tener una libertad jurídica de elección".<sup>19</sup>

Gabino Fraga considera al municipio como un organismo descentralizado por región, pues en su opinión el municipio es una de las formas en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.<sup>20</sup>

Ignacio Burgoa manifiesta que el municipio es una especie de circunscripción territorial de carácter político y administrativo que se ubica dentro del Estado y que entraña una forma de descentralización de los servicios públicos, o sea, lo que los tratadistas de derecho administrativo llaman "descentralización por región".<sup>21</sup>

Pedro Emiliano Hernández Gaona define al municipio apuntando que el "municipio es una persona de derecho público que se constituye por un territorio determinado, que tiene como fin administrar sus propios recursos, pero que depende en mayor o

---

<sup>19</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XIX. Editorial Bibliografía Argentina, Bibliografía Omeba, Ancalo, Buenos Aires, 1974.

<sup>20</sup> FRAGA, Gabino, "Derecho Administrativo", 33a. ed., México, Porrúa, 1994, p. 220.

<sup>21</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio, "Derecho Constitucional Mexicano", 9a. ed., México, Porrúa, 1994.

menor medida de una entidad pública superior (entidades federativas)".<sup>22</sup>

En la obra Gobierno y Administración Municipal en México editada por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal señala que el municipio en México es la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituídas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo.<sup>23</sup>

En cuanto a la definición jurídica del municipio desde el punto de vista constitucional, es menester remitirnos al texto actual del artículo 115 de nuestra carta magna. Haciendo un análisis del mismo se puede observar claramente que existe la ausencia de una definición formal del municipio, la cual consagra únicamente caracteres tales como: la libertad; la personalidad jurídica; su democracia y cuando más señala que el municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa en el régimen interior de los Estados.

---

<sup>22</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Op. Cit. pp. 9 - 10.

<sup>23</sup> Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Op. Cit. p. 109.

No obstante, la Constitución no llega a proporcionar una definición completa y concreta de lo que jurídicamente podemos entender por municipio mexicano.

Al respecto Juan Ugarte menciona: "No obstante que en la exposición de motivos se contienen magníficas expresiones, ideales para proponer una definición del municipio, en el texto de reformas y adiciones no se llega ciertamente a presentar una tal definición formal. Lo que es el municipio, sociedad natural, célula política, unidad territorial, habremos de entenderlo en base a los párrafos de la mencionada parte expositiva de la iniciativa. Estos elementos definitorios desafortunadamente no pasaron al texto constitucional, a excepción de lo referente a la calidad de libre, que se le atribuye".<sup>24</sup>

Como se puede apreciar existen diversos conceptos jurídicos del municipio mexicano. Sin embargo, habría sido muy atinado que la constitución en su artículo 115 hubiera definido al municipio para poder conocer la clase de municipio que tenemos.

El concepto de municipio tiene dos aspectos de suma relevancia, sin los cuales el municipio no podría subsistir que son: la autonomía, que es la facultad de darse sus propias reglas dentro de los lineamientos establecidos en la constitución y la

---

<sup>24</sup> UGARTE CORTÉS, Juan, "La Reforma Municipal", México, Porrúa, 1985, pp. 44 - 45.

autarquía, que es la capacidad del municipio para proveer a sus propias necesidades y resolver los problemas económicos, sociales y culturales que afecten a su comunidad.

## 2.- ELEMENTOS QUE CONSTITUYEN AL MUNICIPIO

Es importante distinguir y analizar los elementos que constituyen al municipio, mismos que son fundamentales e imprescindibles para su existencia.

El municipio en México se integra, por tres elementos fundamentales: población, territorio y gobierno.

Población, constituye un elemento esencial del municipio dado que juega un papel importante en la configuración del municipio mexicano y que se encuentra profundamente vinculado a su génesis. Se entiende por población a un conglomerado de individuos que viven dentro de los límites territoriales del municipio; asentados en centros urbanos o rurales, desarrollando de forma comunitaria y civilizada todas sus actividades tales como: educación, cultura, arte, comercio, industria y otras. Siendo el elemento que da vida y sustento al municipio y para el que van encaminadas todas las actividades y acciones del gobierno local.

Territorio, es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos para cada municipio, en el cual se efectúan las acciones y actividades originadas por la población y el gobierno.

Gobierno, como administrador de los bienes y la hacienda municipal, se integra por un Ayuntamiento de elección popular directa; es quien ostenta la representación política y legal del municipio. El Ayuntamiento es el responsable de ordenar y regular las acciones de la población dentro de su territorio a través de las funciones de gobierno y administración.

El Ayuntamiento se integra por: a) el Presidente Municipal, que es el encargado y representante político y administrativo; es el encargado de la ejecución de las decisiones y los acuerdos tomados por el Ayuntamiento; b) el Síndico o los Síndicos, los cuales se encargan de la vigilancia de la hacienda pública municipal y de representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en los que éste fuere parte; c) los Regidores, que tienen a su cargo las diversas comisiones de la administración pública municipal, tales como obras públicas, desarrollo urbano, ecología, alumbrado público, etcétera.

Algunos autores manifiestan la existencia de dos elementos más, aparte de los ya mencionados como fundamentales.

Autonomía relativa, es la prerrogativa o facultad con que cuentan el gobierno municipal para atender los problemas de la comunidad, en busca de dar soluciones.

Relación de vecindad, comunicación común, conflictos o necesidades inmediatas uniformes, unidad general de pensamiento, solidaridad, etcétera.

### 3.- LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

La autonomía municipal es un sistema muy debatido y de suma importancia para la vida municipal y la democratización del municipio.

La libertad municipal constituye una de las banderas de nuestro movimiento revolucionario de 1910.

Carranza lo incluyó en su proyecto de constitución, con el propósito de consagrar la autonomía municipal; postulando el municipio libre y democrático sin autoridades intermedias entre éste y el gobierno del estado y como base de la división política de los estados.

Es la Constitución de 1917 en su artículo 115, la que culmina dicha aspiración. Este artículo ha sufrido varias

reformas desde entonces hasta la fecha, intentando lograr plenamente la libertad municipal.

Nuestra Carta Magna en el título quinto, relativo a los Estados de la Federación y del Distrito Federal, en el artículo 115 menciona en el primer párrafo que 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...

Ahora bien, la Constitución establece el municipio libre. Pero es necesario plantearnos y preguntarnos ¿cómo debemos de entender esa libertad? y ¿qué es autonomía?.

Autonomía, significa la facultad del pueblo de gobernarse por sus propias leyes, de gozar de independencia para organizarse jurídica, política, económica y administrativamente.

Libertad, es un concepto que se enlaza en uno sólo con el de autonomía o autodeterminación y que es la disposición de cada pueblo por establecerse a sí mismo los límites de su acción.

Al respecto el maestro Salvador Rocha Díaz en la obra Nuevo Derecho Constitucional Mexicano dice: "El concepto de libertad no puede entenderse sin las nociones de autonomía y deber;

autonomía, en su connotación etimológica, como capacidad de autorregularse; deber, como orden del ser, que se ve a sí mismo y se ubica en relación a los demás.

Continúa diciendo más adelante. Este es el concepto de libertad que conviene al municipio. Facultad de autodeterminarse, capacidad para darse su propia normatividad; reconocimiento de las condiciones naturales e históricas que lo rodean; motivación fincada en los mejores valores en los que cree y desea verlos plenamente realizados; respuesta positiva a su responsabilidad frente al todo social".<sup>25</sup>

Lograr esta libertad en el plano real es un problema sumamente difícil, porque a pesar de la autonomía con que debe de contar el municipio, es innegable que éste forma parte de la estructura del Estado y por consiguiente existe entre los tres niveles de gobierno: Federación, Estados y Municipios necesariamente una relación en todos los aspectos. De tal manera surge el problema fundamental que se presenta en la relación del Estado con respecto al Municipio y de la autonomía de éste con respecto al Estado.

Por consiguiente, la autonomía municipal no debe de limitarse y las relaciones con el Estado deben de ser de

---

<sup>25</sup> ROCHA DÍAZ, Salvador, "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia en Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", México, 12a. ed., Porrúa, 1983, p. 273.

coordinación, de igualdad, de respeto, de reconocimiento y de libertad y no relaciones de subordinación, sumisión y sojuzgamiento. Porque la plena autonomía municipal es aún una idea por alcanzar en el federalismo mexicano. Cuando se logre cabalmente entonces se creará un municipio fuerte, que favorezca verdaderamente la democracia y la convivencia social con la posibilidad más real de cumplir con el compromiso que tienen con su comunidad.

#### **4.- PERSONALIDAD JURÍDICA DEL MUNICIPIO**

Nuestra Constitución le reconoce personalidad jurídica a los municipios en su artículo 115, fracción II párrafo primero que textualmente dice: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley".

Al respecto, varios autores apuntan que dicha fracción II de la disposición constitucional no se expresa adecuadamente al mencionar la palabra "estarán", al referirse a la personalidad jurídica del municipio; porque debería afirmarse en un sentido imperativo actual y no en tiempo futuro y por tanto se debería cambiar la palabra antes mencionada por la palabra más adecuada "están", para que se mencione en el primer párrafo de la

siguiente manera: Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

De lo anterior, habría que tomar en cuenta tal consideración a fin de realizar el cambio mencionado para dar una mejor visión, en cuanto que el municipio en México tiene dicha personalidad perfectamente reconocida en la Constitución Federal de manera actual y no que tal personalidad se pueda pensar que se atribuya posteriormente en las leyes particulares de los Estados.

Por su parte, la Constitución al establecer que el municipio goza de personalidad jurídica le otorga a éste la posibilidad legal de poder contratar, convenir, concesionar, defenderse, etcétera.

Esto es, que el municipio a través del Ayuntamiento posee la facultad de adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa índole.

##### **5.- ASPECTOS CONSTITUCIONALES DEL MUNICIPIO MEXICANO**

La Constitución general de la república cita y confiere competencia sobre algunos asuntos al municipio. Con fundamento en lo anterior y al revisar el articulado constitucional

encontramos que en varios artículos se alude al régimen municipal.

De manera concisa los tocaremos a continuación.

**Artículo 3o.-** Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado-Federación, Estados y Municipios- impartirá educación preescolar, primaria y secundaria...

VIII. El congreso de la Unión, con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la república, expedirá las leyes necesarias, destinadas a distribuir la función social educativa entre la Federación, los Estados y los municipios,...

**Artículo 5o.-** En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta.

De este artículo, al establecer la obligatoriedad para el desempeño de los cargos concejiles, sin duda es evidente que abarca el desempeño de los presidentes municipales, síndicos y regidores.

**Artículo 21.-** ...Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; ...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios se coordinarán, en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

**Artículo 27.-** Fr. VI Los Estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.

**Artículo 31.-** Son obligaciones de los mexicanos:

II Asistir en los días y horas designadas por el Ayuntamiento del lugar en que residan, para recibir instrucción cívica y militar que los mantenga aptos en el ejercicio de los

derechos de ciudadano, diestros en el manejo de las armas y concededores de la disciplina militar;

IV Contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipios en que residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

**Artículo 36.-** Son obligaciones del ciudadano de la República:

I Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; ...

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

**Artículo 41.-** Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

**Artículo 73.-** El Congreso tiene facultad:

XXIII Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; ...

XXV ...así como para dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República.

XXIX Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto de impuestos sobre energía eléctrica.

XXIX-C Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-G Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

b) La Federación y un municipio;

f) El Distrito Federal y un municipio;

g) Dos municipios de diversos Estados;

i) Un Estado y uno de sus municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;

j) Un Estado y un municipio de otro Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; y

Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los municipios impugnadas por la Federación, de los municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare invalidadas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.

**Artículo 108.-** Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

**Artículo 115.-** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

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

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas por el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos

para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

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

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Consejos Municipales que concluirán los períodos respectivos.

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

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

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

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

- a) Agua potable y alcantarillado
- b) Alumbrado público
- c) Limpia
- d) Mercado y centrales de abasto
- e) Panteones
- f) Rastro
- g) Calles, parques y jardines
- h) Seguridad Pública y tránsito, e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Los Municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda;

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

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

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

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

plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

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

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

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

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

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

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

VII El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente, y

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

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

**Artículo 116.-** Fr. VI La Federación y los Estados, en los términos de la ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

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

**Artículo 117.-** Los Estados no pueden, en ningún caso:

VIII Contratar directamente o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.

Los Estados y los Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas

productivas, inclusive los que contraigan organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos.

**Artículo 122.-** Fr. IX Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115 fracción VI de esta Constitución, en materias de asentamientos humanos; protección al medio ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

**Artículo 123.-** Fr. XII... Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

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

XXV El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquier otra institución oficial o particular.

XXVI Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la Nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.

Artículo 130.- Las autoridades federales, de los estados y de los municipios tendrán en esta materia las facultades y responsabilidades que determine la ley. (culto público e iglesias).

### **CAPÍTULO III**

#### **INTEGRACIÓN Y ESTRUCTURA DEL GOBIERNO MUNICIPAL**

## 1.- EL AYUNTAMIENTO

### A) DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL AYUNTAMIENTO

Es importante e interesante conocer el concepto que se tiene de Ayuntamiento. Los autores mexicanos en general coinciden en la definición de Ayuntamiento. Como ejemplo haremos referencia a algunas definiciones:

"El Ayuntamiento es una asamblea, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta, para su representación, la personalidad del municipio, la voluntad del municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal".<sup>26</sup>

"El Ayuntamiento es un órgano colegiado y deliberante, de elección popular, encargado de la administración del municipio y que se integra por un presidente municipal, uno o más síndicos y el número de regidores que establezca la ley orgánica municipal".<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> VAZQUEZ, Héctor, Op. Cit. p. 174.

<sup>27</sup> GÁMIZ PARRAL, Máximo. Op. Cit. p. 335.

"El Ayuntamiento es un organismo con facultades de decisión y de consulta, de elección popular directa". <sup>26</sup>

Puede considerarse que el Ayuntamiento, Cabildo o Consejo, se caracteriza por ser un órgano colegiado; una asamblea de representación popular, encargado del gobierno municipal y que como cuerpo colegiado establece y define las acciones, criterios y políticas con que deben de manejarse los recursos del municipio y las funciones inherentes al poder municipal.

Para ser miembro del Ayuntamiento se exigen ciertos requisitos, señalados en la Constitución Política de cada uno de los Estados y que por lo general: se pide, que sean ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; que tengan determinado tiempo de residencia en el municipio antes de la fecha de elección; que sepan leer y escribir.

No podrán ser miembros de los Ayuntamientos: Los militares en ejercicio; los servidores públicos del Estado y la Federación; los integrantes de la policía y de las fuerzas de seguridad pública y tránsito estatal y municipal; los ministros de cualquier culto que no se separen de su cargo cinco años antes, así como, los tesoreros y secretarios de los ayuntamientos, que

---

<sup>26</sup> SERRA ROJAS, Andrés, "Derecho Administrativo", 15a. ed., México, Porrúa, T. I., 1992, p. 614.

no se separen de sus cargos 60 días antes de la elección, no pudiendo ser reelectos en el período inmediato.

El período de gobierno de los ayuntamientos es de tres años. Este término no se menciona en la Constitución General de la República, sino que se establece en las constituciones de cada Estado. Las elecciones de ayuntamientos se hacen por consiguiente, cada tres años. Las fechas para llevarse a cabo tales elecciones, las fija cada uno de los Estados de acuerdo con su legislación local.

Cada miembro del Ayuntamiento electo es propietario y por cada uno de ellos, se elegirá un suplente. Que entrará en funciones sólo en los casos y formas previstas en la Ley Orgánica Municipal correspondiente para suplir a su propietario. Además de los miembros electos, cada Ayuntamiento, para el cumplimiento de sus fines, cuenta con una administración pública central atendida por: un secretario del Ayuntamiento, un tesorero municipal y los servidores públicos que la administración municipal requiera y designe, conforme a sus recursos y reglamentos.

Cabe hacer mención, que con excepción del secretario del Ayuntamiento los demás servidores públicos municipales, no forman parte del Cabildo.

Por último, conviene hacer una enumeración de las principales funciones encomendadas, en lo general, a los cabildos en la actualidad para lograr sus fines:

- 1.- Garantizar la seguridad del territorio.
- 2.- Garantizar el orden público.
- 3.- Garantizar la prestación y funcionamiento de los servicios públicos y administrativos necesarios para el buen funcionamiento del municipio.
- 4.- Garantizar la justicia municipal.
- 5.- Promover el desarrollo social, educativo y cultural de los habitantes del municipio.
- 6.- La promoción, desarrollo y participación de las actividades económicas, de abasto, agrícolas, comerciales, industriales, artesanales y turísticas.
- 7.- La administración y conservación, incremento, promoción y rescate del patrimonio cultural, que incluye las expresiones artísticas populares, las áreas de belleza natural, las históricas y arqueológicas.

- 8.- Fortalecer la participación ciudadana, la solidaridad y la actividad cívica.
- 9.- El cuidado de las obras públicas, vías públicas municipales, parques y jardines, y la decisión sobre la realización de las mismas.
- 10.- Vigilar que el suministro de servicios públicos, sea eficiente y adecuado.
- 11.- Aprobar los planes y programas de desarrollo municipal.
- 12.- Establecer la consulta popular permanente, de tal manera que permita a los habitantes ser escuchados y al poder público gobernar mejor.
- 13.- Ejercer las facultades y atribuciones que les concede la ley, y dictar acuerdos, resoluciones y otros actos reglamentarios necesarios para el buen gobierno municipal.

Asimismo, para el cumplimiento de los fines del Ayuntamiento, éstos tienen funciones fundamentales y específicas, que podemos resumir son de tres tipos:

- I.- Legislativas para el régimen, gobierno y administración del municipio.
- II.- De ejecución y gestión para el cumplimiento de los ordenamientos legales.
- III.- De inspección y vigilancia, relativos al cumplimiento de las disposiciones que les competan.

La función legislativa de los ayuntamientos, ha sido cuestionada constantemente, en virtud de que, no encuadra en el poder legislativo que cuenta con un congreso debidamente integrado conforme a la ley. Y de acuerdo al proceso jurídico de creación de las leyes, que considera las siguientes etapas: discusión, aprobación, sanción, promulgación e iniciación de vigencia.

No obstante, advierten algunos autores mexicanos que materialmente, puede considerarse existen actos del Ayuntamiento de una posible naturaleza legislativa.

En lo personal, considero más que ser una función legislativa, es la atribución de una facultad reglamentaria, porque el Ayuntamiento debe acatar dentro de sus respectivas

jurisdicciones, con total apego las bases normativas que dicten las legislaturas de los Estados.

## **B) INTEGRACIÓN DEL AYUNTAMIENTO.**

El Ayuntamiento, de conformidad a la ley, se integra de un presidente municipal, del síndico y regidores, todos ellos electos por votación directa. Sus cargos son obligatorios e irrenunciables y para separarse del ejercicio de sus funciones, sólo puede ser a través de licencia otorgada por el Ayuntamiento. Sus funciones son determinadas por la ley orgánica municipal, las cuales, conviene mencionar son diferentes de las funciones como cuerpo colegiado o cabildo que tengan a cargo. El número de síndicos y regidores varía de un municipio a otro dentro de un mismo estado, debido a que existen criterios diferentes que se toman en cuenta dentro de la ley orgánica municipal de cada estado para determinar dicha integración.

Con referencia del síndico, cabe hacer mención que en la mayoría de los municipios de las diferentes entidades federativas tienen uno solo, aunque en algunos estados existen dos síndicos para funcionar por cada Ayuntamiento, como por ejemplo Coahuila; así como en otros casos el número de síndicos se determina de acuerdo a los índices de población del municipio, otorgando a los municipios pequeños uno solo y a los grandes dos o más.

Respecto a los regidores, al igual existen criterios diferentes para determinar el número que ha de integrar el Ayuntamiento: hay estados en que se prevé cuántos regidores tendrá cada uno de sus municipios; así como también se toma en cuenta el número de habitantes que tenga el municipio para designar la cantidad de regidores que le correspondan, en otros casos, se toma en cuenta la importancia del municipio, procurando guardar cierta proporcionalidad entre el número de regidores y las necesidades del municipio de que se trate.

En cuanto a los regidores de representación proporcional, se han incluido en la composición del Ayuntamiento a fin de que las minorías cuenten con su representación. En este caso, se han empleado de igual forma varios criterios para la asignación de el número de dichos regidores; en unos casos se hace tomando en cuenta el número de habitantes de cada municipio; en otros sobre la totalidad de votos obtenidos por cada partido político que haya contenido en las elecciones municipales.

Es importante analizar de forma más profunda cuales son las facultades y obligaciones de los integrantes del Ayuntamiento.

El presidente municipal: es el órgano encargado de ejecutar los acuerdos de cabildo y de realizar la administración del municipio. Además le corresponde dirigir y representar política, legal y administrativamente al municipio. Asimismo, a cumplir y

hacer cumplir las leyes y ordenamientos federales y estatales dentro de la jurisdicción municipal.

Eduardo Guerrero del Castillo, establece que, el presidente municipal debe planear, organizar y dirigir las actividades en el municipio, poniendo a discusión y aprobación los programas de trabajo que presentan los órganos a su cargo, coordinar las tareas del sector público con las que pueda realizar el sector privado. Representar al Ayuntamiento en la firma y celebración de contratos; establecer las medidas necesarias para corregir o prever desviaciones que perjudiquen los intereses del municipio. Es el responsable del manejo adecuado de las relaciones públicas.<sup>29</sup>

Como se puede apreciar, la figura del presidente municipal es de suma importancia por las responsabilidades y atribuciones que como encargado del ejecutivo municipal se le otorgan; en la realidad, se incrementa su importancia dado que por regla general concentra el poder y la responsabilidad de los destinos del municipio, relegando a un plano muy inferior las actividades y funciones del Ayuntamiento, en detrimento de una buena y en ocasiones honesta administración sobre todo en lo que corresponde al manejo de recursos económicos.

---

<sup>29</sup> GUERRERO DEL CASTILLO, Eduardo. "Modelo de Organización Municipal y Descripción Funcional de Puestos en los Municipios de México" México, U.N.A.M., 1978.

Las leyes orgánicas municipales de los Estados señalan las facultades y obligaciones del presidente municipal, mismas que varían de entidad a entidad; las más comunes y generales son las siguientes:

- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones, y voto de calidad solamente en caso de empate.
- Dirigir y vigilar el funcionamiento de los servicios públicos municipales y la aplicación de los reglamentos correspondientes.
- Convocar al ayuntamiento a sesiones extraordinarias, cuando asuntos urgentes lo motiven o lo soliciten por lo menos la cuarta parte de sus integrantes.
- Cuidar que los órganos administrativos municipales se integren y funcionen de acuerdo con la legislación vigente de cada entidad.

- Nombrar y remover a empleados y funcionarios cuya designación no sea privativa del Ayuntamiento.
- Cumplir y hacer cumplir la ley orgánica municipal, los reglamentos y las resoluciones del Ayuntamiento.
- Celebrar a nombre del ayuntamiento, y por acuerdo de éste, todos los actos y contratos necesarios para el despacho de los negocios administrativos y la atención de los servicios públicos municipales.
- Ordenar la publicación de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de observancia general o concernientes al municipio, ya sea éstas federales, estatales o municipales.
- Inspeccionar las dependencias municipales para cerciorarse de su funcionamiento y disponer lo necesario para mejorar sus funciones.
- Calificar y sancionar a los infractores de reglamentos municipales.
- Informar al ayuntamiento, una vez al año, del estado que guardan los negocios municipales.

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

- Solicitar autorización del ayuntamiento para ausentarse del municipio por más de quince días.
  
- Las demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes. <sup>30</sup>

El síndico o síndicos municipales: son los encargados de vigilar los aspectos financieros, del control de la hacienda pública municipal y de representación jurídica en los litigios en que fuere parte el municipio; ocasionalmente, realiza funciones como auxiliar del ministerio público en el conocimiento e iniciación de la averiguación previa, en los municipios donde ésta autoridad no existe.

Como responsable de la comisión de hacienda se encarga de vigilar e inspeccionar la tesorería del municipio; sin poder intervenir directamente u ordenar, dado que, la función del control directo corresponde al tesorero municipal.

El cargo de síndico municipal, ha sido de vital importancia y de gran tradición a través de la historia del municipio en México. En la actualidad sigue de manifiesto su gran importancia por las responsabilidades y funciones que se le han conferido, como integrante del ayuntamiento.

---

<sup>30</sup> GÁMIZ PARRAL, Máximo N., Op. Cit., pp. 338 - 339.

Las facultades y obligaciones del síndico municipal varían en las diferentes entidades; las más comunes y generales son las siguientes:

- La procuración, defensa y promoción de los intereses del municipio.
- La representación jurídica del ayuntamiento en los litigios en que éste sea parte y en la gestión de los negocios de la hacienda municipal.
- La revisión y firma de los cortes de caja de la tesorería y la vigilancia de la aplicación del presupuesto.
- Asistir a las visitas de inspección que se hagan a la tesorería y hacer que se presente con oportunidad al congreso local la cuenta pública.
- Legalizar la propiedad de los bienes e intervenir en la formulación y actualización de los inventarios de bienes muebles e inmuebles del municipio, haciendo que se establezcan los registros administrativos necesarios para su control.

- Asistir a las sesiones del ayuntamiento y participar en las discusiones con voz y voto.
  
- Fungir como agentes del ministerio público en los casos en que en el municipio no exista éste, o como auxiliar de estas funciones en caso de que exista.
  
- Los demás que le otorguen las leyes y reglamentos vigentes. <sup>31</sup>

Los regidores municipales: son los órganos encargados de vigilar las distintas ramas de la administración municipal y la prestación de los servicios públicos, así como, determinar en cabildo la forma y contenido de la administración, cumpliendo además con las comisiones que se les confieren, debiendo rendir informes con la regularidad que se les soliciten sobre el desarrollo de las mismas, sean permanentes, temporales o especiales.

Las facultades y obligaciones de los regidores varían en cada estado; las más comunes y generales son las siguientes:

- Asistir puntualmente a las sesiones del ayuntamiento, participando en las discusiones con voz y voto.

---

<sup>31</sup> Ídem, p. 339.

- Desempeñar las comisiones que les encomiende el ayuntamiento, informando a éste sus resultados.
- Proponer al ayuntamiento los acuerdos que deban dictarse para el mejoramiento de los servicios municipales cuya vigilancia les haya sido encomendada.
- Vigilar los ramos de la administración que les encomiende el ayuntamiento, informando periódicamente de sus gestiones.
- Suplir en sus faltas temporales al presidente municipal, en el orden de preferencia numérica en que hayan sido electos.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.
- Los demás que les otorgue la ley y sus reglamentos. <sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> ídem, pp. 339 - 340.

## 2.- FUNCIONAMIENTO DEL AYUNTAMIENTO

El Ayuntamiento funciona, como órgano colegiado bajo la forma de cabildo, por tal motivo, es necesario realizar un análisis de la manera en que se llevan a cabo las sesiones de cabildo. Asimismo, es conveniente enumerar las facultades y prohibiciones del ayuntamiento y las comisiones y la forma en que deban desempeñarlas por parte de los integrantes del Ayuntamiento.

La sesión de cabildo en la actualidad, es una sesión de trabajo en donde se reúnen todos los integrantes del Ayuntamiento; funcionando como todo órgano colegiado de esta naturaleza.

Los Ayuntamientos para resolver los asuntos de su competencia sesionan, cuando menos, una vez a la semana en las fechas que se señalen en propio acuerdo de cabildo y cuantas veces sea necesario; en problemas de urgente resolución pudiendo declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.

Las sesiones del Ayuntamiento serán por regla general públicas, salvo excepciones que se declaren con carácter de privadas. Las sesiones se realizan; en un lugar determinado específicamente para tal fin denominado sala de cabildos y cuando

la solemnidad del acto lo requiera, en un recinto previamente declarado oficial.

Los Ayuntamientos podrán sesionar con la mayoría de los miembros y sus acuerdos se tomarán mediante votación directa por mayoría. En caso de empate, el que preside la sesión de cabildo tendrá voto de calidad para decidir en definitiva.

Las decisiones que por su importancia no puedan ser tomadas por mayoría simple de acuerdo a la ley, se tomarán por una mayoría calificada de las dos terceras partes, de los integrantes del cabildo.

Los acuerdos no podrán ser revocados, sólo en el caso que se contravenga a la ley.

Cuando por un asunto de solución urgente y lo soliciten, por lo menos, dos de los integrantes del Ayuntamiento con las formalidades previstas en la ley se podrá convocar a sesión extraordinaria, en la cual, se tratarán exclusivamente los asuntos para los que se convocó.

Los integrantes del Ayuntamiento, que asistan a la sesión de cabildo, no podrán negarse a votar. En caso de persistir un empate no obstante, haber hecho uso del voto de calidad; el asunto se resolverá en la siguiente sesión, debiendo asistir los

elementos que hubieren faltado. Si en la próxima sesión no se obtiene mayoría, se tendrá por desechada la propuesta.

Los miembros del Ayuntamiento tienen la obligación de asistir a las sesiones de cabildo, cuando injustificadamente falten podrán ser sancionados con multa y en caso de tres faltas consecutivas sin causa justificada, se podrá llamar a los suplentes. Las sesiones estarán presididas por el presidente municipal y, en su defecto, por el regidor que le supla temporalmente.

Todos los miembros del cabildo en todas las sesiones, tendrán voz y voto, sobre los asuntos de orden del día. El secretario del Ayuntamiento debe asistir a las sesiones de toda índole, con voz y sin voto, quien informará a los asistentes de la orden del día, pasará lista de los presentes y levantará el acta en el libro correspondiente especialmente autorizado para tal fin al término de cada sesión de cabildo.

Las actas deben contener una relación de los asuntos tratados y los respectivos acuerdos que recaigan sobre ellos, la transcripción de las opiniones en pro y en contra de cada acuerdo, los proyectos, las proposiciones de reglamentos, dictámenes de las comisiones, etc. También deben indicar si las conclusiones fueron tomadas por mayoría o por unanimidad en cada uno de los acuerdos; y asimismo en cada acta firmarán los

miembros del Ayuntamiento que intervinieron en la sesión, debiendo además firmar el secretario dando fe de lo asentado en las mismas.

Las sesiones inician con la lista de asistencia. Luego el secretario da lectura a la acta de la sesión anterior, a efecto de su aprobación o modificación correspondiente; finalmente el cabildo desahoga los asuntos de la orden del día. Las convocatorias a las sesiones ordinarias las hará el presidente municipal con la anticipación necesaria.

Las sesiones de cabildo funcionan de la manera que hemos descrito. Sin embargo, son poco eficientes en la práctica dado que no tienen la continuidad que marca la ley, pues en la mayor de las veces lejos de reunirse por lo menos una vez a la semana lo hacen en el mejor de los casos cada mes o dos meses; más para cumplir con la forma que para deliberar y resolver los asuntos de su competencia como se indica.

Al igual, por lo que toca al ayuntamiento es un órgano contemplado por la ley, pero en el plano real es inoperante en casi todos los municipios existentes. Por consiguiente, los cargos de síndico y regidores son tomados como cuotas de poder dentro del gobierno municipal para beneficio personal o bien de un grupo político.

Tradicionalmente se ha instituido una sesion de cabildo solemne con caracter de publica a fines de cada ano, en fecha determinada y diferente segun cada estado, con el proposito que el presidente municipal informe al Ayuntamiento y al pueblo del municipio, acerca del estado general que guarda la administracion publica y la forma como se hubiese cumplido con los planes y programas aprobados por el Ayuntamiento.

Respecto a las comisiones, tenemos que para la atencion, examinacion y resolucion de los problemas municipales, la vigilancia en la ejecucion a las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, se designan de entre sus miembros comisiones que pueden ser permanentes o transitorias; mismas que se deberan de someter a la consideracion del cabildo o del presidente municipal.

La comision de gobernacion, seguridad publica, planificacion y desarrollo siempre seran encabezadas por el presidente municipal, y la de hacienda por el sindico. Por lo que respecta a las demas comisiones, los regidores responsables seran nombrados por el propio Ayuntamiento o a propuesta del presidente municipal.

En esencia las comisiones se encargan de estudiar y proponer soluciones a problemas existentes que toca resolver al municipio.

Las comisiones pueden ser, entre otras; Agua, Drenaje y Alcantarillado; Alumbrado Público; Educación, Cultura y Bienestar Social; Fomento Agropecuario y Forestal; Mercados, Centrales de Abasto y Rastros; Limpia y Mejoramiento del Ambiente; Obras Públicas y Conservación de Poblados; Parques, Jardines y Cementerios. Y las que determine el Ayuntamiento, a fin de cubrir las necesidades del municipio.

Las leyes orgánicas municipales vigentes formuladas por las legislaturas de los estados; determinan las facultades y obligaciones del Ayuntamiento, atendiendo a las características y necesidades sociales, económicas, políticas y geográficas de cada municipio.

Se consideran como facultades, obligaciones y atribuciones más frecuentes que pueden ejercer los Ayuntamientos, las siguientes:

- Formular el bando de policía y buen gobierno, su reglamento interior y en general los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones que requiera el ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines, para la organización y funcionamiento de los servicios y establecimientos públicos municipales.

- Iniciar leyes y decretos ante las legislaturas locales o federales en materia municipal.
- Dividir o modificar la división existente del territorio municipal para efectos administrativos.
- Nombrar las representaciones del ayuntamiento en las Divisiones territoriales del municipio.
- Convocar a elecciones de los miembros de los consejos de colaboración municipal.
- Solicitar la expropiación de bienes por causa de utilidad pública.
- Nombrar al secretario del ayuntamiento y al tesorero municipal a propuesta del presidente municipal y removerlos por causa justificada.
- Formular anualmente la iniciativa de la ley de ingresos, remitiéndola al Congreso para su aprobación.
- Formular anualmente el presunto de egresos.
- Administrar su hacienda en los términos de la ley y controlar a través del presidente y del síndico o

regidor correspondiente la aplicación correcta del presupuesto de egresos.

- Resolver los recursos interpuestos en contra de los acuerdos dictados por el presidente municipal o por el propio ayuntamiento.
- Rendir al Congreso del estado la cuenta del gasto público del año anterior.
- Adquirir bienes en cualesquiera de las formas previstas por la ley.
- Acrecentar los bienes patrimoniales, los valores sociales y culturales, así como fomentar las actividades deportivas del municipio.
- Auxiliar a las autoridades sanitarias en la aplicación de las disposiciones relativas.
- Reglamentar y proporcionar los servicios públicos.
- Conceder licencias y permisos.
- Reglamentar los espectáculos públicos y vigilar que se desarrollen conforme a las normas establecidas.

- Cuidar y mantener en buen estado las vías públicas.
- Formular la estadística municipal.
- Auxiliar en sus funciones a las autoridades federales y estatales cuando así lo soliciten.
- Proveer en la esfera administrativa todo lo necesario para la creación y sostenimiento de los servicios públicos municipales.
- Conceder licencia a sus miembros hasta por treinta días.
- Suspender a sus miembros en caso de proceso por responsabilidad provenientes de faltas o delitos oficiales.
- Planear y ordenar los asentamientos humanos.
- Celebrar convenios con las autoridades federales y estatales para la realización de obras o la prestación de servicios públicos.
- Rendir a la población un informe anual detallado sobre el estado que guardan los negocios municipales.

- Prevenir y combatir, en auxilio de las autoridades competentes, el alcoholismo, la prostitución, la adicción a las drogas y toda actividad que implique una conducta antisocial.
- Autorizar transferencias de partidas presupuestales.
- Vigilar que los manejadores de los valores municipales caucionen su manejo.
- Crear los departamentos necesarios para el despacho de los negocios de orden administrativo y la atención de los servicios públicos.
- Cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales en materia de elecciones, cultos y consejos de tuteladas.
- Sancionar las infracciones a las leyes o reglamentos municipales vigentes.
- Cuidar del embellecimiento de los centros de población.
- Establecer y regular el funcionamiento de asilos, casas de cuna, guarderías infantiles, escuelas correccionales, y proveer lo conducente para su mantenimiento.

- Fomentar las actividades económicas en su municipio.
- Aceptar herencias, legados y donaciones que se hagan al municipio.
- Enviar al Congreso local para su estudio y aprobación los proyectos de contratación de empréstitos, que afecten los ingresos posteriores a su administración municipal.
- Designar la oficialidad y gendarmería y empleados de ésta, excepto en los casos en que la cabecera municipal sea la capital del estado.
- Las demás vigentes que le encomienden las leyes y reglamentos en vigor. <sup>33</sup>

Las leyes orgánicas municipales, señalan las prohibiciones de los ayuntamientos y, las más comunes son las siguientes:

- Enajenar, gravar, arrendar o dar posesión de los bienes del municipio, sin sujetarse a las disposiciones de ley.

---

<sup>33</sup> Ídem, pp. 336 - 337.

- Imponer contribuciones que no estén establecidas en la ley de hacienda municipal.
- Cobrar los impuestos municipales mediante iguala.
- Retener o invertir para fines distintos, la cooperación que en numerario o en especie presten los particulares para la realización de obras públicas.
- Tratar directamente fuera del territorio del Estado, asuntos relacionados con su municipio.
- Conceder empleos en la administración municipal a los miembros del ayuntamiento, a sus cónyuges, parientes consanguíneos en línea recta, parientes en línea colateral, hasta el segundo grado y parientes por afinidad.
- Donar bienes patrimonio del municipio; salvo las excepciones establecidas en la ley.
- Fijar sueldos a los empleados y funcionarios municipales en base de porcentaje sobre los ingresos.
- Ejecutar planes y programas distintos a los aprobados sin que previamente se concluyan éstos.

### 3.- LOS FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Los principales servidores públicos municipales son: el secretario del ayuntamiento, el tesorero municipal, el encargado de la oficialía mayor, el director de desarrollo urbano y ecología, el director de seguridad pública. Existen además un número variado de servidores públicos menores de acuerdo a las necesidades específicas de cada municipio.

#### 1. La Secretaría del Ayuntamiento.

En cada ayuntamiento se tendrá una secretaria para el despacho de los asuntos de carácter administrativo.

La secretaria municipal estará a cargo de un secretario municipal, que no es miembro del ayuntamiento. El secretario será designado, a propuesta del presidente municipal, por el ayuntamiento.

Para ser secretario del ayuntamiento es necesario cumplir con determinados requisitos, que por lo general son: ser ciudadano en pleno uso de sus derechos políticos y civiles; tener cierta instrucción académica de acuerdo a la densidad de población y la importancia del municipio; tener honradez y probidad suficiente a juicio del ayuntamiento; y no tener antecedentes penales.

Las facultades y obligaciones del secretario, pueden variar en algunos aspectos de acuerdo a la entidad federativa; las más comunes y generales son:

1. Tener a su cargo el cuidado y dirección inmediata de la oficina y el archivo del ayuntamiento;
2. Controlar la correspondencia oficial y dar cuenta diaria con todos los asuntos al presidente, para acordar trámite;
3. Citar por escrito a los miembros del ayuntamiento a las sesiones de cabildo, mencionando en el citatorio, lugar, día y hora de la sesión;
4. Estar presente en todas las sesiones del ayuntamiento con voz informativa y levantar las actas al terminar cada una de ellas;
5. Expedir las copias, credenciales y demás certificaciones que acuerde el ayuntamiento;
6. Suscribir todos los documentos oficiales emanados del ayuntamiento o del presidente y demás miembros, sin cuyo requisito no serán válidos;

7. Presentar en la primera sesión de cada mes, relación del número y contenido de los expedientes que hayan pasado a comisión, mencionando cuáles fueron resueltos en el mes anterior y cuáles son los pendientes;
8. Publicar los reglamentos, circulares y demás disposiciones municipales de observancia general;
9. Compilar leyes, decretos, reglamentos, periódicos oficiales del estado, circulares y órdenes relativas a los distintos sectores de la administración pública municipal;
10. Expedir constancias de vecindad que soliciten los habitantes del municipio, a la brevedad, en un plazo no mayor de 24 horas, así como los certificados y demás documentos públicos que legalmente procedan, o los que acuerde el ayuntamiento;
11. Elaborar con la intervención del síndico el inventario general de bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio, de los destinados a un servicio público, los de uso común y los propios;
12. Integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socio-económicos básicos del municipio;

13. Ser responsable de la publicación de la Gaceta Municipal;

14. Las demás que le confiera la Ley y disposiciones aplicables.

2. La tesorería municipal.

La tesorería municipal estará a cargo de un tesorero municipal que será designado por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal.

Para ser tesorero municipal por lo general se requiere; ser ciudadano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; tener conocimientos y aptitudes suficientes a juicio del ayuntamiento para el desempeño del cargo; no tener antecedentes penales; caucionar el manejo de los fondos, en los términos establecidos por la contaduría general de glosa; y demás requisitos que señalen las leyes fiscales y hacienda municipal.

El tesorero municipal toma posesión de su cargo, previo corte de caja supervisado tanto por el presidente, como por el síndico del ayuntamiento. En el acto de entrega-recepción de la tesorería municipal, se recibe el inventario del archivo, los muebles, los útiles de la dependencia, los libros de registro al

corriente y la relación de los deudores en todos los ramos de ingresos.

Las facultades y obligaciones del tesorero municipal más comunes y generales; son las siguientes:

1. Administrar la hacienda pública municipal, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
2. Determinar, liquidar, recaudar, fiscalizar y administrar las contribuciones en los términos de los ordenamientos jurídicos aplicables y, en su caso, aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en términos de las disposiciones aplicables;
3. Imponer las sanciones administrativas que procedan por infracciones a las disposiciones fiscales;
4. Llevar los registros contables, financieros y administrativos de los ingresos, egresos, e inventarios;
5. Proporcionar oportunamente al ayuntamiento todos los datos o informes que sean necesarios para la formulación del Presupuesto de Egresos Municipales,

vigilando que se ajuste a las disposiciones de esta Ley y otros ordenamientos aplicables;

6. Presentar anualmente al ayuntamiento un informe de la situación contable financiera de la tesorería;
7. Diseñar y aprobar las formas oficiales de manifestaciones, avisos y declaraciones y demás documentos requeridos;
8. Participar en la formulación de Convenios Fiscales y ejercer las atribuciones que le correspondan en el ámbito de su competencia;
9. Proponer al ayuntamiento la cancelación de cuentas incobrables;
10. Custodiar y ejercer las garantías que se otorguen en favor de la hacienda municipal;
11. Proponer la política de ingresos de la tesorería municipal;
12. Intervenir en la elaboración del programa financiero municipal;

13. Elaborar y mantener actualizado el padrón de contribuyentes;
  14. Ministrar a su inmediato antecesor todos los datos oficiales que le solicitare, para contestar los pliegos de observaciones y alcances que formule y deduzca la Contaduría General de Glosa;
  15. Solicitar a las instancias competentes, la práctica de revisiones circunstanciadas, de conformidad con las normas que rigen en materia de control y evaluación gubernamental en el ámbito municipal;
  16. Glosar oportunamente las cuentas del ayuntamiento;
  17. Contestar oportunamente los pliegos de observaciones y responsabilidades que haga la Contaduría General de Glosa de la Legislatura, informando al ayuntamiento;
  19. Las que señalen las demás disposiciones legales y el ayuntamiento.
3. La oficialía mayor.

El encargado de la oficialía mayor tiene a su cargo el área de la administración interior del municipio, que tiene que ver

con la solución de problemas administrativos tales como: la organización, el control, la dirección, la administración de recursos humanos y materiales, etc. El oficial mayor tiene a su cargo generalmente:

1. Proporcionar los recursos humanos y materiales que se necesitan en las diferentes áreas del ayuntamiento, para cumplir con sus funciones;
2. Verificar que las personas propuestas como autoridades municipales, reúnan los requisitos que señala la ley orgánica municipal;
3. Mantener actualizado el sistema de escalafón de los servidores públicos municipales;
4. Organizar cursos de capacitación y adiestramiento para el personal del ayuntamiento;
5. Verificar que todos los servidores públicos se incorporen al régimen de seguridad social establecidos en el Estado;
6. Vigilar el almacenamiento e inventario de todos los bienes muebles e inmuebles;

7. Supervisar el mantenimiento y limpieza en las instalaciones municipales;
  8. Controlar el archivo general del ayuntamiento;
  9. Realizar y mantener actualización de la información estadística municipal;
  10. Informar por escrito al presidente municipal de las actividades realizadas en el área administrativa a su cargo;
  11. Sugerir al presidente municipal las medidas técnicas y administrativas para la mejor organización y funcionamiento del ayuntamiento. <sup>34</sup>
4. El encargado del desarrollo urbano y ecología.

Este funcionario tiene las siguientes responsabilidades a su cargo:

1. Participar activamente en la formulación y ejecución del plan nacional;

---

<sup>34</sup> Centro Nacional de Estudios Municipales, Op. Cit. pp. 226-227.

2. Elaborar, realizar y actualizar los programas de desarrollo urbano del municipio;
  3. Presentar a consideración del presidente municipal, los programas de desarrollo urbano del municipio;
  4. Cuidar que se lleve a cabo los programas de desarrollo urbano nacional, estatal y municipal;
  5. Participar en la formulación y ejecución de los programas relacionados con los procesos de conurbación;
  6. Intervenir en la regulación de terrenos urbanos y de los inmuebles destinados a la construcción de viviendas;
  7. Presentar a consideración del presidente municipal una reglamentación para elaborar y operar los programas de desarrollo urbano, las obras y la prestación de los servicios públicos;
  8. Participar en la regulación de la tenencia de la tierra urbana. <sup>35</sup>
5. El director de seguridad pública.

---

<sup>35</sup> ídem. pp. 227-228.

Se encarga de la organización de los cuerpos de seguridad municipal.

Sus facultades y obligaciones en general son impuestas por el presidente municipal dentro del marco legal, como jefe inmediato de los cuerpos de policía municipal.

El Ejecutivo del estado es el superior jerárquico de los cuerpos de seguridad pública municipal.

Las leyes orgánicas municipales, por lo regular señalan que el Ejecutivo del estado en las entidades federativas y el Ejecutivo Federal; tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios y podrán movilizarlas según las necesidades públicas.

En general, los funcionarios públicos municipales pueden continuar en el ejercicio de sus actividades, en los nuevos periodos de gobierno municipal siempre que sean ratificados sus nombramientos por el nuevo ayuntamiento.

#### **4.- LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL**

En términos generales la definición de hacienda municipal es entendida como el conjunto de recursos y bienes materiales con que cuenta un ayuntamiento, así como, la distribución y

aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos de gobierno de la comunidad. <sup>36</sup>

El marco jurídico de la hacienda municipal; se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115, fracción IV; las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas; la Ley Orgánica Municipal; la Ley de Hacienda Municipal; y el Código Fiscal Municipal.

La ley orgánica municipal de las entidades federativas, establecen de acuerdo con la Constitución política local, la forma en que se compone la hacienda municipal.

Pedro Emiliano Hernández Gaona, menciona que la hacienda pública municipal está formada por los siguientes elementos:

1. Los bienes muebles e inmuebles propiedad del municipio;
2. Los productos de sus bienes muebles e inmuebles y los aprovechamientos;
3. Los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y todas las contribuciones derivadas de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como

---

<sup>36</sup> HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano, Op. Cit. p. 59.

las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles;

4. Los derechos derivados de la prestación de los servicios públicos;
5. Los productos derivados de la explotación de los recursos naturales propiedad de la Federación que se encuentren en los terrenos de los municipios, en los términos y proporciones que les asignen las leyes o convenios relativos;
6. Las participaciones que perciban de acuerdo con las leyes federales y estatales, o por vía de convenio, en los términos y demás gravámenes de la federación y de los Estados;
7. Las utilidades de las empresas paramunicipales que se creará dentro de los ámbitos de competencia de los ayuntamientos;
8. Las tasas adicionales que en su caso fijen el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados sobre impuestos federales y estatales;
9. Por los capitales y créditos en favor del municipio; y

10. Por las donaciones, herencias y legados que reciba el ayuntamiento.<sup>37</sup>

La tesorería municipal es el órgano encargado de la administración hacendaria del municipio y único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones que señale la ley y de las erogaciones que deba hacer el ayuntamiento. Entre sus facultades más comunes en las diferentes entidades tenemos las siguientes:

1. Coadyuvar con el ayuntamiento en el manejo financiero y tributario;
2. Recaudar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, etc.;
3. Cobrar las participaciones federales y estatales que correspondan al municipio;
4. Vigilar el cumplimiento de las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter fiscal municipal;
5. Ejercer las atribuciones fiscales, derivadas de convenios celebrados por el ayuntamiento con otras entidades públicas o particulares;

---

<sup>37</sup> Ídem, pp. 59 - 60.

6. Formular los proyectos de la ley de ingresos y presupuesto de egresos;
7. Practicar auditorías a los causantes;
8. Formular mensualmente los estados financieros;
9. Tener un padrón de causantes;
10. Efectuar los pagos conforme a los programas y presupuestos aprobados;
11. Asistir a la sindicatura en los juicios de carácter fiscal en que tenga interés el municipio;
12. Observar los lineamientos y políticas de la contaduría general de glosa; y
13. Cuidar que las multas por autoridades municipales no fiscales, ingresen a la tesorería.

La oficina estará a cargo de un tesorero municipal designado por el ayuntamiento del municipio.

La administración municipal requiere proveerse de recursos suficientes para cumplir con sus fines, que son múltiples y muy

variados, siempre encaminados a la satisfacción de las necesidades económicas durante el ejercicio fiscal. Por consiguiente, necesitamos saber; ¿de dónde provienen los recursos municipales?, ¿cuáles son éstos? y ¿cómo se definen?.

Empezaremos por la definición, así tenemos que Emiliano Hernández dice: "Los recursos municipales son aquellos fondos monetarios con que cuenta un ayuntamiento y los ingresos que tiene derecho a recibir de un ejercicio determinado". Además expresa: "Los recursos municipales sirven para cubrir los fines económicos y sociales de la comunidad, así como para asegurar su propio sostenimiento".<sup>28</sup>

Los recursos municipales provienen de aquellos conceptos generadores del ingreso municipal, y de las contribuciones exigibles a los particulares anualmente en la ley de ingresos municipales.

Los recursos son los ingresos del municipio que determina la ley de ingresos municipales, la ley de hacienda municipal, el producto de las participaciones de contribuciones federales y estatales. Asimismo, la ley de hacienda municipal aprobada por la legislatura local, dicta las normas para cuantificarlas y recaudar los ingresos.

---

<sup>28</sup> ídem, p. 60.

Los ingresos municipales se clasifican en: ordinarios y extraordinarios.

El ingreso ordinario es el capital con que regularmente cuenta el municipio para cumplir con sus objetivos, de acuerdo a lo establecido por la legislatura local.

Los ingresos ordinarios se clasifican en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros.

Los impuestos son: las prestaciones en dinero o en especie que el estado fija unilateralmente con carácter general y obligatorio a todas las personas físicas o morales, cuya situación concuerde con aquellas señaladas en la ley, como hecho generador del crédito fiscal. Ejemplos son el impuesto predial; el traslado de dominio y otras operaciones con bienes inmuebles; fraccionamiento y división de la propiedad inmobiliaria; anuncios en la vía pública; juegos permitidos; espectáculos públicos; autorización de horario extraordinario a establecimientos comerciales.

Los derechos son: las contraprestaciones requeridas por la autoridad conforme a la ley; en pago de servicios prestados por ésta, así como, por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público del municipio. Ejemplos de derechos son: servicios prestados por el registro civil; obras públicas; rastro;

mercados; panteones; certificaciones; constancias; expedición de copias de documentos; los servicios de agua potable y drenaje; alumbrado público; seguridad pública; servicios prestados por autoridades fiscales; y otros consignados en las leyes respectivas.

Los productos son: ingresos provenientes de actividades del municipio que no corresponden al desarrollo de sus funciones, propias de derecho público, o por la explotación de bienes propiedad del ayuntamiento. Los ingresos por productos pueden ser: venta o arrendamiento de bienes municipales; venta de bienes mostrencos; explotación y utilización de bosques municipales; las utilidades de inversiones en créditos o valores; los ingresos derivados de la actividad de organismos descentralizados y empresas de participación municipal; etc.

Aprovechamientos son: los ingresos provenientes de la imposición de sanciones por parte del municipio, tales como: multas; recargos; rezagos; gastos de ejecución y honorarios por notificación; los reintegros; y sanciones fiscales o administrativas.

También se consideran aprovechamientos: los créditos que puede solicitar el municipio a una institución financiera, y los subsidios y transferencias.

Las participaciones son: los ingresos que recibe el municipio de la coordinación fiscal con autoridades fiscales federales o estatales, por la recaudación que realizan éstas en su jurisdicción de acuerdo a cuotas y disposiciones establecidas para tal fin.

Los ingresos extraordinarios, constituyen los recursos que el municipio obtiene cuando los ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir las necesidades, o bien, a fin de cubrir gastos especiales. Ejemplos de éstos son: las cooperaciones aportaciones extraordinarias de vecinos para la realización de obras públicas; los empréstitos; subsidios; transferencias; y los que se decreten excepcionalmente.

Las cooperaciones de vecinos para la realización de obras públicas son: una aportación voluntaria para una obra determinada previo convenio, entre cada uno de los beneficiarios de la obra y la autoridad municipal.

Empréstitos son: préstamos que toma el municipio para cubrir gastos, que no pueden satisfacerse con los ingresos normales, previa autorización del ayuntamiento.

Subsidios son: los ingresos o aportaciones que la federación o los estados, destinen en apoyo de los municipios con el fin de que éstos puedan cumplir con sus objetivos trazados.

Transferencias son: los recursos que se asignan a los municipios para un fin determinado y que por lo general corresponden, a programas federales o estatales. Ejemplos; obras de agua; construcción de escuelas; etc.

Los decretados excepcionalmente son: aquellos que a solicitud del municipio decretan las autoridades, para el pago de obras o servicios no presupuestados y que realizaron forzosamente.

Por otro lado, la actividad del ayuntamiento para el cumplimiento de sus fines, genera una serie de egresos o gasto municipal.

"El gasto municipal es el desembolso o distribución que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de administración pública.

El gasto municipal encierra las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencias, que realiza la administración municipal, sus organismos descentralizados, las empresas de participación municipal y los fideicomisos adquiridos por el ayuntamiento para llevar a cabo sus funciones." <sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Ídem, p. 64.

Con el objeto de llevar un orden en la ejecución del gasto municipal, se ha establecido la elaboración previa de un presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal que se inicie. En el presupuesto mencionado se deben contemplar los programas, proyectos, actividades y la asignación de recursos para cada rubro establecido en atención a los gastos considerados.

Los egresos del presupuesto se estiman en base a cálculos particulares de cada programa, en relación directa del costo de materiales, sueldos y salarios de funcionarios y empleados municipales, servicios, etc. Además el presupuesto del gasto municipal debe establecerse igualmente en relación a los ingresos que se espera obtener.

Con el propósito de elaborar lo más adecuadamente posible el programa de egresos, es indispensable solicitar a cada una de las dependencias municipales la información básica que se requiera.

El tesorero municipal está facultado de acuerdo a la ley de hacienda municipal, a proponer durante el ejercicio del presupuesto las modificaciones necesarias al mismo, para ello requiere la aprobación tanto del ayuntamiento como de la legislatura del estado, por medio de sus dependencias respectivas.

Como podemos apreciar, es necesario no tan sólo llevar un orden para el ejercicio del presupuesto municipal. Sino que también se necesita implementar una política bien definida y adecuada de gasto público municipal.

La Tesorería municipal tiene un papel muy importante, dado que debe de prever como se han de aprovechar los recursos del municipio y así coadyuvar en el establecimiento de una adecuada política del gasto municipal; lo que debe reeditar en beneficio del orden económico municipal, el desarrollo municipal y de la comunidad con el objeto del mejor cumplimiento de los fines del municipio.

La recaudación de ingresos municipales y el gasto público municipal, generan una actividad financiera que hace indispensable, un control de las operaciones realizadas a través de una contabilidad municipal. Dicha contabilidad tiene como objeto llevar al corriente la cuenta de la hacienda pública municipal, que permita conocer precisa y oportunamente el estado financiero del municipio, así como, comprobar si los fondos públicos son empleados adecuadamente.

El tesorero municipal es el responsable de la cuenta pública de la tesorería y de que ésta se encuentre al corriente. Para el cumplimiento adecuado de tan importante y delicada función, es auxiliado por un equipo de contabilidad a cargo de un contador

municipal; que debe de contar con una amplia experiencia relativa a la contabilidad de la hacienda pública municipal, pues no obstante, que sigue los lineamientos generales de contabilidad presenta diferencias por los requerimientos y formas impuestas por la Contaduría General de Glosa, dependiente de las legislaturas locales.

Según Agustín Montaña, las funciones que desempeña el contador de la tesorería municipal, son las siguientes:

- a) Formular y autorizar las pólizas que se elaboren;
- b) Hacer el registro oportuno en los libros de las diversas operaciones;
- c) Revisar diariamente los cortes de caja que prepara el cajero general, prestando atención especial a los depósitos de efectivo y a la autorización de egresos;
- d) Practicar la conciliación mensual de las cuentas bancarias, con los datos de los registros contables;
- e) Revisar y controlar el trabajo diario de los auxiliares de contabilidad;

- f) Preparar, en los cinco primeros días de cada mes, el informe de ingresos y egresos del mes anterior y el de aplicación de presupuesto. <sup>40</sup>

El mismo autor, se refiere y dice que las funciones del cajero municipal son:

- a) Expedir y firmar mancomunadamente con el tesorero las pólizas-cheque;
- b) Elaborar el corte de caja diario e informar de las existencias al tesorero;
- c) Guardar y controlar las pólizas-cheque;
- d) Formular una relación diaria de pagos, agrupándolos por partidas. <sup>41</sup>

De igual manera enumera, funciones y responsabilidades de los auxiliares de contabilidad en el proceso de elaboración de la cuenta pública hacendaria municipal, su función consiste en:

- a) Expedir las órdenes de pago;

---

<sup>40</sup> MONTAÑO, Agustín, "Manual de Administración Municipal", Editorial Trillas, México, 1978. p. 146.

<sup>41</sup> Ídem. p. 147.

- b) Llevar al día el registro del movimiento de las partidas correspondientes;
- c) Auxiliar al contador en el desempeño de sus funciones especialmente en el registro auxiliar y la preparación de informes;
- d) Llevar el control de papelería y formas que se utilicen en la contabilidad. <sup>42</sup>

La contabilidad municipal como apoyo de control de la captación y aplicación de los recursos municipales, es de gran importancia en el funcionamiento de la hacienda municipal, porque además de servir como registro y control; permite al ayuntamiento y la Contaduría General de Glosa comprobar que las operaciones se han realizado dentro del marco legal, o bien, detectar alguna irregularidad en el manejo de los recursos municipales.

Por otro lado, la hacienda municipal se encuentra sometida a una supervisión e inspección, que corre a cargo del Ayuntamiento a través del síndico municipal y de la Contaduría General de Glosa. Tales inspecciones son contempladas por las leyes orgánicas municipales, que indudablemente revisten características propias de acuerdo a la entidad federativa de que se trate.

---

<sup>42</sup> Ídem. p. 149.

Las mismas leyes orgánicas municipales en este rubro por lo general conceden acción popular, para denunciar ante el Ayuntamiento o ante el Ejecutivo del Estado, la malversación de fondos municipales y cualquier otro hecho que se estime contra la hacienda municipal.

Como se aprecia, la hacienda municipal es no sólo la parte fundamental de la libertad municipal, sino también, de su adecuado funcionamiento encontramos en ésta la parte medular para lograr el desarrollo económico y social del municipio.

#### **5.- LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.**

La última reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmarca y señala al municipio los servicios públicos que debe prestar a la comunidad, mismos que podrán ser desarrollados con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes.

Los servicios públicos municipales son los siguientes:

a) Agua Potable y Alcantarillado.- el servicio de agua potable se presta por medio de una red municipal de distribución que regularmente se surte de pozos. Existen colonias y lugares de algunos municipios donde se cuenta con medidores que

establecen el consumo y las cantidades a pagar a cargo de los usuarios. Sin embargo, en la gran mayoría de los municipios no se cuenta con medidores de consumo de agua. Por lo que la legislatura local establece cuotas fijas de acuerdo al diámetro de la toma, con tarifas diferentes clasificándose en: popular, residencial y comercial.

Los recursos recaudados por este rubro son destinados para el mantenimiento de la red, el pago del consumo de energía eléctrica, de recursos humanos y demás gastos necesarios.

El servicio de alcantarillado es para captar las aguas pluviales y residuales de casa habitación, negocios e industrias; depositándose estas aguas generalmente en los cauces de ríos o barrancas. En pocos casos las aguas residuales se depositan en lagunas de oxidación para convertirlas en aguas tratadas, por el alto costo que representa para el municipio contar con un equipo de tal naturaleza, generando un grave problema de contaminación e insalubridad a nivel nacional.

b) Alumbrado Público.- Es un servicio que tiene también la obligación de prestar el gobierno municipal, en coordinación con la Comisión Federal de Electricidad. El Ayuntamiento debe hacer los pagos por el consumo de energía eléctrica del alumbrado público; pero el mantenimiento del mismo es a cargo del municipio.

En la mayoría de los municipios del país se ha creado un derecho por alumbrado público, que es pagado y cargado en el recibo de luz de los habitantes del municipio; para contribuir con el Ayuntamiento al pago del consumo de energía eléctrica que es muy elevado. No obstante, la contribución referida es de aproximadamente un 40% del total que deben pagar las autoridades municipales. El restante 60% se traduce en una carga cuantiosa para el municipio, lo que ha generado que una gran parte de los municipios del país; si no es que todos, tengan graves adeudos atrasados con la Comisión Federal de Electricidad.

c) Limpia.- El servicio municipal de limpia consiste en el barrido de calles y lugares públicos, la recolección de basura, el tratamiento de desechos, el manejo y mantenimiento de los tiraderos. Para los Ayuntamientos el proporcionar el servicio de limpia representa destinar gran parte de sus ingresos, que por lo general le son insuficientes para poder adquirir el equipo necesario para la recolección, tratamiento de desechos y tiraderos; ya que la mayoría de los municipios no cuenta con el equipo suficiente y en otros casos es inadecuado u obsoleto. Por otra parte, muchos municipios no tienen lugares en condiciones correctas para el almacenamiento y tratamiento de los desechos recolectados.

Por lo anterior y por la imposibilidad de prestar por sí mismo el servicio de manera eficiente, en algunos Estados de la

República algunos de sus municipios han optado por concesionar, la recolección y tratamiento de desechos a empresas particulares; previa aprobación del congreso local y con apego a lo dispuesto por las leyes orgánicas municipales correspondientes.

d) Mercados y Centrales de Abasto.- Corresponde a la autoridad municipal la construcción y administración de los mercados y centrales de abasto. El arrendamiento de locales comerciales de los mismos debe producir un superávit que ayude a la economía de los municipios; pero en la práctica las rentas mencionadas no cubren tan siquiera los gastos de mantenimiento, por el manejo político que le han dado los Ayuntamientos.

e) Panteones.- Las autoridades municipales son las encargadas del manejo de los panteones y éstos son propiedad del municipio, en donde, el Ayuntamiento autoriza para que ahí sepulten los habitantes de las comunidades del municipio a sus familiares, mediante una cooperación o cuota establecida. Actualmente, sobre todo en los municipios de tipo urbano o semiurbano, los Ayuntamientos han optado por concesionar los panteones a particulares, por lo que hoy en día existen panteones municipales y panteones particulares.

f) Rastro.- Es un servicio público que se le presta a la ciudadanía, a efecto de que en un lugar adecuado y con las medidas higiénicas necesarias se sacrifique el ganado y las aves

para consumo humano, asegurando que los animales sacrificados estén sanos. El funcionamiento y las instalaciones de los rastros actualmente deben cumplir con especificaciones y requisitos que les permita prestar un servicio de calidad.

Pero por lo general, tal servicio sólo se otorga en los municipios urbanos, y la gran mayoría de los municipios de tipo semiurbano o rural no cuentan con el establecimiento de rastro, por lo que, no prestan el servicio mencionado por falta de recursos para la construcción de la obra civil y el equipamiento requerido; proliferando en estos municipios el sacrificio clandestino o el funcionamiento de rastros clandestinos sin las medidas de higiene mínimas necesarias.

g) Calles, Parques y Jardines.- Calle es el área que está destinada al tránsito urbano. La calle es parte de la vía pública y es todo espacio de uso común, así como el conjunto de redes de infraestructura que sean destinadas al libre tránsito y se utilice para dar acceso vehicular o peatonal, dar iluminación, asoleamiento o ventilación a construcciones y demás sitios públicos o privados.

Los parques y jardines quedan a cargo del municipio, así como del cuidado de las instalaciones y las áreas verdes de los mismos, de los lugares de esparcimiento y recreo, al igual que de las instalaciones deportivas públicas municipales.

h) Seguridad Pública y Tránsito.- El servicio de seguridad pública lo proporciona el municipio a través de la policía municipal, que por supuesto es sumamente limitada en número, capacitación de recursos humanos, elementos técnicos y armamento, debido a la imposibilidad financiera de los ayuntamiento para integrar cuerpos policíacos con las mejores condiciones para garantizar eficientemente el orden, la tranquilidad y la prevención de delitos.

En cuanto al tránsito el municipio debe prestar dicho servicio, para ordenar los movimientos y desplazamientos de vehículos y peatones, con seguridad, comodidad y fluidez. De ésto se encargan los agentes de tránsito.

Debido a la falta de recursos económicos suficientes para proporcionar el servicio de tránsito de parte del municipio, tradicionalmente se ha encargado el Estado de otorgarlo a través de su Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Estatal; sin embargo actualmente en algunos municipios del país, que ya cuentan con recursos suficientes e infraestructura adecuada, han iniciado a encargarse de la prestación del servicio de tránsito, lo que les conlleva la adaptación a nuevas dificultades en principio.

i) Algunas leyes estatales y federales establecen otras funciones a desarrollar por los municipios.

En virtud que en la práctica los servicios públicos municipales tienen resultados financieros deficitarios, puesto que las tarifas para el pago por la prestación del servicio público, son por lo general bajas y en otros casos no existen; las cantidades recaudadas son insuficientes, cuando menos para financiar su mantenimiento y operación, dando como resultado que al municipio se le haya causado problemas económicos de consideración.

## **CAPÍTULO IV**

### **MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO DEL MUNICIPIO EN MÉXICO**

1.- RENOVACIÓN DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL PARA ALCANZAR  
SU MODERNIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO.

El país tiene una profunda tradición centralizadora del poder político, a través de las diferentes etapas históricas de México. Aún cuando el país obtiene su independencia y decidimos constituirnos en una República Federal, han existido tendencias centralistas y ésto porque en realidad vivimos un federalismo no auténtico.

Al igual que la democracia, el federalismo es hoy en día un pilar de la república. Un federalismo auténtico se hace necesario para buscar constituir un orden político con el que evitemos una centralización que ahoga las potencialidades regionales, pero también que evite una descentralización desmedida, que permita lograr un equilibrio federalista para fortalecer las libertades y combatir las desigualdades sociales de las regiones y comunidades.

Hablar de comunidades implica referirse al municipio, pilar fundamental de nuestro federalismo, y de cuyo vigor y modernización depende la fortaleza de las entidades federativas. Fortalecer el municipio es de importancia prioritaria para

atender eficazmente la cuestión social. No es posible pensar en una sociedad más justa sin un municipio fuerte.

El país tiene la necesidad de un municipio efectivamente libre y autónomo con capacidad para resolver los asuntos de su propia competencia; esta libertad y autonomía debieran ser motivo de análisis en la búsqueda de eliminar los tintes centralistas que se dan con mayor fuerza en la relación estado-municipio.

La más común oposición a la autonomía municipal se basa en la supuesta incapacidad de la mayoría de los municipios del país para ejecutar obras y acciones, tutelando su actuar y substituyendo sus funciones. No podemos seguir tratando al municipio como menores que no saben y no pueden gobernarse. Es momento de abrir las puertas a la comunidad, porque los compromisos del gobierno deben ser exclusivamente con el gobernado, y sólo un municipio fuerte podrá verdaderamente responder a este compromiso. Ésta es la única forma de revertir el centralismo que ha privado al municipio de su autonomía política, financiera y administrativa.

En primer lugar, es necesario revisar la distribución de competencias de los niveles de gobierno y ver qué atribuciones son concurrentes entre la federación, estados y municipios. Existen muchos ámbitos que son concurrentes y que pueden irse paulatinamente descentralizando a los estados y municipios. Ésto

permitirá fortalecer el respeto a la autonomía de los gobiernos estatales y municipales, a través de una clara distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno, que obligue al establecimiento de nuevos mecanismos de coordinación intergubernamental a fin de crear escenarios para la descentralización y el desarrollo regional.

Para lograr lo anterior se deben alentar iniciativas estatales y municipales, tendientes a que se avanzará en el fortalecimiento de los ayuntamientos como base de gobiernos estatales sólidos, y que el municipio además de un espacio de gobierno vinculado a las necesidades de la población, de su participación política, se involucre de manera más sustantiva en la preparación y ejecución de planes y programas para el desarrollo sectorial y regional. En ese sentido se requerirá de evaluar las funciones que realiza la federación para conocer cuáles podrían ser desempeñadas más eficientemente, con menor costo, por los gobiernos estatales y municipales o con su participación.

Lo verdaderamente sustancial se refiere a la continuidad de políticas que permitan revertir la tendencia centralizadora que ha venido experimentando el país, en lo político, económico, administrativo, fiscal, cultural, etc., por ende una verdadera política de reforma que tenga continuidad y logre revertir el centralismo que ahoga al municipio, es una realidad urgente.

Pero una política auténtica que permita una autonomía real, sobre todo a nivel municipal, es una decisión que pesa mucho en las altas esferas gubernamentales. Mucho se ha dicho que el municipio libre es la célula de nuestro federalismo como Institución vinculada al pueblo en su cotidiano vivir y quehacer político, en donde habrán de emanar las soluciones a los problemas de la comunidad en primera instancia, que los habitantes deben decidir la medida y forma de su desarrollo. Más si las decisiones están centralizadas, los primeros en convercerse de que es beneficio para todos fortalecer y modernizar al municipio, deben de ser los órganos que ostentan la decisión política. Sólo así se revivirá la libertad municipal que ha sido sepultada por los otros niveles de gobierno.

El municipio en su espacio territorial y de competencia, puede participar activamente en renglones tales como: la educación, la salud, la promoción del comercio y la industria, fomento agropecuario, turismo, impartición de justicia, seguridad pública, promoción de la vivienda, en fin, existe una enorme cantidad de ramas de las actividades socio-económicas que corresponden a la redistribución de competencias de manera concurrente a la federación y a los estados.

Lo anterior para ser realidad necesita de un proceso de fortalecimiento de la libertad municipal y de una descentralización que beneficie a las áreas atrasadas del país y

que potencialice la utilización de recursos humanos, materiales, económicos y naturales con que cuenta cada municipio. Sólo de tal forma podremos reavivar al federalismo y la realidad del municipio libre, que tenga capacidad para decidir sobre los asuntos propios, que le permita salvaguardar la prosperidad y el bienestar de los intereses locales.

Sin embargo, hay que ver al extremo que llega la centralización de las decisiones porque de igual manera ésta, se da a nivel municipal. Por tal motivo debemos involucrar a la ciudadanía en la elaboración y vigilancia de los planes a desarrollar; es decir, un modelo de gobierno basado en la planeación democrática y en la participación popular.

La descentralización de la vida nacional, la desconcentración de la toma de decisiones, la participación y la planeación democrática serán posibles si se cuenta con un instrumento idóneo en el nivel municipal; porque es el municipio el que directamente enfrenta las demandas del pueblo. Por consiguiente, no se debe permitir principalmente que la autonomía municipal se entienda que es para el ayuntamiento, pero no para las comunidades, por lo que esa autonomía debería también ser descentralizada a aquéllas, de tal forma, que cada comunidad detente el ejercicio, se organice y nombre representantes propios, para que una especie de gobierno comunitario regule e impulse los ámbitos de la comunidad.

La estructura política y administrativa en la actualidad centraliza en el ayuntamiento, y más aún en el presidente municipal, el ejercicio de las funciones y de los recursos, dejando a la ciudadanía de las comunidades, en un estado de marginación y desprotección; lo que provocará que cada vez más exista una desigualdad regional y social entre los distintos municipios del país. De tal forma tampoco se activarán las fuerzas productivas del mismo, provocando el fortalecimiento del caciquismo y el privilegio a ciertos grupos. Frente a dicha situación y con el objeto de fortalecer y modernizar al municipio, debemos renovar su autonomía ante las otras esferas de gobierno y que las comunidades del municipio cuenten con capacidad de organizarse políticamente y tengan autonomía política.

Haciendo un planteamiento a fondo al respecto, sería de gran interés que las comunidades adquieran un nivel de institucionalidad política, que conviertan a las comunidades con relativa autonomía; en autoridades propias que no van a sustituir al ayuntamiento, sino que van a ser brazos del mismo. De lo contrario, el ayuntamiento no podrá desarrollar sus atribuciones con la efectividad que se puede lograr; porque actualmente se nombran autoridades auxiliares del ayuntamiento en las comunidades que dependen totalmente del presidente municipal, que en la mayoría de los casos son de atribuciones más honorarias que efectivas. El planteamiento en resumen, es crear un cuarto orden

de gobierno que sería el de la comunidad. Que se establezca que así como el municipio es la forma como se organiza internamente el estado, el gobierno comunal sea la forma de organización interna del municipio.

En segundo término, en materia fiscal y económica, es necesario lograr una mayor equidad en la distribución de los recursos fiscales. Es de primordial importancia alentar iniciativas estatales y municipales que estabilicen sus finanzas, y consolidar sus fuentes propias de ingresos.

Es de suma importancia para fortalecer esa libertad municipal a que nos referimos el factor económico, pues, la libertad no puede existir sin una condición económica suficiente, que le permita al municipio hacer frente a sus responsabilidades para con el pueblo.

La falta de recursos, es un mal que han padecido desde siempre los municipios del país; históricamente la distribución de los recursos fiscales están fundamentalmente en una base de inequidad manejados principalmente justamente en el centro, el distrito federal, y el nivel federal de gobierno, por lo que hay que replantear estas fórmulas con la participación de los municipios y de las entidades federativas para que exista una mayor autonomía en el ejercicio de los recursos fiscales.

Lograr establecer fórmulas más equitativas para que la distribución de los ingresos que recibe el estado mexicano por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos y que haya una mayor participación en su colocación, distribución, operación y ejecución de las entidades federativas y de los municipios.

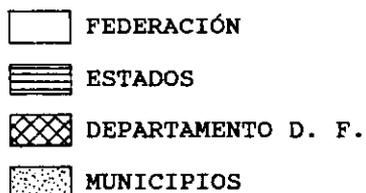
En este punto, han existido también históricamente procesos de distribución de los recursos fiscales que están fundamentalmente en un eje inequitativo. Aplicando criterios en conceptos puramente recaudatorios, como si todos los estados y municipios fueran iguales y con las mismas condiciones de desarrollo. Olvidando que se deben tomar en cuenta factores como: el desarrollo equilibrado, armónico y justo de las regiones, que propicie la anulación de la miseria e injusticia en los estados y municipios menos desarrollados del país, para no caer en un círculo vicioso en el que, el que menos tiene recibe menos.

De seguir como hasta la actualidad, con la misma absurda distribución de los recursos, destinando tan sólo un 3 o máximo en algunos períodos el 9 por ciento de los ingresos de la federación para los municipios, y si agregamos que el 90 por ciento de los municipios son rurales, fácilmente podemos apreciar que la mayoría de nuestros municipios viven en una lacerante pobreza. Por tanto, esa enorme descompensación da como resultado la inexistencia de una suficiencia económica en los municipios.

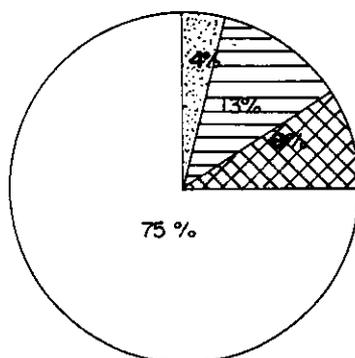
Remitiéndonos a ver la evolución de la distribución de los ingresos fiscales del estado mexicano, se aprecia claramente que desde el año de 1910, a la fecha las cifras que se designan a los 2,418 municipios existentes en el país, han oscilado siempre en promedio entre un 3 a 8 por ciento de la renta nacional.

Para representar gráficamente lo mencionado tenemos la siguiente representación:

#### DISTRIBUCIÓN DE LOS INGRESOS FISCALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.



#### PORCENTAJES



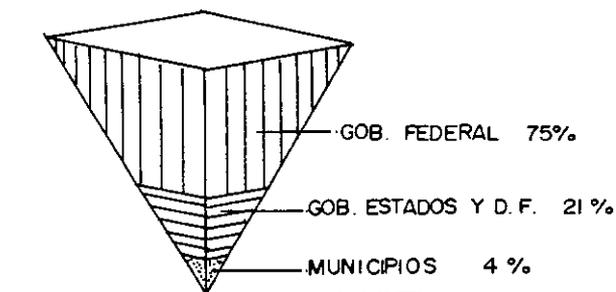
La distribución mencionada no es congruente con las necesidades de la realidad que vive el municipio mexicano. Por consecuencia lógica, no se ha dotado al municipio de los medios suficientes para robustecerlo y hacerlo verdaderamente autónomo.

Debemos ser congruentes y sustentar la pirámide de la estructura gubernamental por su base, que son el conjunto de municipios libres; y no por el vértice, que es el ejecutivo federal. Esa es la posición lógica para dar un verdadero equilibrio político y económico al país.

De no hacer cambios radicales en la forma de distribución de la renta nacional, dejaremos al municipio libre tan sólo como un sueño y tema de los demagogos que se sirven de esta situación, para obtener beneficios personales; pero nunca lo que tanto tiempo hemos anhelado desde que terminó la revolución mexicana, el municipio libre para grandeza de México.

Lo anterior lo podemos representar gráficamente como sigue:

#### DISTRIBUCIÓN ACTUAL DE INGRESOS



## LA DISTRIBUCIÓN LÓGICA SERÍA



En tanto no hagamos las cosas lógicas y continuemos con una pirámide gubernamental invertida, insistimos no podrá existir una verdadera libertad política y económica del municipio.

De no cambiar dicha postura en un futuro tarde o temprano el municipio se convertirá en una institución obsoleta que desaparezca; lo que nos obligará a buscar nuevas formas que en verdad respondan a las aspiraciones de la población.

Lo importante es iniciar un proceso permanente de fortalecimiento municipal y no hacer cambios cada diez o quince años. Crear una política de desarrollo municipal integral que promueva gobiernos municipales más libres y autónomos, abriendo nuevos espacios de participación social en la toma de decisiones.

Renovar la autonomía municipal, es la piedra angular para que pueda existir un municipio moderno y fuerte, que base su éxito en una nueva política concertada, en acciones específicas que favorezcan el nivel municipal, apoyando su modernización en dos ejes fundamentales que son: la descentralización y la democratización, factores que han de dotar al municipio de una autonomía fuerte y bien consolidada para así transformarlo en un sólido sustento del desarrollo nacional.

## **2.- PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL DE LOS MUNICIPIOS.**

Las posibilidades de desarrollo económico, político y social de los municipios, son limitados en la actualidad por ese afán autoritario y centralista de nuestro federalismo que tanto cancela los caminos de la libertad y la justicia, que han representado un alto costo para el país; por el abandono tan frecuente en la vida de las regiones que ha repercutido en graves desequilibrios para su desarrollo.

De este modo, la modernización municipal entendida como un proceso continuo, dinámico de constante adecuación de su estructura básica, de su organización interna, de sus poderes y funciones que cumplan con las exigencias de las condiciones cambiantes de orden social, económico y político que afecten de

acuerdo a las características propias de cada municipio, representa una esperanza en las perspectivas de desarrollo en la vida municipal; que podría lograrse si se crean las circunstancias que ayuden a vencer los obstáculos o problemas en la búsqueda del desarrollo de la estructura en general de los municipios.

De ahí que a fin de alcanzar una política de desarrollo que responda a los objetivos del municipio, debemos implementar procesos con miras a conseguir el bienestar socio-económico de las regiones para un desarrollo nacional equilibrado en su conjunto.

No es tarea fácil establecer un proceso de cambio organizado hacia el futuro, que se constituya en un escenario de transformación en la construcción de una mejor situación política, económica y social.

Más el reto de la modernización para crear expectativas de crecimiento y desarrollo armónico en los diferentes ámbitos del municipio; implica una nueva política de desarrollo municipal integral, que genere la responsabilidad permanente de las tres instancias de gobierno para el establecimiento de verdaderas perspectivas de desarrollo de cada municipio. Que convierta a los gobiernos municipales en las auténticas células de la modernización nacional.

En el aspecto económico es necesario dotar al municipio de recursos suficientes destinados al desarrollo, pero es necesario contar con una administración municipal bien organizada. Por lo tanto, es urgente una modernización en los siguientes rubros:

- Crear instrumentos adecuados que faciliten la captación de financiamiento y el acceso a recursos federales y estatales vía fideicomisos.
- Reactivar las actividades económicas prioritarias que permitan el desarrollo de las potencialidades productivas del municipio.
- Promover la descentralización de los recursos para la creación de nuevos centros de expansión económica.
- Ampliar la infraestructura básica que genere un aumento productivo global del municipio, que mejore los estándares de vida a la sociedad.
- Fomentar la simplificación administrativa para eliminar obstáculos que reducen las posibilidades de crecimiento de los sectores productivos.
- Modernizar y capacitar la administración municipal y sus procesos administrativos.

- La simplificación de trámites de los ayuntamientos ante dependencias del estado.
- Establecer una política económica que mantenga una constante modernización de la estructura municipal en su conjunto.
- Fomentar la creación de empresas paramunicipales.

En el aspecto político, hay que generar un proceso descentralizador de la política que permita en los niveles municipales de gobierno tener una mayor autonomía. En relación con el nivel central de gobierno y en relación al ejecutivo, esto acompañado de procesos paralelos de democratización y de modernización del sistema político electoral en México. Para ello se requiere:

- Crear procesos de consulta pública para la toma de decisiones y formulación de proyectos.
- Modificar los procesos o métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular.
- Fomentar la participación de los líderes locales, que ayude a propiciar un desarrollo equilibrado.

- Desarrollar la conciencia social para su participación en conjunto, tendiente a una mejoría de las condiciones comunitarias.
- Fortalecimiento de organizaciones sociales vecinales.
- Elaborar programas de información permanente hacia la ciudadanía.
- Garantizar la elección democrática de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento.
- Creación de un centro de información municipal de carácter nacional, donde exista un intercambio de datos y experiencias entre los municipios en todos sus órdenes. Que además le permita recibir información del exterior (gobierno federal y estatal) hacia el municipio.
- Establecer comités de planeación para el desarrollo de los municipios en su estructura general.
- Incrementar la capacidad de gestión gubernamental del municipio, en todos los ámbitos de su actividad.

- Ampliación de la vida democrática interna del municipio.
  
- Actualizar el marco jurídico municipal.

Por lo que toca al aspecto social, no debemos olvidar que todo principio político tiene como fin último la persona, su dignidad y su bienestar y que el fin mismo del Estado es su bienestar, que al propio tiempo determina límites de aquél. Fortalecer el municipio es prioritario para atender la cuestión social.

Hay que colocar en el centro de nuestras preocupaciones municipalistas el combate a la desigualdad social, con la incorporación ciudadana a la planeación, realización y control de las tareas públicas que por corresponsabilidad, también les atañen.

Es importante señalar que la descentralización que se extiende al ámbito municipal no consiste únicamente en la transferencia de recursos o programas, sino en hacer del municipio un instrumento, más técnico, político y social comprometido con la ciudadanía. Por consiguiente es menester:

- Fomentar la participación social en la construcción de obra para su desarrollo.

- Redefinir la actuación de la sociedad.
  
- Crear nuevos esquemas de representación de la ciudadanía.
  
- Impulsar la participación ciudadana a nivel local y estatal, que colabore en la acción modernizadora.
  
- El ordenamiento social para una redistribución de la riqueza que proporcione satisfactores mínimos a la población, que aún no esté incorporada al proceso productivo.
  
- Introducir un sistema de participación social como mecanismo que amplía la incorporación ciudadana a la toma de decisiones de importancia colectiva.
  
- Enlazar esfuerzos entre la sociedad civil y el gobierno, a fin de garantizar una planeación y una actuación más participativa, más plural y más equitativa que active el desarrollo social del municipio.
  
- Impulsar el ordenamiento territorial para dar congruencia a los asentamientos humanos y preservar los recursos naturales.

### 3.- LA NECESIDAD DE REVISAR Y ACTUALIZAR EL MARCO JURÍDICO MUNICIPAL EN MÉXICO

En cuanto al tema de referencia se requiere de una revisión del marco constitucional, de distintas leyes de carácter federal, así como de los marcos constitucionales y de las leyes de las entidades federativas. Está implícito en este propósito de fortalecer un municipio libre más auténtico en el país, el de tener que reformar varios órdenes legales establecidos.

No obstante hay que entender en cuanto a que no es suficiente la norma, tiene que haber una voluntad política descentralizada o sea con la existencia de una nueva cultura política, acompañada de una reforma de los poderes públicos, particularmente del ejecutivo.

En primer lugar es evidente que se requerirán reformas legales, principalmente en la constitución; sobre todo en aquello que concierne a una redistribución de poderes. En el caso de una redistribución de potestades fiscales, debe también plasmarse en la constitución para no depender el municipio de la voluntad de los gobernadores en turno.

Otra reforma que se debe plasmar en la constitución es la facultad municipal de promover el desarrollo rural, dado que el artículo 115 constitucional no habla en nada referente a este

punto. Y sería un avance muy importante, sobre todo porque estamos viviendo una verdadera crisis y un desmantelamiento del aparato productivo en el campo con sus subsecuentes problemas sociales.

Es importante de igual forma plasmar en la constitución, que las comunidades interiores de los municipios tengan también la capacidad de organizarse políticamente y se les conceda una autonomía política, que evite la centralización que se produce a nivel municipal; porque el municipio no es el ayuntamiento por sí sólo. Así se evitaría que muchas facultades municipales mal entendidas las monopolice el ayuntamiento, mismas que deberían ser ejercidas por las comunidades en los ámbitos territoriales que ocupan las mismas.

Otra necesidad urgente de establecer en el marco constitucional, es el relacionado con los municipios indígenas en nuestro país. Por lo que es necesario respetar y reconocer hábitos, costumbres, prácticas del poder político y culturas distintas. Estudiando y regulando esas características especiales que permitan que los municipios indígenas preserven algunas de sus propias reglas fundamentales de convivencia y de organización social; es como lograremos incorporar a los municipios indígenas a la realidad social que vivimos y es el marco que requieren para fortalecer y desarrollar sus comunidades.

Asimismo, fundamentalmente se requiere plasmar la posibilidad constitucional para el municipio de defenderse de leyes y actos que puedan restringir o que lesionen su autonomía o libertad. En la práctica tenemos infinidad de ejemplos, en los que muchos programas federales o estatales que inciden sobre los municipios del país se realizan al margen de ellos. Tener la posibilidad jurídica de defender su libertad o autonomía, conlleva a la existencia de un respeto en la relación del Gobierno Federal o Estatal con el municipio, a fin de que el municipio tenga la facultad de intervenir en todas las acciones que realicen los gobiernos Federal y Estatal dentro de su ámbito. Con ello no sólo se rescataría el respeto que merece la autoridad municipal, sino que serviría también para que los ayuntamientos auxilién a los otros niveles de gobierno. Y que eso a su vez genere un desarrollo real e integral de las regiones tan heterogéneas del país.

La Constitución como ley suprema del país, debe contener las bases que respondan al renacimiento de la libertad municipal para rescatar a la célula vertebral del federalismo mexicano; el municipio.

Por tal razón, proponemos reformar la constitución y darle un nuevo enfoque a la cuestión de la libertad municipal. Pero para lograrlo y sentar las bases firmes, es imperante hacerlo desde el nivel más alto del derecho nacional; la constitución.

Porque como acertadamente nos dice Alejandro del Palacio Díaz, en su obra Estado, Ciencia y Administración: "En buena lógica política es primero la cuestión Constitucional y posterior el problema administrativo, y por ello de ninguna manera resulta racional supeditar la primera al segundo, como parece suceder en el país.

Es cierto que no por necesidad se contraponen reforma administrativa y reforma política, inclusive su interrelación debe ser estrecha; pero eso no quiere decir, tampoco, que por necesidad, descentralización administrativa implique democracia, como se ha hecho creer. Entre los defensores de la descentralización también se cuentan enemigos de la democracia, entre ellos Ch. Maurras, quien la asocia a la monarquía.

La eficacia administrativa debe ser consecuencia de un orden constitucional de libertad y justicia y no la justicia y la libertad productos de la función administrativa, ésto equivale a pensar la democracia al revés, y constituye la razón última de que se haga pasar por un proceso de reconstrucción del estado nacional lo que en realidad es un proceso de reorganización administrativa conforme a los lineamientos de la empresa-estado, forzado por los representantes locales de la sociedad

administrada, que en las circunstancias presentes encuentran la oportunidad de aumentar sus beneficios".<sup>43</sup>

El municipio logrará un avance real cuando tenga la libertad que pretende conceder el artículo 115, y que se gobierne de cara al pueblo.

La democracia se basa en la participación de todos en las decisiones, pero tal participación debe de ser integral, pues, la ciudadanía no sólo tiene la capacidad de plantear sus problemas, sino que también, tiene la aptitud de proponer y aplicar las medidas de solución. De nada sirve la obra pública si no se le pregunta al pueblo, porque nadie sabe mejor lo que quiere el pueblo si no es el pueblo mismo, organizado y donde se ejercite la participación. Y en la medida en que la sociedad tenga intervención en la problemática del municipio se podrá resolver más y mejor.

Más todo lo anterior, debe encontrar como sustento fundamental los principios constitucionales que garanticen la libertad y la autonomía del municipio tan anhelada. Porque en la actualidad no existe suficiencia económica en los municipios, ya que se limita al municipio a la designación de recursos del

---

<sup>43</sup> DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, "Estado, Ciencia y Administración la Sociedad Administrada", Edicol, México, 1981, p. 92.

Congreso de la Unión. Además de ser limitado enormemente por las leyes locales de las diferentes entidades federativas.

Asegurar el respeto absoluto a los ordenamientos constitucionales y que en verdad sean democráticos, que proporcionen la independencia política y económica al municipio y el respeto de la autoridad federal y estatal para aquél.

Cristalizar el planteamiento ya descrito, es lograr que el municipio sea el motor del país, y no que se convierta en el lastre del país. Porque el municipio debe ser la verdadera fuente de riqueza nacional en todos los sentidos, el instrumento de justicia social, de libertad y democracia.

Debemos evitar que el municipio se convierta en gerencia únicamente del estado, de premio de consolación, de compensación por servicios prestados, de agencia de negocios de los gobernadores, de cacicazgos; más casi nunca lo que la ciudadanía reclama y quieren de la institución municipal.

Es conveniente igualmente revisar distintas leyes de carácter federal, y los marcos constitucionales y leyes de las entidades federativas. A objeto de reformarlos y adecuarlos a la intención de modernizar y desarrollar al municipio, dado que como se ha podido observar las constituciones de los estados, tratan de forma superficial la cuestión municipal y las leyes conocidas

como ley orgánica municipal por lo general reglamentan al Ayuntamiento y a la administración municipal dejando de lado otros aspectos del municipio.

Por tal razón considero necesario se cree una ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, porque la constitución sienta las bases generales y por consiguiente se requiere complementar con las bases específicas de una ley reglamentaria, que no se encuentre al capricho de los poderes de los estados, pero tampoco que vaya en detrimento de la autoridad de las entidades federativas, pues son éstas un eslabón muy importante en la cadena que configuran la vida republicana.

Considero inconcebible que el municipio con la importancia que reviste, a diferencia de la cuestión agraria y laboral que sí cuentan con una reglamentación del artículo 27 a través del Código Agrario la primera y del artículo 123 con la Ley Federal del Trabajo la segunda, no cuente por otro lado con un ordenamiento reglamentario el artículo 115 constitucional; siendo que éstos son los tres pilares de nuestra organización social mexicana.

Crear la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional, es necesaria e imperante para establecer las bases de la organización gubernativa, jurídica, administrativa, política, económica y social del municipio. A su vez la Ley reglamentaria

deberá garantizar la autonomía de los municipios, de manera tal que respete el derecho a determinar la forma particular de su organización y la facultad reglamentaria que compete a cada ayuntamiento en disposiciones locales.

Para la creación de la ley reglamentaria del municipio libre, se deberá tomar en cuenta los diversos factores que implican los municipios, de acuerdo a que se trate de urbanos, rurales o indígenas. Debemos pensar en que no puede haber una receta única, pero sí hay que buscar armar una estrategia única para lograr los objetivos del municipio, con una premisa fundamental; lograr una democracia real en cada una de estas células.

Mediante la ley reglamentaria se puede reactivar el vigor y la vitalidad del municipio, con una planeación de la organización municipal del país, respetando escrupulosamente la cuestión de la política interna. Además se puede lograr reactivar la economía municipal. Al respecto, se puede inclusive hacer necesaria la expedición de la ley reglamentaria de la fracción IV del artículo 115 constitucional, sobre la hacienda municipal, a más de la referida.

Más lo primordial es que la ley reglamentaria del artículo 115, establezca las bases entendiendo al municipio como un poder autónomo. Porque como señala Jesús Castorena: "un cuerpo social

que ofrece tan variados tópicos y tan variadas manifestaciones de vida, de una vida que jamás podrá ser dominada por la acción de los poderes superiores, requiere para su dirección propia un gobierno nacido de ella misma, identificado con sus intereses y con sus aspiraciones. La conclusión se impone: el gobierno de las ciudades habrá de ser autónomo en materia de política interna." "

Si la ley reglamentaria que proponemos sea creada, adopta el concepto de entender al municipio como un poder autónomo, entonces se estará en la senda correcta para proporcionar al municipio el lugar que se merece y que necesita para bien del país. De no ser así, estaremos acercándonos a convertir al municipio en una figura caduca, inservible, que de no renovarse deba ser suplida por otro concepto, otra figura que reúna las exigencias del progreso y el avance de nuestros tiempos.

El marco legal, tanto nacional como estatal, configuran al municipio en una generalidad que se convierte en camisa de fuerza al no considerar las enormes diferencias que tienen los municipios del país y da trato igual a los municipios urbanos, semiurbanos, rurales o indígenas, ricos o pobres, grandes o chicos, densamente o escasamente poblados.

---

" CASTORENA, Jesús, "El problema municipal mexicano", Colección de clásicos del municipalismo mexicano, México, BANOBRAS, 1982, p. 43.

Se hace imprescindible revisar la estructura legal del municipio para flexibilizarla y propiciar espacios más amplios para administraciones y gobiernos municipales más acordes con la dimensión, desarrollo y potencial de éstos.

## C O N C L U S I O N E S

**PRIMERA.**- Nuestro estudio del municipio, partió de analizar la evolución del municipio en nuestra formación social, así tenemos que las comunidades indígenas contaban con una organización perfectamente desarrollada, teniendo como base geográfica y administrativa al calpulli, que habremos de considerar como antecedente del municipio en México; que se caracterizó por ser una organización autosuficiente, con un poder autónomo.

Siguiendo su evolución se puede encontrar una institución mestiza, originada de la mezcla de instituciones españolas e indígenas, que atraviesa por su implantación en nuestra realidad social como organización comunal al servicio de la empresa conquistadora; luego su expansión, evolución y supervivencia como forma de gobierno de las localidades hasta la consolidación del Estado Nacional; y, finalmente, su integración a éste.

En este proceso formativo se aprecia que durante dicha época los municipios sólo funcionaron como órganos administrativos, subordinados al gobierno virreinal y nunca llegaron a tener el carácter político que caracterizó a la institución municipal en España.

En las primeras décadas del siglo XIX se les da poca importancia a los municipios, por lo que prácticamente pasan desapercibidos en los principales documentos federalistas; y por el contrario permanecieron en un total abandono y sólo subsistieron como medios necesarios para ejercer el control político, con una sumisión completa al centralismo político imperante en esa época.

Durante el porfiriato los municipios fueron reestructurados para responder a los intereses de la dictadura, por lo que, fueron subordinados a los prefectos o jefes políticos, llegando a ser considerados la parte más insignificante de la estructura política del país.

La configuración final del municipio mexicano se dio como producto del proceso revolucionario de 1910 y la constitución política que de él deriva, al consagrarse el principio del municipio libre y, considerarse como la base de la organización político administrativa y territorial de los estados que integran la federación.

Históricamente, se pudo constatar que, el municipio nunca ha tenido auténtica libertad política en los términos en que los constituyentes y la constitución proyectaron definirlo, y para ser la base de la organización político-administrativa y territorial de los estados, es necesario sacarlo del esquema de

tipo centralista en que se le ha situado, ya que salvo contadas excepciones bajo esta forma se ha presentado como una alternativa en la que es posible fundamentar el desarrollo integral del país, dejando a la inmensa mayoría del conjunto en condiciones sociales muy desfavorables.

**SEGUNDA.-** Continuando el estudio pasamos a la definición del municipio. En principio se analizó y desglosó el término municipio. Se pudo ver que es voz derivada del latín de origen romano "Municipum", munis, carga y civitas, ciudad: el trabajo de la ciudad. La definición de municipio la podemos encontrar desde diferentes enfoques como son: el jurídico, sociológico, administrativo y otros.

Pudimos establecer desde el punto de vista jurídico que, es una persona de derecho público con personalidad jurídica, integrado por una población, un territorio y gobierno, que tiene como fin administrar sus propios recursos contando con autonomía política y financiera; teniendo capacidad para resolver sus problemas y proveer sus propias necesidades.

Asimismo vimos que la autonomía municipal se encuentra consagrada en nuestra Carta Magna. Más en la realidad esto es un presupuesto más formal que real, y que, para reactivarla deben existir relaciones con el estado federal y las entidades federativas de coordinación, de igualdad, de respeto, de reconocimiento y de libertad y no relaciones de subordinación,

sumisión y sojuzgamiento. Porque el municipio sigue siendo en la realidad de la sociedad mexicana, una institución vinculada al pueblo en su cotidiano vivir y quehacer político, considerando al municipio libre como indispensable para su vida política; pero en la realidad no se ha hecho efectiva en su totalidad la autonomía del municipio por el centralismo de las actuaciones gubernamentales, que se han manifestado de una manera clara en la realidad política y que le han arrebatado al municipio capacidad para desarrollar en todos los sentidos su ámbito territorial y poblacional.

Por todo lo anterior es indudable que es necesario retomar la libertad municipal como primera escuela cívica de la ciudadanía, ya que por excelencia el municipio es la forma de agrupación local político-social más íntimamente conectada con la vida del ciudadano, lo que nos impulsa a tratar de buscar lograr una verdadera política municipal, que pueda responder digna y progresivamente al principio de la libertad consagrada en nuestra Carta Magna para que se fortalezca la autonomía de esta institución, a fin de que exista una democracia cada vez más pura, ejercitándose más y mejor, teniendo como base el municipio verdaderamente libre.

Por otro lado en cuanto a la personalidad jurídica del municipio, la Constitución le reconoce la misma en su artículo 115 fracción II párrafo primero, que textualmente dice: "Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y

manejarán su patrimonio conforme a la ley". Al respecto pudimos establecer la conveniencia de cambiar la palabra "estarán" por la palabra más adecuada "están", a efecto de afirmar la personalidad jurídica del municipio en un sentido imperativo actual y no en tiempo futuro.

Asimismo, al conferirle la Constitución al municipio personalidad jurídica, le otorga a éste la posibilidad legal de poder contratar, convenir, concesionar, defenderse, etcétera. Ésto es, que el municipio a través del ayuntamiento posee la facultad de adquirir derechos y obligaciones, en relaciones de diversa índole.

Al revisar los aspectos constitucionales del municipio, se pudo advertir que la Constitución cita y confiere competencia sobre algunos asuntos al municipio. En base a ésto y al revisar el articulado constitucional encontramos que en varios artículos se alude al régimen municipal. Sin embargo considero necesario se le dé mayor realce y fuerza al municipio dentro de nuestra estructura federal estableciendo bases firmes haciéndolo desde el nivel más alto del derecho nacional; la Constitución, indudablemente apoyada con la adecuación de distintas leyes de carácter federal y estatal, incluso sería necesario pensar en la creación de la ley reglamentaria del artículo 115 constitucional e inclusive la expedición de la ley reglamentaria de la fracción II del mismo artículo.

TERCERA.- En lo que se refiere a la integración y estructura del gobierno municipal, tenemos que el órgano principal de gobierno es el Ayuntamiento, caracterizado por ser un cuerpo colegiado que define las acciones, criterios y políticas con que debe de manejarse los recursos del municipio y las funciones inherentes al poder municipal. Dicho Ayuntamiento se integra por un presidente municipal, del síndico y regidores. Todos ellos electos por votación directa. Sus cargos son obligatorios e irrenunciables y para separarse del ejercicio de sus funciones, sólo puede ser a través de licencia otorgada por el Ayuntamiento. Por lo que respecta al número de síndicos y regidores varía de un municipio a otro en un mismo estado, debido a que existen criterios diferentes que se toman en cuenta dentro de la ley orgánica municipal de cada estado para determinar dicha integración.

El Ayuntamiento funciona, como órgano colegiado bajo la forma de cabildo en sesiones, que deben de ser públicas, cuando menos una vez a la semana, en las fechas que se señalen en propio acuerdo de cabildo y cuantas veces sea necesario; en problemas de urgente resolución pudiendo declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera. Los ayuntamiento podrán sesionar con la mayoría de los miembros y sus acuerdos se tomarán mediante votación directa por mayoría. En caso de empate, el que preside la sesión de cabildo tendrá voto de calidad para decidir en definitiva.

Los acuerdos no podrán ser revocados, sólo en el caso que se contravenga la ley.

CUARTA.- Dentro de la estructura de gobierno y para cumplir con la función administrativa, el Ayuntamiento cuenta con servidores públicos municipales. Los que son designados por el ayuntamiento, a propuesta del presidente municipal; estos funcionarios que ocupan cargos de primer nivel, dependen directamente del presidente municipal. Estos servidores públicos superiores del ayuntamiento son: el secretario del ayuntamiento, el director de desarrollo urbano, el tesorero municipal, el oficial mayor y el director de seguridad pública. Asimismo se nombra a un número variado de servidores públicos menores, de acuerdo a las necesidades y posibilidades específicas de cada municipio.

QUINTA.- Se estableció la importancia de la hacienda pública municipal, entendiéndola como el conjunto de recursos y bienes patrimoniales con que cuenta un ayuntamiento, así como, la distribución y aplicación de dichos recursos mediante el gasto público para alcanzar sus objetivos.

La hacienda pública municipal se encuentra enmarcada jurídicamente en la Constitución General de la República en su artículo 115, fracción IV; las constituciones de las entidades federativas; la ley orgánica municipal de cada una de ellas; la ley de hacienda municipal y el código fiscal municipal.

La tesorería municipal es el órgano encargado de la administración de la hacienda pública municipal y único órgano de recaudación de los ingresos municipales, con las excepciones que señale la ley, y de las erogaciones que deba hacer el ayuntamiento.

**SEXTA.-** Por otro lado se estableció que los recursos municipales provienen de aquellos conceptos generadores del ingreso municipal y de las contribuciones exigibles a los particulares anualmente en la ley de ingresos municipales.

Los recursos son los ingresos municipales que determina la ley de ingresos municipales, la ley de hacienda municipal, el producto de las participaciones de contribuciones federales y estatales. Asimismo, la ley de hacienda municipal aprobada por la legislatura local, dicta las normas para cuantificarlas y recaudar los ingresos.

Los ingresos municipales se clasifican en: ordinarios y extraordinarios. El ingreso ordinario es el capital con que cuenta el municipio para cumplir con sus objetivos, de acuerdo a lo establecido por la legislatura local. Los ingresos ordinarios se clasifican en: impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y otros. Los ingresos extraordinarios, constituyen los recursos que el municipio obtiene cuando los ingresos ordinarios son insuficientes para cubrir las necesidades, o bien, a fin de cubrir gastos

especiales. Ejemplos de éstos son: las cooperaciones o aportaciones extraordinarias de vecinos para la realización de obras públicas; los empréstitos; subsidios; transferencias; y los que se decreten excepcionalmente.

El gasto municipal es el desembolso o distribución que debe realizar un ayuntamiento en el ejercicio de sus atribuciones de administración pública. El gasto municipal encierra las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital e inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública y transferencias.

Como podemos apreciar, la hacienda municipal tiene un papel muy importante, dado que debe prever como se han de aprovechar los recursos del municipio y así coadyuvar en el establecimiento de una adecuada política del gasto municipal; lo que debe redituarse en beneficio del orden económico municipal, el desarrollo municipal y de la comunidad con el objeto del mejor cumplimiento de los fines del municipio.

Como se puede ver, la hacienda municipal no sólo es la parte fundamental de la libertad municipal, sino también, de su adecuado funcionamiento, encontramos en ésta la parte medular para lograr el desarrollo económico y social del municipio.

Finalmente constatamos la obligación que tiene el municipio, de prestar los servicios públicos a la comunidad. La

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, enmarca y señala a los municipios los servicios mínimos que debe prestar, mismos que podrán ser desarrollados con el concurso de los estados, cuando así fuese necesario y lo determinen las leyes. También en algunos casos podrán ser concesionados a particulares con arreglo a lo establecido por las leyes locales correspondientes.

Sin embargo, en la práctica los servicios públicos municipales tienen resultados financieros deficitarios, puesto que, las tarifas para el pago por la prestación del servicio público, son por lo general bajas y en otros casos no existen; las cantidades recaudadas son insuficientes, cuando menos para financiar su mantenimiento y operación, dando como resultado que al municipio se le haya causado problemas económicos de consideración. A la vez que los servicios públicos no son prestados con la eficiencia y la calidad necesaria por el bajo presupuesto que se les asigna.

**SÉPTIMA.-** Un proceso genuino de modernización y desarrollo municipal, creemos que sería lo mejor para nuestro país, liberando al municipio del marco jurídico centralista que favorece su situación de subordinación política al gobierno de la entidad federativa, otorgándoles las facultades que le permitan, entre otras cosas, fortalecer su personalidad jurídica y sus facultades reglamentarias las que, obviamente, no deben estar en contradicción con la normatividad general.

Con ello, no decimos que basten las reformas legales para cambiar las condiciones sociales existentes en la realidad municipal, ya que éstas sólo representan un avance gradual, por lo anterior, es necesario ir devolviendo al municipio integralmente las facultades que le corresponden para hacer de su administración pública un medio eficaz en la promoción del desarrollo social.

Por otra parte, el proceso de modernización y desarrollo municipal no podría ser tal, si los municipios no tienen la capacidad y posibilidad para su realización, para ello, es conveniente establecer programas de capacitación más amplios y serios que permitan mejorar las actitudes y aptitudes de quienes ocupan los cargos de servicio en esa institución.

Quizá el aspecto más delicado del proceso de modernización municipal en su democratización porque implica el rompimiento del férreo esquema de procesos informales y formales que subordinan la voluntad política de la comunidad al Estado para permitir que sea ella quien haga la libre elección de sus autoridades.

Por nuestra parte consideramos que, sólo mediante autoridades auténticamente representativas de la población, política y administrativamente aptas, se pueden integrar ayuntamientos que respondan con responsabilidad y eficacia a la modernidad municipal.

En el proceso de modernización municipal la planificación social puede contribuir a la formación de un frente administrativo, político y social que combata con eficacia el subdesarrollo y el cuadro tan negativo de problemas que de él se derivan, transformando por ese medio la realidad de nuestras localidades.

**OCTAVA.**- Hoy en día, la administración pública reconoce como el más importante de sus objetivos la pretensión de lograr el desarrollo social, posible de conquistarse a través del cambio orientado y coherente, que permite instrumentar planes de acción múltiple encaminados a satisfacer necesidades públicas, en un proceso de articulación de los objetivos locales y regionales del Estado y la Federación dentro del marco de la planificación nacional.

La administración municipal no debe apreciarse en un sentido restringido, es decir encaminada exclusivamente a la prestación de los servicios públicos que la ley en forma expresa le determina sino en un sentido amplio, que sin contradecir el marco jurídico le permita concebir acciones de desarrollo económico, bienestar, infraestructura y otros servicios que la población demande, satisfaciéndolos en correspondencia sectorial con el gobierno de la entidad federativa y la federación, con soluciones descentralizadas de iniciativa local, armonizadas en el marco de las políticas que impone la planeación estatal y nacional que, en

éste y otros medios, apoyan la consecución de objetivos municipales temporal y espacialmente ubicados.

**NOVENA.-** El municipio como responsable de promover el desarrollo social para cumplir con este propósito debe llevar a cabo un proyecto de política económica que contemple y articule los programas del sector público, en forma complementaria, con los del sector privado y social. Permitiendo, de este modo, la explotación racional de los recursos y potencialidades que ofrece la economía municipal, impulsando el desarrollo microrregional, de tal modo que, la diversificación de la economía provoque el incremento y multiplicación de los recursos públicos, ya que la fuente mayoritaria del ingreso municipal, hasta ahora, depende fundamentalmente de las participaciones estatales y federales, rompiendo por ese medio, el esquema de la dependencia económica. Reforzando este propósito, convendría revisar y actualizar los criterios que, actualmente, sirven de base a la redistribución de recursos entre la Federación, estados y municipios, orientando a estos últimos sobre las posibilidades de ampliar sus facultades impositivas.

**DÉCIMA.-** El proceso de modernización y desarrollo municipal ha de significar, ante todo, el necesario replanteamiento de las relaciones del municipio con el gobierno de la entidad, para que el mismo, sea cada vez más equitativo, en términos de igualdad, integración y coordinación y, no sólo como hasta ahora, de dependencia económica y subordinación política e ideológica. La

libertad municipal no puede reducirse solamente a las relaciones intramunicipales su fortaleza debe estar, también presente en sus relaciones con los otros ámbitos de gobierno. Los municipios antes que representar los intereses del Estado en la comunidad, tienen el compromiso de responder al interés de ella, por consiguiente, sería adecuado desaparecer las estructuras paralelas y superpuestas, que intermedian sus relaciones políticas, económicas y administrativas, sobre todo, con el gobierno estatal.

La modernización del municipio no es un proceso desintegrador de la estructura actual, sino su racionalización y fortalecimiento, ya que el desarrollo tiene que ser amplio y total en todo el país, y una forma de lograrlo, sería considerando, como hasta ahora se ha hecho, pero más que eso, hacer real que el municipio sea la base de la organización político-administrativa y territorial de los estados de la federación. La transición aludida se inscribe dentro de lo que consideramos sería lo mejor para el país, pero ello implica serios y reales procesos de descentralización administrativa y política y, sobre todo, la democratización social.

El desarrollo y la modernización municipal pueden ser, en esta perspectiva, la base para conseguir la libertad municipal tan anhelada en nuestro país para su grandeza y desarrollo integral en todas las regiones que lo conforman.

FALTA PAGINA

No. 183

## B I B L I O G R A F Í A

- 1.- ARREDONDO MUÑOZLEDO, Benjamín. "Historia Universal Moderna y Contemporánea", México, Porrúa, 1977.
- 2.- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "Derecho Constitucional", 9a. ed., México, Porrúa, 1994.
- 3.- CASTORENA, Jesús. "El Problema Municipal Mexicano", Colección de Clásicos del Municipalismo Mexicano, México, BANOBRAS, 1982.
- 4.- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. "El Desafío Municipal", México, Secretaría de Gobernación, 1985.
- 5.- CENTRO NACIONAL DE DESARROLLO MUNICIPAL. "Gobierno y Administración Municipal en México", México, Secretaría de Gobernación, 1993.
- 6.- CONTRERAS CRUZ, Sergio. "Historia, Teoría y Praxis Municipales", Toluca, México, Instituto Mexiquense de Cultura, 1993.
- 7.- Del PALACIO DÍAZ, Alejandro. "Estado, Ciencia y Administración: La Sociedad Administrada", México, Edicol, 1981.
- 8.- EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA REFORMA Y ADICIÓN AL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, México, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, 1982, Colección Documentos LII Legislatura.

- 9.- FRAGA, Gabino. "Derecho Administrativo", 33a. ed., México, Porrúa, 1994.
- 10.- GAMIZ PARRAL, Máximo. "Derecho Constitucional y Administrativo de las Entidades Federativas", México, U.N.A.M., 1990.
- 11.- GUERRERO DEL CASTILLO, Eduardo. "Modelo de Organización Municipal y Descripción Funcional de Puestos en los Municipios de México", México, U.N.A.M., 1978.
- 12.- HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. "Derecho Municipal", México, U.N.A.M., 1991.
- 13.- MASSE NARVÁEZ, Carlos E. "Una Proposición Metodológica para el Estudio y el Desarrollo Municipal", Toluca, México, Colegio Mexiquense A. C., 1993.
- 14.- MONTAÑO, Agustín. "Manual de Administración Municipal", México, Trillas, 1978.
- 15.- MONTES DE OCA NAVAS, Elvia. "Temas Municipales", Toluca, México, Colegio Mexiquense A. C., 1993.
- 16.- OCHOA CAMPOS, Moisés. "La Reforma Municipal", 4a. ed., México, Porrúa, 1985.
- 17.- RABASA, Emilio. "La Constitución y la Dictadura", 7a. ed., México, Porrúa, 1990.
- 18.- ROCHA DÍAZ, Salvador. "Municipio Libre: Autonomía Fiscal y Democracia. En Nuevo Derecho Constitucional Mexicano", 12a. ed., México, Porrúa, 1983.

- 19.- SERRA ROJAS, Andrés. "Derecho Administrativo", Tomo I, 15a. ed., México, Porrúa, 1992.
- 20.- TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano", 29a. ed., México, Porrúa, 1995.
- 21.- UGARTE CORTÉS, Juan. "La Reforma Municipal", México, Porrúa, 1985.
- 22.- VÁZQUEZ, Héctor. "El Nuevo Municipio Mexicano", México, S.E.P., 1986.

**LEGISLACIÓN**

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2.- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- 3.- Ley de Hacienda Municipal del Estado de México.
- 4.- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de México.
- 5.- Código Fiscal Municipal del Estado de México.

**OTRAS FUENTES**

- 1.- ENCICLOPEDIA JURÍDICA OMEBA, Tomo XIX, Editorial Bibliografía Argentina. Bibliografía Omeba, Ancalo, S. A., Buenos Aires, 1974.
- 2.- NUEVA ENCICLOPEDIA TEMÁTICA, 24a. ed., México, Editorial Cumbre, 1979.