



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

"ANALISIS JURIDICO-POLITICO DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES MUNICIPALES DE MINORIAS EN EL ESTADO DE MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: JAVIER ISLAS MARTINEZ

279394

ASESOR: LIC. JUAN DEL REY Y LEON



SANTA CRUZ ACATLAN, EDO. DE MEXICO. JUN 1 2000





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.

Dedicatoria

A mi Madre:

En primer lugar por haberme dado la vida, por darme la fortuna de haber sido tu hijo y con ello tener la oportunidad de estar cerca de una gran mujer que con su ejemplo, su amor, su dedicación, su apoyo y un enorme esfuerzo, ha hecho de mí una persona que te vivirá eternamente agradecida.

Gracias mamita porque al llegar a esta meta, reafirmo que es el resultado de tu esfuerzo, de que eres la persona más importante en mi vida, de que me siento orgulloso de tener una excelente madre como tú, te ofrezco este logro y espero que en mí veas cumplido un objetivo más que te cause gran satisfacción e infinita alegría que es lo menos que tú te mereces.

A mi Padre:

Porque gracias a él existo y a quien me llena de placer darle la satisfacción y la alegría que estoy seguro le dará por haber terminado mi carrera.

A mis Hermanos

Blanca:

Por tu cariño y apoyo en estos últimos años, que me alentaron a la conclusión de este objetivo.

Paty:

Porque gracias a tu esfuerzo y trabajo, no sólo has contribuido a mi formación profesional sino también a la de mis hermanos y quienes estoy seguro te estaremos siempre agradecidos.

Miguel Angel:

Por tu ejemplo, tu esfuerzo y trabajo que sirvieron de base para que me conduzca en la vida como una persona responsable, gracias hermano por mostrarme el camino de los hombres que valen la pena.

Lety:

Gracias hermana por despertar en mí, con tu ejemplo y carácter, el anhelo de terminar mi carrera para ser una persona útil en la vida.

Norma:

Por tu motivación y ayuda para la conclusión de mi carrera, y a quien me inspira darle un buen ejemplo, hermanita gracias por querer lo mejor para mí.

A mis sobrinos:

A la memoria de Sergio:

A quien pienso que no habrá un día en mi vida que no lo recuerde, gracias Kiko por haber compartido momentos especiales con todos y cada uno de nosotros. Dios te tenga en su Gloria.

Cynthia:

Por el apoyo e impulso para concluir la carrera, gracias Cinty por querer lo mejor para mí y te deseo lo mismo para tu vida futura.

Nallely:

Gracias flaquita porque personitas como tú son el motivo de que tu familia incluyéndome yo, tratemos de superarnos y ser mejores seres humanos para merecer un cariño tan noble y bonito como el tuyo.

Suahail:

Por darme la fortuna de ser tu tío y la oportunidad de darme cuenta que ha valido la pena existir en este mismo momento que tú existes y poder apreciar lo bella que es la vida y esto es gracias a estar cerca de ti mi vida chiquita.

René:

Porque me hace sentir el compromiso de ser un buen ejemplo para él, gracias Renecito, eres un niño muy inteligente y te quiero mucho.

Christian:

Porque en él me veo reflejado cuando yo era niño, y es un compromiso que él me considere como un buen ejemplo, estoy seguro que eres un buen niño y serás un gran hombre.

Alan Enrique:

Por ser un niño tan noble, cariñoso e inteligente, lo que te llevará a ser una excelente persona.

Mariana:

Por ser una excelente e inteligente niña, aunque estamos lejos en distancia, estás en mi corazón.

Michelle:

Por ser una niña inteligente y a quien también llevo en mi corazón, y espero conocer muy pronto.

Eric Alexander:

Por ser el más pequeñito de mis sobrinos, y a quien espero pronto tener la alegría de conocer.

A mi cuñado, Lic. Enrique Vargas Ceballos:

Por tus consejos y apoyo desde que nos conocimos hasta el día de hoy, gracias Enrique por confiar en mí.

A Ramón E. Vargas Ceballos, Presidente Municipal del H. Ayuntamiento de Tolimán, Jalisco, 1998-2000.

Gracias Ramón por el apoyo y la confianza que me han permitido trabajar junto a ti.

A la Srita. Marisela A. Molina Guerrero:

Gracias Mary por tu comprensión y apoyo en los momentos más difíciles en la elaboración de éste trabajo, quiero decirte que eres una persona muy especial para mí.

A mi Amigo. Lic. Rafael Rodríguez Rodríguez:

Gracias rafa por tu apoyo tan importante para que haya concluido mi tesis.

Al Lic. Juan del Rey y Leñero:

Gracias profesor por su asesoría y apoyo en mi trabajo de tesis.

A todas las personas que de una u otra forma contribuyeron a lo largo de mi vida para la culminación de mis estudios profesionales, mi más sincero agradecimiento.

Y por todo lo anterior Gracias a Dios.

**“Análisis Jurídico-Político de las Atribuciones
de los Regidores Municipales de Minorías
en el Estado de México”**

INTRODUCCION.....	1
 CAPITULO I. CONCEPTOS BASICOS EN EL AMBITO MUNICIPAL	
1. Concepto de Atribución	4
2. Concepto de Municipio	11
3. Concepto de Regidor de Representación Proporcional	14
4. Autoridades Municipales	18
5. Funcionarios Municipales	20
 CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS	
1. Bases Históricas de la Representación Proporcional	23
2. Bases Constitucionales Municipales	56
3. Bases Político-Electorales de la Representación Proporcional	83
 CAPITULO III. MARCO JURIDICO	
1. Marco Jurídico	86
a) Constitución General	86
b) Constitución Política del Estado de México	88

c) <i>Ley Orgánica Municipal</i>	91
d) <i>Bando Municipal</i>	95
e) <i>Reglamento Interior del Ayuntamiento</i>	98
2. <i>Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos</i>	101
3. <i>Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios</i>	103

CAPITULO IV. REALIDAD POLITICA MUNICIPAL

1. <i>Integración del Ayuntamiento</i>	106
2. <i>Reforma Municipal</i>	107
3. <i>Regidores y Regidores de Representación Proporcional</i>	121
4. <i>Atribuciones de los Regidores</i> ..	131
5. <i>Prohibiciones de los Regidores</i>	134

CONCLUSIONES	137
---------------------------	-----

PROPUESTAS	140
-------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	142
---------------------------	-----

INTRODUCCION

El Ayuntamiento como órgano de gobierno es perfectible, y como tal, el motivo del desarrollo del presente trabajo de investigación nos conduce en el capítulo primero, a la investigación y análisis de autoridades y funcionarios municipales; atendiendo al análisis del concepto de atribución y del propio ámbito municipal, para llegar al desarrollo del concepto de la Institución del Regidor de Representación Proporcional, atendiendo al aspecto de la semántica y al desarrollo histórico-político de dicha autoridad municipal; ya que han de ser los conceptos básicos para el manejo y desarrollo de este trabajo de investigación.

Para el desarrollo del capítulo segundo hemos procurado hacer un análisis que nos conduzca a la comprensión actual, por lo que nos abocamos a las bases históricas, jurídico-constitucionales y a las político-electorales de la Institución del Regidor de Representación Proporcional, que nos habrá de conducir a la comprensión de la necesidad de dicha institución en cualquier Estado que aspire a la democracia.

Asimismo, en el presente trabajo optamos por incluir como necesidad metodológica de tesis y como para el propio desarrollo de la misma, el

marco jurídico del Municipio, para su ubicación legal, y concluimos que su presencia en nuestras instituciones políticas es necesaria para dar legitimidad a la Representación Proporcional en las regidurías municipales; así como la necesidad de incluir el régimen legal al que quedan sujetos como autoridades de elección popular, siendo la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tanto la Federal como la propia del Estado de México.

Conduciéndonos el desarrollo de este trabajo en el capítulo cuarto, al análisis y revisión de lo que es el Ayuntamiento, quiénes lo integran, cómo llegan al poder municipal, y cuáles son las atribuciones y prohibiciones de cada integrante necesario sería revisar el capítulo histórico-político a través de la Reforma Municipal, originada en el periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado, con el objeto de dar un juicio de valor más exacto de la necesidad de la Institución de la Representación Proporcional en los municipios del país, como una necesidad democrática para la representación de las minorías electorales.

C A P I T U L O P R I M E R O
CONCEPTOS BASICOS EN EL
AMBITO MUNICIPAL

1. CONCEPTO DE ATRIBUCION

El concepto de atribución no es unívoco, ya que según Carré de Malberg para el "término de atribuciones también se utilizan otras expresiones como, derechos, facultades, prerrogativas, cometidos o competencias. Sin embargo el término atribuciones se acepta mejor" (*1) en la doctrina, tanto porque su connotación gramatical es adecuada e inequívoca, como porque con ella no se prejuzga sobre otros problemas propios de la Teoría del Estado y por tanto puede aplicarse a cualquiera que sea la organización política y estructura de los diversos tipos de estados contemporáneos.

Como se puede apreciar el problema de las atribuciones del Estado se encuentra íntimamente vinculado a las relaciones que en un momento dado guarden el Estado y los particulares, ya que las necesidades individuales y generales que existen en toda colectividad se satisfacen por la acción del Estado y por la de los particulares. De manera que la ampliación de la esfera de la actividad de uno tiene que traducirse forzosamente en limitante de la esfera de acción de los otros.

(*1) CARRE, de Malberg. "Théorie Générale de L'Etat. T.I". Pág. 160 Ed. Countes. Paris. 1938. Citado por Tena Ramírez Felipe en Derecho Constitucional Mexicano.

“La doctrina ha distribuido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes:

- a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada;
- b) Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada;
- c) Atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva” (*2)

Para una mejor comprensión desarrollamos cada una de estas atribuciones:

a. Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada.

Si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad, es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico.

(*2) BONNARD. “Tratado de derecho administrativo”. Ed. Civitas, España. 1987. Pág. 16.

Respecto de los medios adecuados para el ejercicio de las atribuciones, la doctrina basada en el individualismo, sostiene que el Estado debe de usar con absoluta preferencia, leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo; que las disposiciones tendientes a la protección del derecho deben ser represivas más que preventivas, ya que estas últimas imponen, por su naturaleza, serias restricciones a la libertad individual.

b. Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada. La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones, tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las anteriores, cuyo propósito es el de la coordinación de intereses individuales entre sí, las de ésta tienden a coordinar esos intereses individuales con el interés público.

La doctrina individualista de esta categoría de atribuciones sostiene, que deben excluirse las que fomentan la actividad privada, en forma que coloquen al individuo en situación superior en la lucha económica y que alteren de cualquier manera la libre concurrencia entre los factores de la producción.

Por lo que hace a la limitación y vigilancia de la actividad privada, también considera que el ejercicio de tales atribuciones crea un estado artificial que obstruye la coordinación de las actividades individuales, sosteniendo por tanto, que la intervención del Estado debe reducirse al mínimo y excluirse el sistema de previa autorización por constituir una seria traba a la libertad natural.

Las doctrinas estatistas por el contrario, sostienen que el fomento y ayuda a la actividad privada constituyen medios necesarios para corregir las desigualdades que crea la lucha económica; que la subrepción, la tarifa proteccionista y el impuesto que se establece con el propósito de proteger determinadas actividades, son medios a los cuales el Estado debe recurrir si no quiere ver trastornada su economía, por las injustas y perjudiciales consecuencias de la libre concurrencia.

En cuanto a la limitación y vigilancia de las actividades privadas, mientras que la doctrina liberal sólo tolera restricciones a la libertad, en tanto que son necesarias para preservar el interés del orden, el de la tranquilidad y el de la salubridad pública, las doctrinas estatistas estiman que además de esos intereses hay otros como son los de orden económico, para cuyo respeto es también indispensable establecer

limitaciones, sistemas de control, de previo aviso o previa autorización para el ejercicio de la actividad de los particulares.

c. Atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

La doctrina liberal sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar actividades del orden económico porque su organización misma se lo impide, ya que implica un sistema complicado de relaciones entre funcionarios y empleados que no se acomoda a la rapidez y elasticidad que exige el negocio lucrativo. Además “no existe el interés personal que es la base del desarrollo de la empresa comercial, ni la aptitud técnica que se requiere, y por el contrario domina el criterio político, que no es el indicado para el éxito de dicha empresa y que necesariamente falsea el juego de la libre concurrencia” (*3)

(*3) FRAGA, Gabino. “Derecho Administrativo”. Ed. Porrúa, México. Pág. 15-19

El concepto de "atribuciones" nos parece más acertado e indicativo, dado que en el sistema jurídico mexicano éstas se refieren a las actividades que deben ser realizadas por los diversos órganos del Estado, conforme a las funciones que las leyes les otorga, y que se manifiestan en las actividades de los poderes, para la consecución de los fines del Estado Mexicano.

"De esta manera podemos concluir diferenciando los conceptos, fines, funciones, atribuciones y actividades del Estado, al afirmar que:

Los fines. Son los propósitos que el Estado pretende alcanzar, concretizados en el bien público.

Las funciones. Son las diferentes formas en que se da a conocer la actividad estatal.

Las atribuciones. Son el contenido de esa actividad que se manifiesta en tareas o cometidos específicos para cada órgano.

La actividad estatal. Es la expresión material de la actuación de los órganos" (*4)

(*4) DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo". Ed. Limusa, México. Pág. 38

Enfocando la acepción de atribuciones al ámbito del Municipio, podemos decir:

“Son el conjunto de actividades, tareas y cometidos que la ley asigna al Municipio, para la consecución de la finalidad para la que existe, pueden ser identificadas por el contenido y efectos que producen en la esfera jurídica de los particulares. De esta forma encontramos que el contenido de la actividad municipal, puede encuadrarse en tres diferentes grupos: 1) policía o control, 2) fomento y 3) servicio público” (*5)

(*5) *Ibidem.* Pág. 36

2. CONCEPTO DE MUNICIPIO

“Antecedente etimológico: La voz Municipio, surge como concepto jurídico y por primera vez en Roma. Proviene de Munus, que significa prestación. Munis, es quien está obligado a las prestaciones. Y así nace la idea de cum-munis, o sea, quien pertenece con otros a un Municipio, debiendo participar con ellos de las cargas municipales, en las Munera o finalmente Municipio.

También se ha querido explicar etimológicamente el término municipio a través de la voz francesa commune, sustantivo singular que significa el conjunto de derechos consuetudinarios de la comunidad, asimismo, mediante el latinismo juracommunia, que significa juramento y acción aunada o conjunta” (*6)

“Municipio, significa en el régimen feudal, el cuerpo de los burgueses de una sociedad o un burgo que han recibido una carta que les da derecho a gobernarse por sí mismos” (*7)

(*6) ROBLEDO Martínez, Reynaldo “El Municipio”. Ed. Porrúa. México. Segunda edición 1990, Pág. 64

(*7) LITRE, Benson. “Los Municipios Franceses”. Ed. Science d’*droit* Constitucionale. Córcega. Pág. 293 1961

“Municipio tiene dos sentidos en el lenguaje de la Edad Media. En un primer sentido amplio designa toda ciudad que tenga una organización muni-completa; y en un sentido estricto denota el muni-jurado, o sea una asociación bajo la fe del juramento, y que coincide generalmente con el máximo de franquicias” (*8)

“El Municipio, es la reunión de varios individuos o familias ligadas entre sí por el vínculo de muchos siglos de hábitos no interrumpidos, de propiedades comunes, de cargas solidarias y de todo lo que contribuya a formar una sociedad natural; no puede disolverse ni debilitarse la existencia material del Municipio; no es una creación del poder público ni tampoco es una ficción de la ley, precedió a ésta habiendo nacido como una consecuencia de la vecindad, de la vida en común, del disfrute proindiviso de ciertos bienes y de todas las relaciones que de aquí se derivan”. (*9)

“El Municipio es una sociedad de familias e individuos unidos por el vínculo de la contigüidad de domicilio o habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma se derivan”. (*10)

(*8) ESMEIN. “Tratado de Derecho Político”. Ed. Cívitas, España, 1958, Pág. 147

(*9) MARTIGNAC. Citado por Mario Colín en “El Municipio Libre”. Ed. UNAM. México 1954. Pág. 19.

(*10) CUESTA, José Luis. “El Municipio y sus Orígenes”. Ed. Diana. México 1971, Pág. 3

“Municipio significa lazo de vecindad y participación en los derechos y cargas comunes”. (*11)

En resumen, el concepto al que llegamos de lo que es el Municipio, es el siguiente:

MUNICIPIO: Es una porción territorial, dentro de una entidad federativa, con una población asentada en ese territorio, y con un gobierno generalmente electo, denominado Ayuntamiento.

(*11) COLMERIO. Citado en Mario Colín. “Las Constituciones”. Ed. UNAM. México 1949. Pág. 29.

3. CONCEPTO DE REGIDOR DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

Aunque el concepto de la representación proporcional no ha sido llevado en la práctica a su real funcionamiento, tanto por los partidos políticos, en el ámbito de la democracia real y efectiva, como por el pueblo, para su mejor representación en el gobierno. Es de hacerse notar que, es un mandato constitucional, como lo marca el Art. 115 fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a continuación citamos:

“Artículo 115 . . .”

“VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios”. (*12)

(*12) “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Ed. Delma 1997.

Sin embargo no aclara por sí misma qué debe entenderse por representación proporcional en la elección de ayuntamientos ni tampoco lo hacen las constituciones de los Estados, por citar un ejemplo la del Estado de México, en su artículo 117 párrafo II:

“Artículo 117. . .”

“Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos según el principio de representación proporcional, de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia”. (*13)

Mas nos envía, en este último caso a la ley de la materia, y no aclara ni especifica qué es y para qué sirve o a quiénes representa dicha institución.

De esta manera, por nuestra parte, emitimos nuestro concepto y convicción de lo que es, y para quiénes está dirigida dicha institución, como a continuación lo decimos:

(*13) “Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México” Ed. Sista 1997.

El Regidor de Representación Proporcional, en nuestro concepto, es el ciudadano que habiendo contendido en una elección para un Ayuntamiento, perdió la elección, habiendo ocupado su planilla o partido político el segundo lugar, de acuerdo al número de votos computados en dicha elección. En otras palabras, será representante de los ciudadanos que no votaron por el partido político o planilla triunfadora.

El Regidor de Representación Proporcional es un representante del pueblo en el Ayuntamiento, en teoría, es un regidor más, pero en la práctica se le restringen sus acciones o pretensiones por la mayoría del Ayuntamiento o Cabildo. Tal vez una tergiversación o malentendido del concepto de democracia ha hecho creer que lo que diga la mayoría eso es democracia, pero eso no es exacto, ya que muchas veces la mayoría aprueba planes, programas o acciones sin analizar suficientemente los alcances o consecuencias por su disciplina partidista, y esto es lo que en la mayoría de los casos ha traído retraso y subdesarrollo a todo el país, pero en especial al Municipio.

Por nuestra parte, creemos que el Regidor de Representación Proporcional, en la práctica, su participación resulta ser la de analista, auditor, fiscalizador, inspector, crítico y en la mayoría de los casos estas

actitudes son benéficas para los partidos de oposición, por servir como freno a los malos gobiernos del partido político que en ese momento detenta el poder.

4. AUTORIDADES MUNICIPALES

Para una distinción y mejor comprensión de autoridades y funcionarios municipales, recurrimos primero, a lo que marca la Constitución General en su Art. 115, no sin anticipar que autoridad, es la que emana de una legitimación, en este caso la constitucional, que se ordena ahí y se deriva a las leyes federales o generales, así vemos que:

“Art. 115. Los estados adoptaran, 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:

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 . . .”. (*14)

(*14) “Constitución General” Op. Cit.

En el primer párrafo del artículo antes citado, en su última parte, nos dice que se trata del Municipio, la división territorial de los Estados y que su organización se basará en forma republicana, es decir, que será igualitaria, periódica y electiva; y de esta forma, se desprende más adelante que quien quede electo, administrará a través de un Ayuntamiento y no habrá autoridad intermedia entre la de éste (Ayuntamiento) y la del gobierno del Estado. Por lo tanto se desprende de la propia Constitución que los integrantes del Ayuntamiento: Presidente Municipal, Regidores y Síndicos son las autoridades municipales.

5. FUNCIONARIOS MUNICIPALES

Los funcionarios municipales son todos los designados por las autoridades municipales, es decir, por el órgano colegiado de gobierno que son: el presidente municipal, regidores y síndicos. Los funcionarios son generalmente designados a propuesta del presidente municipal y autorizados por el Cabildo, es decir, las designaciones se derivan de quien tiene autoridad para ello, y aquí radica una diferencia entre autoridades y funcionarios, los primeros tienen las atribuciones por ley para designar al personal operativo, y los funcionarios son quienes realizan materialmente a través del mando las funciones del cargo designado.

Generalmente, los funcionarios municipales son:

1. El Secretario del Ayuntamiento.
2. El Tesorero.
3. El Contralor.
4. Los Directores y Subdirectores.
5. Los Jefes de Departamento.
6. Y los necesarios de acuerdo a su organigrama.

Todo este personal es designado y autorizado por el Ayuntamiento, y como se trata de empleados con responsabilidades precisas, se requieren conocimientos y respaldos técnicos y profesionales. Por otra parte, los funcionarios se diferencian de las autoridades en que éstos son designados, mientras que las autoridades son electas por voto popular, libre, directo y secreto, regidos por una ley electoral.

CAPITULO SEGUNDO
ANTECEDENTES HISTORICOS

1. BASES HISTORICAS DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

A efecto de comprender la representación proporcional en el Municipio, habremos de mencionar lo que en algunos Estados a lo largo de la historia significaba el Municipio y cómo se gobernaba con democracia, surgiendo con ello una representación plural en la forma de gobernar.

La primera comunidad que resulta de muchas familias y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades, que no son meramente las de cada día, es el Municipio. Con mucha razón se podría llamar al Municipio, si se entiende a su naturaleza, como una colonia de familias, constituido como está a dicho de algunos, por quienes han mamado la misma leche, por sus hijos y por los hijos de sus hijos.

En este trabajo, nuestro interés se circunscribe a la comunidad, a los tipos de agrupación social de carácter natural, o sea a los que se fincan en los vínculos naturales, pero que con el municipio llegan a consagrarse con calificación política.

Las instituciones políticas en las asociaciones locales y nacionales, se diferencian desde un principio. "Ya la antigua polis, dice Max Webber, se fue convirtiendo en la mente de sus ciudadanos de un modo creciente en un Ayuntamiento de tipo "instituto". Pero de un modo definitivo el concepto de Ayuntamiento por oposición al del Estado, cuando las ciudades se articulan dentro del gran Estado helenístico romano que por otra parte, les arrebató su autonomía política. La ciudad medieval, por el contrario, fue desde sus comienzos una commune, independientemente del grado de claridad con que se tuviera conciencia del concepto jurídico de corporación". (*15)

En este punto hay que insistir en que la forma de gobierno que constituyen los "ayuntamientos" es la más pura expresión del carácter de asociación que los sustenta.

Queda pues definido el Municipio, en su origen como específica agrupación natural de tipo local, así como la nación es la típica agrupación que sustenta al Estado. Indudablemente, que no todos los Estados son naciones, ni todas las naciones son Estados, pero como producto sociológico, la nacionalidad tiende a expresarse en unidades políticas y

(*15) WEBER, Max. "Economía y Sociedad". Tomo III. Ed. El Caballito. México, 1978. Reimpresión Pág. 294.

como señala el licenciado López Portillo “el Estado moderno tiende a la expresión de una nacionalidad que lo sustenta”. (*16)

Por otra parte, será innecesario insistir en el hecho de que el Municipio es la institución político-social más íntimamente conectada con la vida del ciudadano. El Estado como afirma Jellinek no procede inmediatamente de la unión de los individuos, sino que entre ellos hay sitio para formaciones peculiares que denomina “asociaciones”. La más directamente vinculada a la vida del individuo, después de la familia es precisamente la asociación municipal.

(*16) LOPEZ Portillo, José. “Apuntes del Curso de Teoría del Estado” impartido en el año de 1953 en la Facultad de Derecho de la U.N.A.M.

EN ROMA

El derecho romano activó abruptamente a través de sus filósofos, guerreros y jurisconsultos lo que habría de ser un imperio con infinita sed de conquista y que a la vez influenciaría a las culturas y los sistemas jurídicos a su paso.

El antiguo municipio romano, con algunos injertos de procedencia germánica, se aprovechó durante la Edad Media de la debilidad de la monarquía para fortalecer su independencia. Referido especialmente a España, el Municipio fue favorecido durante la reconquista con numerosos privilegios como estímulo para las empresas bélicas y, además, como auxiliares de los reyes en su lucha con la nobleza. Los siglos XIV y XV señalan el auge de la autonomía municipal. La que empezó a ser frenada a medida que la monarquía recuperaba su poder. En el siglo XVI los comuneros de Castilla libraron la batalla de Villalar (23 de Abril de 1521) en defensa de sus fueros contra el absolutismo de Carlos V. Mas ya para entonces la monarquía española se había aliado con su antiguo adversario la nobleza, con el común empeño de abatir la arrogancia municipal. Por virtud de esta alianza la contienda fue decidida a favor de la monarquía que a partir de entonces se convirtió en absoluta. El episodio de Villalar

representa por ende, en la historia de España, el ocaso de la autonomía municipal y la consolidación de la monarquía absoluta. En Inglaterra las cosas ocurrieron a la inversa, pues gracias a que los burgos presentaron un solo frente con la nobleza, las libertades inglesas no naufragaron cuando de la agonía del feudalismo surgieron todopoderosas las monarquías unificadas.

El papel que históricamente ha jugado siempre el Municipio lo ha convertido en abanderado natural de la libertad. Así lo reconoce Kelsen en cuanto al origen del Municipio: "La lucha por la autonomía local -afirma- fue originalmente una lucha por la democracia en el seno de un Estado autocrático". "Pero cuando el Estado tiene una organización esencialmente democrática -agrega- el otorgamiento de la autonomía local a un cuerpo territorialmente definido solamente implica una descentralización". (*17)

Bien sabido es que las instituciones municipales son, quizá la creación más perdurable y trascendental del Derecho Público Romano. "La historia nos da a conocer que en el año 650 a.C., aproximadamente, Roma presenta el aspecto de una pequeña ciudad latina muy diferente a las ricas ciudades de Etruria o Praenestre pero no completamente contenida en sí

(*17) KELSEN, Hans. "Teoría Pura del Derecho y del Estado". México. Editora Nacional. 1949. Pág. 404.

misma. Como la mayoría de sus vecinas del Lacio mantenía constantes relaciones comerciales con el territorio Falerio y Faliscano... Era una ciudad de mercaderes y trabajadores como de pequeños granjeros y ganaderos". (*18)

El pueblo romano, *Populus Romanus Quiritum*, se dividía en tres tribus que aludían a la triple descendencia de los latinos, sabinos y etruscos, a saber: Las de los ramneces, ticio y luceres. Cada una de las tres se subdividía en 10 decurias que, según Niebuhr, no eran otra cosa que las gentes: había, pues, 30 decurias y 300 decurias o gentes. Cada una de las primeras tenía su nombre, su jefe curio, su lugar propio para reunirse -curia- y un voto a la asamblea pública que, organizada por curias y jefes de familias en comitia curiata, representaba al Estado entero. La confederación de estas tres tribus, es la que integró la ciudad de Roma". (*19)

El rey Servio Tulio, con el propósito de disminuir el poder del patriarcado, reformó la antigua división de la ciudad y agregó a las

(*18) GONZALEZ A. Carrancá, José Luis. "La grandeza de Roma". Ed. PAC. México 1963. pág. 209.

(*19) OCHOA Campos, Moisés. "El Municipio, su Evolución Institucional". Ed. Porrúa. México 1991. Pág. 51.

primitivas tres tribus, otras cuatro nuevas en que repartió a toda la población de acuerdo con el domicilio. Con ello, Roma se iniciaba en el camino de las relaciones municipales de vecindad. "Esta nueva Organización se ajustaba a la fortuna y al territorio del Estado". (*20)

(*20) *Ibidem*. Pág. 51.

EN ESPAÑA

Antes de que el Imperio romano dominara a España, este país ya se constituía en ayuntamientos como órganos de gobierno que regulaban la vida de las comunidades. “Sometida España a la administración general del mundo romano, las ciudades continuaron rigiéndose por el sistema municipal, aunque subordinadas a la autoridad superior de los pretores”. (*21) Roma consideró a España como provincia romana, quedando todas las ciudades sojuzgadas al pago de tributo, pero el sistema municipal español que existía en aquel entonces siguió prevaleciendo.

En el siglo IV, los visigodos invaden a España, derrotando al imperio Romano, Eurico fundó así la monarquía visigótica en España, los monarcas godos del reino visigótico llegaban a combatir y no a gobernar. “La constitución política del reino visigótico se adaptó, en cuanto era posible, al régimen municipal romano, haciéndose compatible con las curias, que conservaron la organización prescrita en el Código Teodosiano, sin cambiar esencialmente el principio fundamental y constituyente del Municipio”. (*22)

(*21) SACRISTAN y Martínez, Antonio. “Municipalidades de Castilla y León”. Ed. Civitas. España. Pág. 73.

(*22) *Ibidem*. Pág. 129.

No habiendo existido un sistema uniforme para el establecimiento de las municipalidades, tampoco puede calcularse ni aún aproximadamente su número e importancia en los siglos IX y X.

“Felipe V, con el Decreto de Nueva Planta, acabó con los privilegios municipales regionales de Aragón, Cataluña y Valencia, y organizó la institución municipal de un modo uniforme. En lugar de las universidades creó los regimientos presididos por un BAYLO y los agrupó en corregimientos al mando de un corregidor, en tanto que se reservaba el nombramiento de estos funcionarios y aún de los regidores en los pueblos de jurisdicción real. En otros sometió los nombramientos a la aprobación de sus representantes y limitó, en general, las atribuciones de los municipios a las de policía urbana y administración de sus propias rentas”. (*23)

En el periodo de Alfonso XI, se inicia un cambio en los cargos consejales, Alfonso XI llevó a la práctica una reforma que vino a suprimir los cargos electivos en las municipalidades. Los cargos consejales nombrados por el rey fueron declarados inamovibles en sus cargos, con el nombre de regidores perpetuos, así “Los ayuntamientos perpetuos

(*23) OCHOA Campos, Moisés. “El Municipio, su evolución Institucional”. Op. Cit. Pag. 128 y 129.

formaron desde entonces un consejo supremo de gobierno, que asumió la representación civil y política del Municipio, con poder bastante para ejercer todas las atribuciones forales correspondientes ante la asamblea general de los ciudadanos". (*24) En este periodo se observa una centralización de poderes, en manos del rey.

"En España sólo al rey pertenece por derecho, el nombrar los oficios. (*25) Por otra parte el rey suele nombrar un regidor en aquellos municipios de mayor densidad poblacional.

(*24) SACRISTAN Y Martínez, Antonio. Op. Cit. Pág. 357.

(*25) DE SANTAYANA Bustillo, Luis. "Las Cortes Españolas". Ed. Trento. España. Pág. 58

EN LA COLONIA

El municipio en la Colonia. Lo acontecido en 1492 fue la puerta de entrada para que los países de la Península Ibérica intensificaran sus expediciones marítimas.

Así a principios del siglo XVI, la idea de conquista y la aventura, son acciones vehementes que llevan a la ocupación de Cuba, Haití, Puerto Rico, Las Antillas, Jamaica, México, etc.

“Don Diego Velázquez, como gobernador de Cuba convino con Don Hernán Cortés, quien había fungido como alcalde mayor en Santiago de Cuba, el nombramiento como responsable de la tercera expedición que se encargaría de explorar las tierras que estuviesen más al Occidente; de esta manera en febrero de 1519, parte con rumbo a tierras continentales y para el 22 de Abril de 1519 ya estaba fundado el primer Ayuntamiento de la América que denominó la Villa Rica de la Veracruz. Inmediatamente se procedió a la elección de alcaldes ordinarios, regidores y otros funcionarios, mismos que en sus primeras sesiones de Cabildo y en representación del Rey, le suspendieron a Cortés sus nombramientos asignados por el gobernador Velázquez y le otorgaron uno nuevo que lo

designaba Capitán del Ejército y Justicia Mayor, para esas fechas Cortés estaba bien enterado de que el gobernador de Cuba se había arrepentido de haberle otorgado el cargo de expedicionario y por lo tanto había ordenado el cese de su nombramiento, así como su aprehensión. Sin embargo, Cortés inteligentemente se había moldeado una nueva forma de proveerse de legitimidad y como encargado del ejército y justicia mayor por nombramiento indirecto del Rey, (a través del Ayuntamiento recién constituido) ya no correspondía su detención sino más bien la defensa legal del Municipio contra cualquier intromisión externa". (*26)

"Después de esto, Cortés se fue internando cada vez más en las tierras mexicanas en plan de conquista, autorizado por supuesto por el Municipio de la Villa Rica de la Veracruz. Así, arriba al Valle de México y para 1524 encontramos funcionando el Ayuntamiento de Coyoacán, del cual se perdieron sus primeros libros de Cabildo.

El primer documento importante emanado de las organizaciones municipales son las ordenanzas de 1525, mismas que fueron dictadas por el propio Cortés. Estas podemos resumirlas de la siguiente manera:

(*26) DIAZ DE LEON, Fleury Carlos. "Apuntes de Derecho Municipal". Curso de Derecho Político U.N.A.M. E.N.E.P. ACATLAN. 1990.

* En cada Villa debería existir dos alcaldes en materia civil y criminal, cuatro regidores, un procurador y un escribano.

* Existiría un Fiel, el cual cuidaría abastecimientos, marcaría pesas y medidas observando la comercialización y fijaría los lugares para tirar la basura.

* Prohibir a los rescaldadores compra de mercancías con más de treinta días.

* Establecer los lugares de matanza de ganado.

* Que la hortaliza, el pan y el pescado deberían venderse en plaza pública.

* Que los domingos y fiestas de guardar todos los vecinos habían de acudir a misa.

* Todos los vecinos deberían residir en su Villa, por lo menos las fiestas de Navidad, Resurrección y Espiritu Santo.

* El Ayuntamiento era el único que tenía facultades de dar tierras para labor, ganado, etc.

* Los sitios para ganado nunca deben situarse a menos de media legua de cualquier cementera de españoles o de indios y los dueños deberán tener fierro para marcarlo, debidamente registrado ante el escribano de la Villa.

* Los alcaldes y regidores no pueden celebrar acuerdo de Cabildo sin la presencia de Cortés o su lugarteniente y el alguacil mayor tenía derecho a concurrir con voz y voto". (*27)

Así pues, con el establecimiento de estas normas se inicia la etapa de colonización; para esto había que emitir nuevas reglas de organización y de formación de comunidades, y no va a ser sino hasta 1573 con el Rey Felipe II, cuando se emitan renovadas ordenanzas, mismas que hacían hincapié en los derechos y obligaciones para aquellos que descubrieran y poblaran ciertas zonas.

(*27) DIAZ DE LEON, Fleury Carlos. *Ibidem*.

Otro aspecto importante que contienen estas ordenanzas de 1573, son los tipos de población y sus agentes de gobierno para esa etapa, siendo las siguientes:

Ciudad Metropolitana: Juez con Título; Gobernador o Alcalde Mayor; Corregidor o Alcalde Ordinario; Tres Oficiales de la Real Hacienda; Doce Regidores; Dos Fieles Ejecutores; Dos Jurados de cada Parroquia; Un Procurador General; Un Escribano de Consejo; Dos Escribanos Públicos; Un Pregonero Mayor; Dos Porteros.

Diocesana o Sufraganea: Ocho Regidores: Oficiales Perpetuos.

Villas y Lugares: Alcalde Ordinario; Cuatro Regidores; Un Alguacil; Un Escribano del consejo, un Escribano Público y un Mayordomo.

Los municipios de la época existían para indígenas y para españoles. En las poblaciones de los blancos, los indios ocupaban un lugar aparte y amurallado de manera tal, que no mezclaran sus formas de convivencia. “Así, los indios se apartaban en sus comunidades, sufrieron la cruel explotación de los hombres blancos. Sin duda alguna, el Municipio indígena se encontraba muy al margen respecto de las condiciones que imperaban en los municipios españoles establecidos en México; esto provocó algunos enfrentamientos entre algunos municipios indígenas que

se sublevaron contra los caciques por los malos tratos que de éstos recibían”. (*28)

La organización colonial del Municipio representa un aspecto de sumo interés. Respecto a esto, podemos decir que el Cabildo o Ayuntamiento era la institución gubernamental de contacto más directo e inmediato con su comunidad. Entre las funciones más importantes que destacaron en esta época podemos enunciar las siguientes:

Mantener y fomentar las obras públicas con la ayuda de los beneficiados; en cuanto al lugar donde reside la audiencia corresponderá al presidente de ésta, determinar sobre las obras de construcción.

Cuidar y vigilar los mercados, ventas y mesones con el auxilio del Fiel Ejecutor quien vigilará lo relativo a pesas y medidas.

Responsabilizarse del uso común de los vecinos en diez leguas a la redonda, de pastos y montes.

Responsabilizarse del corte y plantación de árboles.

(*28) OCHOA Campos, Moisés. “El Municipio, su Evolución Institucional”. Op. Cit. Pág. 181.

Cuidar que la concesión para la venta de carne y pan se asigne al mejor postor.

Elaborar las ordenanzas que deberán enviarse al Virrey para su autorización.

Repartir a su criterio, las tierras, aguas, abrevaderos, pastos, obedeciendo así la Real Cédula del 4 de abril de 1532.

Si bien lo mencionado hasta aquí, constituye una generalidad en el comportamiento de los ayuntamientos en México, las atribuciones del Ayuntamiento de la Ciudad de México, tenían cierta peculiaridad en su calidad de Metrópoli, considerando las siguientes:

El Ayuntamiento cedía la intervención de los virreyes en la determinación de las obras públicas de la metrópoli, este es el más remoto antecedente de la concepción del Distrito Federal en la actualidad, que aunque no tenía precisión jurídica, la ocupación del virreinato en asuntos como desagüe de la ciudad, introducción de agua potable, alumbrado, pavimento, etc., era ya una costumbre natural. Los servicios públicos locales eran atendidos por el Ayuntamiento excepto los metropolitanos. Sin

embargo aquí también se desocupó de otros asuntos tales como los hospitales y cementerios que estaban encomendados a la iglesia aunque estos compensaron en su intervención relativa en problemas de abastecimiento, trabajo y educación.

“La importancia del Ayuntamiento de la ciudad de México era tan amplia desde entonces, que recibió el título de: La muy Noble Insigne y muy Leal e Imperial Ciudad de México, incluso llegó a tener facultades legislativas y de gobierno que influyeron en el país”. (*29)

(*29) SALAZAR Medina, Julián. “Elementos Básicos de la Administración Municipal”. Universidad Autónoma del Estado de México, 1987. Pág. 148.

EL MEXICO INDEPENDIENTE

Durante los primeros años del México Independiente, comprendido entre el lapso de 1821 – 1856, como lo explica la historia fue un periodo de intrincada lucha de facciones que solo tenía como objetivo esencial la conquista del predominio político, o sea la conquista del país; así como de la conquista del poder económico, esto es, del ilícito propósito de rápido enriquecimiento hasta alcanzar el predominio económico, ya que en esta etapa que dura 35 años no existía en nuestro país una clara concepción nacionalista o de identidad nacional, por lo que hubo condiciones económicas, sociales y políticas a nivel nacional para que se apoderaran del mando nacional dos personas de las más ambiciosas y sin escrúpulos que la historia patria registra como los más nefastos que hasta hoy ha padecido nuestra República. Por estas razones “México no pudo avanzar en la creación de nuevas instituciones y ni siquiera lograr el fortalecimiento de aquellas instituciones que ya teníamos antes de ser conquistados por los españoles, por ejemplo el Calpulli, de tal modo que se puede afirmar que durante esta etapa de nuestro devenir histórico no hay avances significativos en el desarrollo de la organización municipal de nuestro país “. (*30)

(*30) RABASA, Emilio O., CABALLERO, Gloria. “Mexicano: Esta es tu Constitución”. Editado por LI Legislatura de Diputados. México:1982. Pág. 10 y 11.

LA REFORMA

Algunos estudios de las implicaciones jurídicas, económicas, políticas y sociales del Municipio en el proceso histórico de México, afirman que "desde el triunfo de la guerra de independencia en 1821, hasta el triunfo del gobierno de la República contra la Intervención Francesa en 1867, los ayuntamientos resisten el desorden que institucionalmente caracterizó esta etapa de nuestra historia nacional; no obstante es conveniente recordar que los municipios no merecieron la atención de los regímenes liberales, pues no incluyeron como uno de sus ideales esenciales la libertad municipal; pareciera lógico que este postulado debía ser punto relevante del programa del Partido Liberal, pero no fue así. El movimiento de Ayutla se dirigió a derrumbar el gobierno personal de Santa Anna y a fijar las bases constitucionales que permitieran al pueblo reasumir su soberanía". (*31)

En materia municipal surtió de inmediato el efecto de echar por tierra el último intento centralista de Santa Anna de suprimir así por completo a los ayuntamientos.

(*31) MACEDO, Miguel S. "El Municipio y su Evolución Social". Tomo I. Primera edición. Editado por Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. México 1972. Pág. 230.

“En la constitución de 1857, (*32) aún no se tiene como preocupación prioritaria legislar para el perfeccionamiento y consolidación de la institución municipal, ya que como todos sabemos las Leyes de Reforma tuvieron como objetivo esencial sentar las bases legales e institucionales que permitiesen profundizar a nivel general una concepción filosófica nacionalista” capaz de propiciar la iniciación de un proceso de integración y desarrollo nacional que no se tenía hasta entonces, de ahí que la Constitución de 1857, en primer término precisó la organización del país en forma de República Representativa, Democrática y Federal; pero en cuanto al Municipio solo se tiene escasamente los antecedentes siguientes: en su artículo 31 Frac. II, donde se establece la obligación de contribuir a los gastos del Municipio y en el artículo 36 Frac. I, que considera obligación del ciudadano inscribirse en el padrón de su municipalidad. Por lo tanto, la Constitución de 1857, dejó sin elevar a precepto constitucional, al régimen municipal y solamente se ocupó del Municipio en el Distrito Federal y Territorios, para establecer la forma popular de elección de las autoridades municipales; al respecto dice: para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, sobre la base de que los ciudadanos elegirán popularmente a las autoridades políticas, municipales y judiciales designándoles las rentas para cubrir sus gastos locales (artículo 72 Frac. VI).

(*32) CALZADA Padrón, Feliciano. “Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo”. Primera edición. Ed. UNAM. México 1983. Pág. 75.

En los artículos 40 y 41, reservaba a los estados la facultad de organizar su régimen interior. “En el Congreso Constituyente que elaboró esta Constitución, el diputado Castillo Velasco presentó un proyecto de adiciones normativas referentes a los municipios, que en sus puntos más notables decía: A las partes de la federación que son los Estados, para su administración interior debe también reconocerse a las partes constitutivas de los Estados que son las municipalidades”. (*33)

En base al principio de la soberanía popular, la Constitución de 1857, proponía el Diputado antes mencionado, como un artículo de la Constitución “que toda municipalidad con acuerdo de un consejo electoral, pueda decretar las medidas que crea convenientes para el Municipio, votar y recaudar los impuestos que estime necesarios para las obras públicas que el Municipio requiera, siempre que con ellas no perjudique a otra municipalidad o al Estado”. Además, proponía que “ todo el pueblo de la República debe tener suficientes espacios para uso común de los vecinos. Los Estados de la Federación los comprarán si es necesario, reconociendo el valor de ellos sobre las rentas públicas”.

Lamentablemente este importante proyecto de ley no fue incorporado en la Constitución de 1857.

(*33) CALZADA Padrón, Feliciano. *Ibidem* Pág. 78.

LA INTERVENCION FRANCESA

“Durante la intervención francesa el emperador Maximiliano estableció el régimen municipal de alcaldes remunerados” (*34), y era el gobierno del imperio el que otorgaba los nombramientos; los cuales se encargaban de la administración de los bienes de la municipalidad y de la ejecución de las decisiones de los ayuntamientos, que eran simples cuerpos de deliberación e inspectores, y sin función política alguna; se afirma que este régimen municipal dio buenos resultados de las rentas, aunque también se considera que esos buenos resultados habían sido en gran parte al celo y dotes poco comunes del distinguido alcalde de la metrópoli, Ignacio Trigueros; algunos han opinado que tal régimen implantado por otro tipo de gobierno no imperial, hubiera llegado probablemente a arraigarse en nuestro sistema administrativo, como más apegado con el principio de no confiar la administración pública a cuerpos colegiados; pero el imperio lo contaminó con su desprestigio y con el odio que despertó en el pueblo mexicano y lo condenó al olvido.

Como indicio del abandono en que los gobiernos mantuvieran a los ayuntamientos, debe tenerse en cuenta que el principal Ayuntamiento del

(*34) TENA Ramírez, Felipe. “Derecho Constitucional Mexicano”. Décima novena edición. Ed. Porrúa, S. A. México 1983. Pág. 150.

país, era el de la Ciudad de México que se gobernaba todavía a principio del siglo XIX por las ordenanzas centralistas de 1840-1841.

“En otros términos se afirma que la organización política local, derivada de las Leyes de Reforma, no fueron objeto de modificaciones sustanciales por el Imperio de Maximiliano; sin embargo, se instituyó el régimen de prefecturas, señalándose que en cada partido debía haber un prefecto en calidad de presidente de los ayuntamientos de su jurisdicción y con las atribuciones de jefe de policía. Las facultades de dichos prefectos resultaron desmesuradas según algunos juristas; sus simples enunciados permiten formarnos una idea del enorme poder que disfrutaron las prefecturas en la esfera local con perjuicio de la autoridad de los ayuntamientos”. (*35) En efecto, era de su competencia:

- Vigilar el funcionamiento de los Ayuntamientos;
- Publicar las leyes y hacerlas cumplir;
- Servir de conducto para observación de las órdenes del Gobierno Federal;
- Acatar las disposiciones judiciales;

(*35) SOLIS Acero, Felipe. “La evolución del Régimen Constitucional del Municipio Mexicano”. Ed. INAP Abril-Septiembre 18/19. Primera edición. México 1991. Pág. 32.

- Informar al Gobierno Federal sobre los asuntos que encomendasen;
- Nombrar los Jueces de Paz;
- Suplir el consentimiento de los padres en los casos de matrimonio de los hijos menores;
- Excitar a los Jueces a la pronta administración de la justicia;
- Formar las estadísticas de su respectivo partido;
- Fomentar la instrucción pública;
- Imponer sanciones gubernamentales;
- Librar órdenes de cateo, etc.

EL PORFIRISMO

“Durante el porfirismo el sistema municipal continuó siendo tutelado por el régimen de prefecturas, que cada vez rebasó en mayor grado los límites de sus funciones hasta convertirse, años después en una institución odiosa de los derechos ciudadanos”. (*36)

Durante la prolongada dictadura del General Porfirio Díaz trató de desaparecer totalmente la autonomía municipal y lograr así una mayor centralización del poder absoluto que se adjudicó; agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se llamaron: Partido, Distrito, Jefatura o Cantón y sus dirigentes denominados jefes políticos, fueron los agentes del gobierno del centro quienes a las órdenes de los gobernadores borrarón todo indicio de libertad municipal; con tal sistema el General Díaz pretendió imponer la paz y el orden a toda costa, utilizando para ello todos los medios legales o crueles como recurso característico de las más feroces dictaduras. “Estos fueron los motivos fundamentales por los que el pueblo de México repudió en forma creciente a los Jefes Políticos, pilares de la dictadura y de aquí la esencial razón

(*36) MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario. “Estudios de Derecho Municipal”. Ed. ESPASA Calpe, Barcelona 1985. Pág. 177.

histórica que explica el surgimiento incontenible del movimiento revolucionario del Municipio Libre que hizo posible el derrumbe de la dictadura porfirista en la búsqueda de la democracia política y económica de la República Mexicana". (*37)

Podemos concluir que durante los 30 años de la dictadura porfirista, el Municipio fue en la práctica anulado totalmente por las Jefaturas Políticas o Jefes Políticos, a quienes el dictador Porfirio Díaz les otorgó el poder absoluto para imponer su santa voluntad sobre las poblaciones de su jurisdicción, siempre que cumplieran invariablemente como lacayos del dictador; las Jefaturas Políticas y concretamente los Jefes Políticos cometían con inaudita crueldad todo tipo de arbitrariedades con tal de servir a sus ambiciones e intereses propios; se puede afirmar que durante la etapa histórica de nuestro país, que comprende el llamado porfirismo no sólo no se aportó nada hacia el desarrollo y consolidación de la institución municipal, sino que se le dio muerte a éste al sustituirlo en la práctica por las Jefaturas Políticas en manos de un Jefe Político nombrado por el dictador y al servicio del mismo.

(*37) RABASA, Emilio O. y CABALLERO, Gloria. Op. Cit. Pág. 216.

LA REVOLUCION MEXICANA

El surgimiento de la insurrección popular contra la dictadura porfirista, el 20 de noviembre de 1910 tuvo como objetivo básico alcanzar postulados de justicia social o sea, la lucha por el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo, "imposible de lograrse con la organización política del país que tenía como base celular las Jefaturas Políticas ideadas, establecidas y sostenidas por el dictador Díaz". (*38)

La conquista del ejercicio democrático y pleno disfrute por el pueblo, supone una conquista inmediata y elemental: la del derecho del ciudadano a elegir sus propias autoridades en primer término a nivel municipal, para no sufrir intervenciones de la autoridad central en aspectos correspondientes a la exclusiva esfera municipal, por lo tanto, se puede afirmar que la Revolución Mexicana tuvo desde el principio, el objetivo fundamental de suprimir a las Jefaturas Políticas y conquistar la libertad municipal, como requisito indispensable para poder establecer en el país un régimen político basado en la soberanía popular.

"Las jefaturas Políticas fueron instrumento de atentado a

(*38) TENA Ramírez, Felipe. Op. Cit. Pág. 731.

ordenamientos constitucionales que ejercía la dictadura, anulando el derecho de los municipios libres; aquellas eran portavoces de los intereses de la familia porfirista, en tanto que los municipios libres representaban la soberanía popular y la democracia; causa primordial de la Revolución que se inicia en 1910, teniendo como una de sus principales banderas, la protesta de los ayuntamientos en contra de las Jefaturas mencionadas. Esto explica que dicha revolución popular se haya iniciado en el norte del país; porque en esa región prevalecía una mayor comprensión de la noble institución municipal". (*39)

Diversos analistas del movimiento revolucionario iniciado en 1910, afirman que el latifundismo era incompatible con las instituciones municipales, ya que los hacendados por convenir a sus intereses gobernaban por obras emanadas del Dictador y no con el mandato legítimo del pueblo, esto es; que los Jefes Políticos eran aliados de los hacendados y éstos lo eran de los gobernadores de los Estados

Cabe recordar que el Partido Liberal Mexicano que tuvo como máximo dirigente a Ricardo Flores Magón, éste desde 1906, incluyó en su Plataforma Política, la reconquista del Municipio Libre.

(*39) POSADA, Adolfo. "El Sufragio". Compañía Anónima de Librerías, Publicaciones y Ediciones. ESPASA CALPE. Barcelona 1992.

ORGANIZACIONES POLITICAS

Principales organizaciones políticas que por su lucha social y política tuvieron una mayor contribución en la concientización del pueblo mexicano para rebelarse contra la dictadura porfirista:

Partido Liberal Mexicano (*40)

"Ricardo Flores Magón, con un puñado de mexicanos patriotas lanzaron los primeros manifiestos de insurrección popular en las poblaciones de Acayucan, Jiménez, Viesca, Las Vacas; como verdaderas jornadas del pueblo en marcha hacia la Revolución Social en contra de la dictadura.

El primero de julio de 1906 la Junta Organizadora de San Luis Floresmagonista, manifestaba las consideraciones siguientes:

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

(*40) FLORES Magón, Ricardo. "La Revolución Mexicana". Colección 70 Primera Edición; Ed. Grijalbo, S.A. México 1975. Pág. 148.

Sabido es que todos los pueblos fronterizos comprendidos en lo que era la Zona Libre, sufrieron cuando ésta fue abolida por la dictadura, inmensos perjuicios que los precipitaron a la más completa ruina. Es de la más estricta justicia la restitución de la Zona Libre que detendrá las ruinas que han padecido con la torpe y egoísta medida de la dictadura”.

“En los puntos siguientes del Programa del Partido Liberal Mexicano relativo al Municipio establecía:

- Restitución de la Zona Libre.
- Supresión de los Jefes Políticos.
- Reorganización de los Municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.
- Partidos demócratas”. (*41)

El Constituyente de Querétaro, Don Jesús Romero Flores afirma que dicho partido en 1909 hizo un llamamiento a todos los ciudadanos para cumplir sus deberes cívicos y que en su manifiesto a la Nación se decía que lucharía por los fueros de la libertad municipal, considerando al Municipio Libre como la célula “que resume en su vida la vida entera del organismo”.

(*42)

(*41) SILVA Herzog, Jesús. “Breve Historia de la Revolución Mexicana”. Tomo I, primera edición; Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1973. Pág. 118.

(*42) ROMERO Flores, Jesús. “Anales Históricos de la Revolución Mexicana”. Tomo I. Segunda Edición. Ed. SEP. México. 1963. Pág. 62.

“Plan de El Zapote y Plan de Valladolid (*43) Uno de los primeros planes revolucionarios en contra del régimen porfirista, fue el de El Zapote, suscrito el 21 de abril de 1891, en Mochitlán, Estado de Guerrero, en este plan con el que se incendió la primera chispa revolucionaria en el Sur de la República, además de sus demandas agrarias contenía puntos políticos en defensa del Sufragio Efectivo, y la oposición a la reelección en los puestos públicos y la abierta lucha contra el caciquismo regional”.

“En Valladolid, Estado de Yucatán a principios de junio de 1910 Miguel Ruiz y Maximiliano Bonilla, al frente de un grupo de vecinos se posesionaron de la población en donde se había hecho sumamente odiado el Jefe Político Luis Felipe Regil, quien desplegaba lujo de crueldad en toda la comarca; cansados de soportarlo, se sublevaron más de 1500 labriegos y aunque solamente con rudimentarios fusiles, cerca de doscientos atacaron en la madrugada del 4 de junio de 1910 a la población matando a Luis Felipe y Facundo Regil, éste último sargento de la fuerza local, también dieron muerte a Liborio Albornoz, que ejercía el cargo de policía.

(*43) MORALES Jiménez, Alberto. “Historia de la Revolución Mexicana”. Primera Edición. Ed. Porrúa. México 1939. Pág. 190.

El Plan de Valladolid, dado a conocer en el paraje denominado Dzelkoop, el 10 de mayo de 1910, expresaba que este pueblo que a diario siente en las espaldas el flagelo del caciquismo, no puede soportar por más tiempo las arbitrariedades del terrible dictador que ha visto impávido su agonía y su miseria". (*44)

La Revolución Mexicana, el primer gran movimiento social del siglo XX, luchó contra la injusticia y la antidemocracia de la dictadura militar de Porfirio Díaz.

(*44) MORALES Jiménez, Alberto. *Ibidem*. Pág. 190.

2. BASES CONSTITUCIONALES MUNICIPALES

Para conducirnos a un análisis real de las reformas que a partir de 1983 quedaron establecidas en el art. 115 constitucional necesario es, citar el anterior texto de dicho precepto, mencionando brevemente algunas otras modificaciones importantes.

Artículo 115

Los Estados adoptaran, 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 periodo 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 para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

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

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

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

Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo mas de seis años.

La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.

Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.

Nunca podrán ser electos para el periodo inmediato:

- a) El gobernador substituto constitucional, o el designado para concluir el periodo en caso de falta absoluta del constitucional, aun cuando tenga distinta denominación.
- b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano que bajo cualquiera denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo en los dos últimos años del periodo.

Sólo podrá ser gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él o con residencia efectiva no menor de cinco años inmediatamente anteriores al día de la elección.

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

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

Una vez citado el anterior texto, pasamos ahora a lo establecido, en nuestro actual Art. 115 constitucional para posteriormente hacer mención de las reformas de que fue objeto y concluir con un análisis en lo que se refiere a la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de 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 periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramientos o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes si podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las legislaturas locales por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que estos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y

cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y 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 periodos respectivos.

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

II.- Los municipios 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 observación general dentro de sus respectivas jurisdicciones:

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

a) Agua potable y alcantarillado

b) Alumbrado Público

c) Limpia

d) Mercados y centrales de abasto

e) Panteones

f) Rastro

g) Calles, parques y jardines

h) Seguridad pública y tránsito, e

- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y 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 este se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

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

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

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

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

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tendencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirá 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.

La 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.

Comentario del Artículo 115 Constitucional

El presente artículo estructura administrativa y políticamente a las células básicas que conforman el federalismo mexicano. En efecto, en el se precisan los lineamientos fundamentales que han de regir al Municipio.

Cabe señalar, que al abordar los diversos perfiles que conforman el régimen municipal han escapado a los análisis que tradicionalmente eran propios del Derecho Constitucional o del Administrativo para convertirse en la actualidad en una rama autónoma del derecho público. Con un objeto de estudio y figuras e instituciones determinadas, con una

problemática concreta por resolver y fuentes bibliohemerográficas específicas.

Sin embargo y pese a la revaloración y trascendencia que hoy en día esta teniendo el municipalismo aún faltan muchos aspectos que reclamen su pronta atención.

En virtud de no escapar a los propósitos del presente trabajo, el poder pormenorizar en los múltiples y variados sesgos que ofrecen el derecho municipal en México, sirvan las siguientes líneas para ofrecer una panorámica así sea muy general, de los lineamientos que al respecto traza la Constitución.

Para comprender en su exacta dimensión a la norma constitucional es necesario valorarla como la síntesis de las aspiraciones jurídicas y políticas de un pueblo, esto es, la constitución representa los anhelos y esperanzas de varias generaciones por estructurar un régimen mas justo con libertad y respeto a la dignidad de las personas.

Bajo esta perspectiva no podría comprenderse la estructuración y funcionamiento actual del Municipio, si no hiciéramos referencia a los antecedentes que a lo largo de nuestro devenir histórico lo han ido configurando.

En este orden de ideas el Municipio Mexicano desde su aparición en 1519, pero sobre todo a raíz del movimiento de independencia por regla casi general ha estado presente en la historia constitucional del país como muestra inquebrantable de nuestra voluntad política porque algún día el estado federal proyecte su evolución en una autentica descentralización política y administrativa; sin embargo tan ansiado anhelo, por diversas circunstancias aún no se ha conseguido.

El Municipio en la historia política del país ha jugado un papel determinante para configurar los rasgos esenciales que caracterizan al México de hoy, "recuérdese la aparición de nuestro primer Ayuntamiento, de la Villa Rica de la Veracruz, que tuvo como propósito esencial el instituir una autoridad que diera las facultades necesarias a Cortés para realizar la conquista."(*45)

En principio, las funciones de los ayuntamientos consistieron en administrar las ciudades o poblados en donde eran instituidos y en impartir justicia en primera instancia, aunque la realidad demostró la debilidad de los municipios pues política y administrativamente resultaron impotentes.

(*45)"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada". Colección Popular. Ciudad de México. Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 608.

Retomando lo que anteriormente se detalló del municipio en la historia política de México a partir de 1519 pasemos a las reformas y su análisis del artículo 115 Constitucional.

En este orden de ideas, el artículo 115 presentó la serie de modificaciones que exponemos brevemente a continuación:

Primera, la de agosto 20 de 1928, iniciativa presentada por el general Obregón cuya esencia radicó en autorizar a las entidades federativas para reducir el número de representantes en las legislaturas locales, cuando lo estimaran conveniente al interés público.

Segunda, la de abril 29 de 1933, iniciativa que corrió a cargo del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario, a través de su presidente Manuel Pérez Treviño quien propuso consagrar el principio de la no reelección de una manera rígida, por lo que se refiere a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos.

Tercera, la de enero 8 de 1943, en la cual se amplió el periodo constitucional de los ejecutivos locales y así quedó reflejado en el párrafo tercero de la fracción III al disponer: "Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su cargo más de seis años".

Cuarta, la de febrero 12 de 1947, en donde se otorga por primera vez el derecho a la mujer de participar en asuntos políticos aunque solo fuera a nivel municipal.

Quinta, la de octubre 17 de 1953, en la que se suprime, por razones de técnica jurídica, el párrafo que de manera expresa concedía el ya señalado derecho a las mujeres; dicha prerrogativa se les hizo extensiva a nivel federal en el artículo 34.

Sexta, la de febrero 6 de 1976, en donde se adecuó este artículo con lo establecido en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución, sobre la regulación de asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Séptima, la de diciembre 6 de 1979, inserta en el contexto de la reforma política, cuya finalidad fue la de introducir el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos de los municipios cuya población fuese de 300 mil o más habitantes.

Octava, la de febrero 3 de 1983, penúltima reforma que en el contexto de la llamada reforma municipal vino a completar los rubros tanto económico, político y administrativo del Municipio, reforma que consideró es la de mayor y especial trascendencia.

Novena, la de marzo 17 de 1987, en la cual se depuran los lineamientos estrictamente municipales de otras cuestiones del derecho local en general al derogarse los lineamientos en relación a la forma de elección de los ejecutivos y de las legislaturas locales que se contenían en la fracción VII y lo relativo a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, así como los convenios entre Federación y Estados para la ejecución y operación de obras y prestación de servicios públicos contenidos en las fracciones IX y X para incorporarlos al nuevo artículo 116.

De esta manera, por ser de especial trascendencia los nuevos perfiles que a partir de 1983 quedaron incorporados al artículo 115 constitucional, profundizaremos en el espíritu y voluntad legislativa que apareció en el actual texto.

La llamada reforma municipal es el resultado de compromiso de gobierno asumido por el ex presidente Miguel de la Madrid en su discurso de toma de posesión.

En dicho compromiso quedaron delineados los rubros básicos que deberían contener las reformas a instrumentar por el órgano revisor de la Constitución; asegurar al Municipio su libertad política y consolidar su autonomía administrativa y económica.

A) Autonomía Política: El perfil político del Municipio puede analizarse desde dos vertientes, primero, bajo los lineamientos que rigen el proceso electoral municipal; segundo, bajo la óptica de las garantías que para el ejercicio de su encargo se establece en favor de los ayuntamientos.

Bajo la primera vertiente, los principios rectores del proceso electoral municipal han tenido como propósito fundamental consolidar su autonomía política, esto es, asegurar que sea la voluntad directa del electorado la que determina quiénes serán sus autoridades municipales. Asimismo, el deseo de encontrar nuevas fórmulas que ayuden a mejorar el contexto participativo.

En este sentido, podemos comprender los lineamientos de que cada municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste gobierno y el gobierno del Estado, es decir, se quiso proscribir las tristes imposiciones de las jefaturas políticas y prefecturas. Acorde a esta serie de ideas, podemos encuadrar el principio de la no reelección que de forma relativa quedó inserto en los procesos políticos municipales, de tal manera que los integrantes propietarios del Ayuntamiento no podrán volver a ocupar el cargo en el periodo inmediato siguiente.

Cabe destacar que dos fueron las preocupaciones fundamentales que trató de resolver la reforma en comentario introduciendo el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios; y segundo otorgar garantías para el ejercicio del encargo a favor de los ayuntamientos, al establecerse un procedimiento general al cual deben sujetarse las legislaturas locales para suspender los ayuntamientos, declarar la desaparición de éstos y suspender o revocar el mandato de algunos de sus miembros.

Con la representación proporcional se pretendió una integración pluripartidista en los cargos municipales en disputa, lo cual desde una perspectiva teórica, sin lugar a dudas, tendrá que producir innumerables beneficios en la gestión municipal, toda vez que las decisiones del Ayuntamiento tendrán que adoptarse después de discutirse, reflexionarse o valorarse antes de aplicarse en la comunidad respectiva. Existirá un control político más equilibrado en las acciones internas del Ayuntamiento.

Sin embargo, los resultados de tan noble principio en la praxis política poco se reflejan, en ocasiones por la escasa participación de los partidos, en otras, por la incongruente reglamentación que de la representación proporcional han realizado las legislaturas estatales.

Es por ello que desde cualquier punto de vista resultan positivos y complementarios estos dos rubros de transformación política; mejoría en el desarrollo de las elecciones municipales y garantía de seguridad jurídica para el ejercicio del encargo.

B) Autonomía Financiera: Resulta un hecho innegable que la desigual distribución fiscal ha provocado municipios extremadamente pobres, incapaces de solucionar sus propias necesidades y que ello a repercutido en deficientes estructuras políticas y administrativas de los propios municipios.

Al pretender la reforma municipal de manera integral impulsar el sistema federal, el aspecto económico no podía desdeñarse, toda vez que constituye la piedra angular para la solución de los demás problemas.

Como acertadamente han señalado algunos autores, la fracción IV del artículo 115 constituyó el eje de reestructuración de las finanzas municipales con la finalidad de hacer una realidad su autonomía económica; el aspecto más importante relacionado con este fin, lo fue la "delimitación de los ingresos propios municipales dentro de los cuales

resaltan por su significación las participaciones federales y la precisión de que sólo los bienes de dominio público de los tres niveles de gobierno pueden eximirse del pago de contribuciones sobre bienes inmuebles y por servicios públicos”.

No obstante, cabe recalcar que con los nuevos lineamientos relativos a que solo los bienes de dominio público, federal, estatal o municipal estarán exentos de contribuciones, puede mal interpretarse el objeto primordial del fortalecimiento económico municipal debido a que aún persiste la práctica de exentar a diversas personas o empresas del sector público, para eliminar tal práctica, es necesario delimitar el alcance de los bienes afectos al dominio público.

Para concluir, destaca el hecho de que las legislaturas de los Estados aprobarán 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.

C) Autonomía Administrativa: En el contexto de la reforma municipal, cuatro fueron los principales rubros que en materia administrativa

trataron de consolidarse; la facultad reglamentaria municipal, la precisión de cuáles son los servicios públicos que les corresponden a los municipios y a la posibilidad de asociación para su prestación, el desarrollo urbanístico y de protección ecológica municipal, así como la protección de las relaciones laborales entre el Municipio y sus trabajadores.

En efecto, en la fracción II además de recalcar que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; determina que los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con los lineamientos que determinen las legislaturas estatales, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Con dicha medida, se abrió una importante posibilidad de reordenación y perfeccionamiento en el orden jurídico municipal, toda vez que los ayuntamientos - aprovechando la voluntad política para que el Municipio ejerza su facultad reglamentaria -, podrán revisar el estado que guardan sus respectivos ordenamientos administrativos adecuándolos a la solución de los problemas particulares que enfrenten cada uno de ellos. Asimismo, resulta de suma importancia el ejercicio de esta facultad, toda

vez que los ayuntamientos, conocedores de su específica realidad social, económica y política, podrán precisar de mejor manera la orientación y sentido que deben de tener sus disposiciones administrativas.

Sin embargo, para que estos propósitos puedan realizarse resulta necesario contar a nivel municipal con el personal idóneo, esto es, que sus integrantes posean los conocimientos que les permitan elaborar los bandos de policía y buen gobierno así como las demás disposiciones administrativas que regirán en su comunidad.

Hasta ahora, las disposiciones administrativas municipales reflejan confusiones y atraso y lejos de contribuir a la evolución de las estructuras en la vida municipal, se convierten en obstáculos que contribuyen al estancamiento.

En materia de autonomía en administración municipal hemos tenido sólo buenas intenciones, pero no experiencia para poder llevarla a cabo.

El segundo rubro se refirió a la precisión de la prestación de los servicios públicos municipales, como expresamente lo señaló la exposición de motivos; "uno de los problemas que con mayor frecuencia y dramatismo han confrontado las comunidades municipales, es lo que se refiere a la prestación de los servicios públicos".

Con el propósito de fortalecer administrativamente al Municipio fue necesario precisar cuales son los servicios públicos que les corresponden, señalándose: el agua potable y alcantarillado, alumbrado público, parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Por ser los servicios públicos vitales para que una comunidad pueda desarrollarse, deseamos que nuestros municipios cuenten con la infraestructura necesaria para poder prestarlos; sabemos que la generación de muchos de ellos requieren de importantes obras materiales de las cuales adolecen. De ahí que la reforma para que los municipios se constituyan en verdaderas células autogeneradoras del desarrollo en el sistema federal, resulte positiva; sin embargo, no será suficiente conceder la facultad de prestación de los servicios públicos, si no se les otorgan los recursos financieros para crear la infraestructura para poder prestarlos.

Si previamente los municipios no disponen de una infraestructura adecuada para prestar los servicios públicos mínimos, las legislaturas locales no podrán ampliar el listado señalado.

Creemos que ante nuestra realidad económica y administrativa parece aún un lejano ideal, los legisladores así lo entendieron, al determinar que 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 correspondan.

La reforma también aludió a la intervención rectora del Municipio sobre su ámbito territorial al determinar la planeación y el control de la zonificación y del desarrollo urbano municipal; a través de acciones como el establecimiento de reservas territoriales, la utilización del suelo, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, el otorgamiento de licencias y permisos para construcciones y la creación de reservas ecológicas.

Actualmente uno de los grandes problemas de las sociedades en vías de desarrollo es el acelerado crecimiento poblacional, manifestado en la proliferación de asentamientos irregulares con los consiguientes funestos resultados: destrucción de áreas verdes, insalubridad, altos índices de criminalidad, etc.

A dicha problemática se agrega la creciente contaminación ambiental que nos ha llevado a la toma de medidas emergentes para tratar

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

de disminuir los altos índices que hemos alcanzado, ante este contexto, se hizo necesario encontrar posibles soluciones.

Coincidimos con el propósito fundamental, manifestado por el legislador al otorgarle al Municipio la facultad rectora de lo que se ha denominado el derecho urbanístico, es decir, "el conjunto sistemático de normas, instituciones y principios relativos a la racionalización, ordenación y conducción de la ciudad -nosotros incluiríamos a los municipios - y a la solución de sus problemas". Dicha disciplina propugna por la justicia urbana.

En efecto, en el control y dirección municipal del desarrollo urbanístico se encuentra la fórmula para que en armonía y de manera equilibrada, puedan ser aprovechados los espacios municipales. Con ello, se persigue que sean las células básicas las que al tener el control de su crecimiento demográfico, vigilen de manera más directa y con bases suficientes en qué, y para qué, serán utilizados sus espacios territoriales.

Esperamos que a estos lineamientos se sume la suficiente voluntad política para que las decisiones adoptadas por el Ayuntamiento sean

respetadas. La práctica nos ha demostrado que en varios municipios por intereses de tipo económico, varias inmobiliarias han edificado sin los permisos conducentes y en zonas notoriamente prohibidas.

Son tiempos en que las circunstancias sociales nos exigen nuevos retos, el llamado derecho urbanístico y ecológico cobra mayor relevancia, ojalá el Municipio, sitio de tan importantes acontecimientos en la historia del país, sea nuevamente la cuna donde se fortalezca tan vital disciplina.

Por último, la reforma municipal se refirió al aspecto laboral al determinar que las relaciones 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 la Constitución federal y sus disposiciones reglamentarias.

En este sentido, se sugirió que dichos principios quedasen establecidos en las Constituciones locales y en las leyes estatales, "mismas que deben observar como principios básicos la garantía de los derechos mínimos de sus servidores, la implantación de sistemas de servicio público de carrera estatal y municipal, niveles de estabilidad laboral en el empleo".

(*46)

(46) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada". Colección Popular. Ciudad de México, Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 608.

Creemos que este mandato no debe desdeñarse; en épocas de crisis, la clase trabajadora es la que más sufre las consecuencias y el derecho laboral se convierte en el escudo principal en contra de las arbitrariedades en las relaciones laborales.

3. BASES POLITICO-ELECTORALES DE LA REPRESENTACION PROPORCIONAL

Como ha quedado asentado en el inciso anterior, el Art. 115 Constitucional, contiene las bases Constitucionales de la Organización Municipal.

Como cualquier ordenamiento jurídico dentro de nuestro país, el relativo a las cuestiones electorales encuentra sustento en la Constitución General de la República, a pesar de lo cual nuestra Constitución para hacer efectivo el pacto federal, dejó a las legislaturas de los Estados la responsabilidad de determinar todo lo relacionado a la representación proporcional en los ayuntamientos.

Con el acuerdo y la presión que ejercen los partidos políticos, es como se dan los avances democráticos, y no como tratan en ocasiones de aparentar que las decisiones de las transformaciones o avances son tomadas por la reflexión y convicción del Poder Ejecutivo Federal o por los Gobernadores de los Estados.

En el caso de nuestro país, los avances democráticos han sido lentos, escasos y parciales, como ejemplo tenemos al Municipio; teniendo esta institución una gran importancia, por ser la forma de organización del estado mexicano. A pesar de estar dividido nuestro territorio nacional en municipios (excepto el D.F.) y ser los ayuntamientos de cada Municipio el nivel de gobierno inmediato de la mayor parte de la población nacional, tristemente es el nivel de gobierno más descuidado en todos los aspectos, por ejemplo el económico o financiero y que paradójicamente es quien aporta importantes recursos fiscales al erario y es quien menos recibe del presupuesto, reflejando atraso y por lo mismo falta de democracia.

La Representación Proporcional de los regidores municipales, es un avance democrático, sin embargo aún falta que a esta institución le sean asignadas más facultades, pero elevadas a rango constitucional, ya que siendo este tipo de representantes populares la segunda fuerza política, debieran asignárseles facultades del tipo de control o contrapeso en las decisiones del gobierno municipal, de esta manera se garantizaría eficiencia y transparencia en la administración municipal.

CAPÍTULO TERCERO

MARCO JURIDICO

1.MARCO JURIDICO

a) CONSTITUCION GENERAL

La legitimidad de la Institución de Regidor de Representación Proporcional, aparece inicialmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Art. 115 Frac. VIII, como a continuación lo citamos:

ARTÍCULO 115. Los Estados adoptaran 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:

1. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.

Posteriormente en su fracción VIII dice:

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

Como vemos, este tipo de representación queda prescrita en la Constitución y por lo tanto deberá respetarse tal precepto, aunque es un avance democrático creemos que la Representación Proporcional debiera extenderse a que en los gobiernos de los ayuntamientos participen un número acorde de Regidores de Representación Proporcional de todos los partidos políticos que hayan participado en la contienda electoral, ya que nos parece una mejor garantía de participación democrática en la toma de decisiones del gobierno municipal.

Esto no quiere decir que se elevaría el número de regidores, simplemente se baja el número de regidores de mayoría para dar cabida a los de representación proporcional.

Del Artículo 115 Constitucional, fracciones I y VIII se desprende, que estamos en presencia del precepto fundamental que rige la estructura del Ayuntamiento, así mismo el principio de la representación proporcional respectivamente, que sin embargo no aclara lo suficiente para poder comprender mejor este tipo de representación.

Ahora bien, dentro de los límites del presente trabajo habré de referirme únicamente a la legislación del Estado de México.

b) CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO DE MEXICO

Artículo 116. Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años, y ninguno de sus miembros, propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrán ser electos para el periodo inmediato siguiente.

Artículo 117. Los ayuntamientos se integraran con un jefe de asamblea que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del Municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica respectiva.

Los ayuntamientos de los municipios podrán tener síndicos y regidores electos, según el principio de representación proporcional, de acuerdo a los requisitos y reglas de asignación que establezca la ley de la materia.

CAPITULO SEGUNDO

DE LOS MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS

Artículo 118. Los miembros de un Ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.

Los regidores de mayoría relativa y de representación proporcional, tendrán los mismos derechos y obligaciones, conforme a la ley de la materia. Los síndicos electos por ambas fórmulas tendrán las atribuciones que les señale la ley.

Por cada miembro del Ayuntamiento que se elija como propietario, se elegirá un suplente.

Artículo 119. Para ser miembro propietario o suplente de un Ayuntamiento se requiere:

1. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado, en pleno ejercicio de sus derechos.

II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el Municipio no menor a un año o vecino del mismo, con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años anteriores al día de la elección; y

III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

Enfocándonos ya más concretamente al análisis del principio de la representación proporcional en los municipios del Estado de México, la Constitución local en los artículos anteriores menciona y regula esta figura con sujeción a la Constitución General de la República.

El Estado de México es una entidad como cualquier otro Estado de la República, que quedan sujetos a los preceptos constitucionales, respecto a la representación proporcional, ya que garantiza el buen ejercicio del gobierno municipal, sin embargo creemos que si disminuyera el número de regidores de mayoría, y se aumentara el número de los Regidores de Representación Proporcional, lo más probable es que las decisiones de gobierno serían más responsables, por contar con el conocimiento de otros sectores de la población, esto sería de más éxito democrático para la vida política de nuestro país.

c) LEY ORGANICA MUNICIPAL

Como podemos apreciar en el Art. 115 Constitucional, las disposiciones respecto del Municipio deben estar acorde a la Constitución del país, de los Estados respectivos e incluso se le concede al Municipio cierta facultad en los bandos municipales y de buen gobierno.

Es importante destacar la importancia de un ordenamiento que dé reglas al funcionamiento del Municipio en cualquiera de sus ámbitos, administrativo, hacendario, etc.

De esta necesidad en la legislatura del Estado de México se crea la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

La citada ley da cuerpo a las actuaciones del Municipio en el Estado, prevé la organización misma de los ayuntamientos, la hacienda, la relación con los ciudadanos, con sus trabajadores entre otros.

De inicio en su título primero hace referencia a la "Estructura Municipal" y nos menciona los 122 municipios que conforman el Estado.

En segundo término, nos habla del “Desarrollo Municipal”, al hacer referencia a la facultad que tienen los ayuntamientos para elaborar y poner en práctica planes y programas que ayuden al Municipio a lograr los objetivos que tiene encomendados (aprovechamiento de recursos, expansión, desarrollo, servicio, etc.)

Respecto de la “Organización Territorial”, los municipios tendrán la extensión y los límites reconocidos por el propio Estado. Dentro del mismo Municipio se reconocerán las Delegaciones, Subdelegaciones, Sectores o Secciones y Manzanas. Por otro lado, los centros de población dada su importancia, concentración demográfica y servicios públicos, tendrán las categorías de Ciudad, Villa, Pueblo, Ranchería y Caserío.

En su capítulo tercero de la “Población”, nos hace establecer una pequeña analogía o similitud con el capítulo Constitucional referente a los nacionales y a los extranjeros, pues nos habla de la vecindad del Municipio, los requisitos para adquirirla y la forma en que se pierde, así como derechos y obligaciones.

Pasamos así al título segundo en el cual nos habla del “Régimen Municipal”, es decir; quién, cuando y cómo se instalará el Ayuntamiento, su funcionamiento, facultades y obligaciones. Por lo que toca a su capítulo primero “Integración e Instalación del Ayuntamiento”, nos dice que los Municipios son independientes entre si y que ejercerán sus atribuciones dentro de los límites de su territorio. Nos dice también que el Ayuntamiento o Cabildo se renovará cada tres años y se integrará por un presidente y un número variable de síndicos y regidores, de acuerdo a la cantidad de habitantes del Municipio, además de contar con las Comisiones de Planificación y Desarrollo Municipal y los Consejos de Colaboración Municipal o de Participación Ciudadana para auxilio en la solución de problemas municipales.

En el capítulo segundo nos señala el “Funcionamiento de los Ayuntamientos”, en el cual establece que el Ayuntamiento podrá sesionar cuando menos una vez cada ocho días o en forma permanente si es necesario; estas sesiones serán públicas y se podrá sesionar con la mayoría de sus integrantes y las resoluciones serán por mayoría de votos. Las sesiones serán presididas por el Presidente Municipal y tendrá voto de calidad.

Las facultades y obligaciones de los Ayuntamientos están dispuestas en el art. 31 en sus 38 fracciones así como sus impedimentos consagrados en el Art. 44.

En su título tercero, capítulo I, II y III, nos habla de las facultades y obligaciones de los integrantes del Ayuntamiento en lo individual a saber: Presidente Municipal, Síndicos y Regidores respectivamente. Por último en el mismo título tercero, en su capítulo V hace referencia "De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales", los cuales están encargados de estudiar, examinar y resolver los problemas municipales proponiendo proyectos de solución.

Pensamos que la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de México, es sin lugar a dudas una ley que propicia la apertura democrática, el mejor manejo de los recursos, la profesionalización de los integrantes de la administración municipal al igual que la moralización de las autoridades municipales.

d) BANDO MUNICIPAL

Existe la postura respecto a que si el Ayuntamiento legisla o no, ya que la autonomía municipal comprende el ejercicio de legislar, que consiste en el poder del Municipio para darse sus propias leyes internas a través de acuerdos del Cabildo como cuerpo colegiado y deliberante mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones. Dicha función es legislativa, porque las resoluciones que emite, constituyen normas de observancia obligatoria dentro de la jurisdicción municipal.

Legislar es dictar normas jurídicas de general observancia. Los bandos y las ordenanzas municipales contienen normas de general observancia en su ámbito municipal, por lo que constituyen actos legislativos municipales dictados por cuerpos colegiados deliberantes que son los Cabildos.

En efecto, estas disposiciones están constituidas por un elemento material que radica en los caracteres de la norma legal que contienen:

I. Su carácter obligatorio impuesto por el poder público.

II. Que produzca efectos generales y permanentes.

III. Que se establezca en términos abstractos e impersonales.

La norma expedida por el Cabildo cumple, por consiguiente, con las características de obligatoriedad, generalidad, abstracción, impersonalidad y permanencia.

El Art. 115 de la Constitución reformado el 3 de febrero de 1983, presenta al respecto la siguiente adición:

“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”.

Sin embargo, debe entenderse que esta facultad municipal en ningún caso estará sujeta a revisión y aprobación del Congreso del Estado.

Las bases normativas a que alude el art. 115 Constitucional deben figurar en las respectivas leyes orgánicas del Municipio Libre de cada Estado de la República.

e) REGLAMENTO INTERIOR DEL AYUNTAMIENTO

El reglamento interior del Ayuntamiento puede constar de varios capítulos en los cuales contemple, disposiciones generales del Ayuntamiento que son de aplicación general y obligatoria, de la integración y residencia del Ayuntamiento, contempla otras atribuciones y obligaciones que tiene el Ayuntamiento que no contempla la ley orgánica, como es el de aprobar circulares, reglamentos y planes municipales, contempla atribuciones de los miembros del Ayuntamiento que no son contempladas en la ley orgánica y son de suma importancia para la administración del Municipio, como las sanciones en que incurren los miembros del Ayuntamiento.

Alude a las comisiones que se encargan de examinar y resolver los problemas del Municipio, de vigilar que se ejecuten las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento.

Los elementos para la formulación del reglamento interior del Ayuntamiento se consideran como:

I. Disposiciones Generales; se establece que el Ayuntamiento es el representante del Municipio, del cual el Presidente Municipal tiene el ejercicio del gobierno municipal que junto con los demás integrantes del Ayuntamiento son el órgano supremo de gobierno y de la administración municipal, y tienen competencia plena y exclusiva sobre su territorio, población, organización política y administrativa en los términos que fijan las leyes respectivas. Esto será durante un periodo de tres años que durará en su cargo el Ayuntamiento.

II. De la residencia e instalación; el Ayuntamiento residirá en la cabecera municipal y su domicilio oficial será en el palacio municipal y sólo con la aprobación del Congreso del Estado podrá trasladarse a otro lugar dentro del Municipio. Para la instalación de un nuevo Ayuntamiento se sesionará en el lugar que se señale para tal efecto, los miembros electos bajo la dirección del Presidente Municipal quien rendirá su protesta y a la vez la tomará a los demás miembros del Ayuntamiento entrante, declarándolo formalmente instalado.

Asimismo las funciones de los miembros del Ayuntamiento, así

como las sesiones y sus debates, las votaciones y sus acuerdos forman parte del contenido del Reglamento Interior del Ayuntamiento.

En el reglamento interior del Ayuntamiento se establecen atribuciones muy específicas, ya que son contempladas cuando los integrantes del Ayuntamiento forman parte de comisiones determinadas dentro de un municipio, esto aplica para los regidores municipales, porque estos forman parte de las diferentes comisiones que existen en un Municipio.

2. LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

El objeto de esta ley, es reglamentar el título cuarto de la Constitución Federal en materia de:

- I. Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.

- II. Las obligaciones en el servicio público.

- III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político.

- IV. Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

- V. Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del proceso penal de los servidores públicos que gozan de fuero y;

VI. El registro patrimonial de los servidores públicos.

Estos puntos nos dan la pauta a las disposiciones a que quedan sujetos los servidores públicos, en el caso de los Regidores de Representación Proporcional, de igual manera quedan obligados, aunque serán las leyes locales las que dispongan las causas así como las sanciones, a que serán sometidos los servidores públicos en cada entidad federativa.

3. LEY DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS DEL ESTADO DE MEXICO Y MUNICIPIOS

La Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios es una de las más fieles interpretaciones de las reformas del art. 115 Constitucional.

En una parte de la Frac. I del art. 115 Constitucional se señala que será la ley de cada uno de los Estados, la que determine las causas por las que un Ayuntamiento tendrá que ser suspendido o desaparecido.

La trascendencia de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios radica en que serán las legislaturas de los Estados quienes determinen las “causas graves” en que puede incurrir un gobierno municipal para que tenga que enfrentar un proceso eminentemente político.

La citada ley aclara las situaciones en las que el Ayuntamiento puede quedar sujeto a un proceso de suspensión.

Finalmente esta ley es un instrumento para reforzar la democracia participativa. No se trata de otorgar derechos al Ejecutivo Estatal para que a su libre arbitrio determine la desaparición de los Municipios.

Indica también las obligaciones y responsabilidades del Gobierno Municipal, así como los juicios políticos y su procedimiento, las sanciones y manifestación de bienes de los servidores públicos.

La penetración y adecuaciones de esta ley son lo que impulsa a la realización de estudios municipales que deben servir de base para el análisis de la realidad jurídica municipal.

CAPITULO CUARTO
REALIDAD POLITICA MUNICIPAL

1. INTEGRACION DEL AYUNTAMIENTO

Los cabildos estarán formados por los miembros del ayuntamiento y por el secretario del ayuntamiento que son: el presidente municipal, el síndico procurador y los primeros regidores y para tener decisiones dentro del Cabildo será con la mayoría de los miembros los cuales tendrán iguales derechos y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos, el que presida la sesión siempre tendrá voto de calidad.

Para resolver los asuntos de su competencia sesionará el Cabildo cuando menos una vez a la semana y cuantas veces sean necesarias. En la práctica en el municipio se sesionan todos los lunes a las diez de la mañana y en la gran mayoría de los casos no asisten la mayoría de los miembros del Ayuntamiento, solo el fin de mes y si algún ciudadano del municipio solicita se le permita entrar a la sesión sólo de espectador, no lo permiten, aún cuando la sesión es ordinaria y no de carácter secreto.

El día de la instalación del nuevo ayuntamiento sesionarán, en el lugar que se señale para tal efecto, los miembros electos bajo la dirección del presidente municipal quien rendirá su protesta y la tomará a su vez a los miembros del ayuntamiento entrante declarándolo formalmente instalado.

2. REFORMA MUNICIPAL

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

"En el nivel político se observa también que durante siglos ha prevalecido una centralización del poder y de la capacidad de decisión en los niveles superiores de gobierno, lo cual ha propiciado la formación de una estructura piramidal de distribución del poder en la que al municipio le ha correspondido el último escalón. Esto se manifiesta esencialmente en la falta de autonomía que padece la institución municipal". (* 47)

Es por ello que los revolucionarios que participaron en los debates del Constituyente de 1917, conscientes del hecho de que los municipios padecían una franca dependencia política con respecto a los grandes centros de poder, plantearon la urgente necesidad de emprender la revitalización política de los municipios mexicanos.

(47) "Derecho Municipal". Cuaderno No. 18. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México 1986. Pág. 140.

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

"El Congreso Constituyente intentó definir en el Artículo 115 los distintos elementos que habrían de garantizar una verdadera autonomía política municipal y en esa medida hacer participe al ayuntamiento del desarrollo nacional. Sin embargo, otro problema quedó en pie: el Constituyente consagró la libertad municipal pero no reglamentó su ejercicio". (*48)

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

La crisis que vivimos en la actualidad es en esencia una crisis de centralización que ha concentrado los recursos materiales, financieros y

(*48) *Ibidem.* p. 140.

humanos, y las actividades productivas en unas cuantas regiones del territorio nacional.

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

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

"El Estado ha experimentado también un proceso de centralización que fue despojando al municipio de sus recursos y de sus capacidades provocando al mismo tiempo la extinción del poder municipal y la expansión del poder del gobierno federal. Los ingresos nacionales se fueron concentrando en manos de la Federación y de los Estados en menor medida, quedando sólo una mínima parte para los municipios. Así,

mientras que en 1929 la Federación absorbía el 71.1 por ciento de los ingresos del país, las entidades federativas el 21.2 por ciento y los municipios el 7.7 por ciento, para 1962 la proporción había sufrido modificaciones que acentuaron los niveles de empobrecimiento de los gobiernos municipales los cuales en ese año participaron sólo del 1.1 por ciento de los ingresos en relación al 90.7 por ciento de la Federación y al 8.3 por ciento de los Estados". (*49)

En consecuencia, los municipios se ven obligados a solicitar el apoyo económico de los Estados y la Federación, mermando su autonomía y generando un círculo vicioso. Los municipios pierden su autonomía porque son pobres y por lo tanto requieren de la intervención estatal y federal, la cual repercute en una mayor dependencia que tiende a empobrecerlos aún más.

Uno de los grandes obstáculos para el desarrollo del municipio es que su gobierno recibe de los gobiernos federal y estatal un escaso, aunque actualmente creciente financiamiento que no le permite satisfacer los requerimientos de la comunidad en materia de servicios públicos. A ello se debe que el gobierno municipal sufra descrédito frente a los ciudadanos

(*49) OLMEDO Carranza, Raúl. Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. Pág. 127 Tomo 29 Julio-Agosto 1987.

y pérdida autoridad y legitimidad al aparecer como mal administrador de los intereses de la colectividad.

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

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

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

La solución al círculo vicioso no es sólo demandar más financiamiento a la Federación, pues los recursos siempre son limitados sobre todo en estos momentos en que el gobierno federal debe afrontar el compromiso de reordenar la economía y pagar los intereses de la deuda externa. Se trata de rebasar los límites de la mera prestación de los

servicios públicos, para que el municipio intervenga en aquellas actividades económicas que le permiten generar sus propios ingresos con los cuales habrá de mejorar la administración y la prestación de los servicios públicos.

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

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

"El Municipio tiene la capacidad de inducir la organización cooperativa del trabajo para la creación de poder. Sólo hay una forma de generar poder donde no existe previamente: organizando a la comunidad. La organización es la generadora originaria del poder. Organizar es participar en la acción social. Este es el proceso de democratización integral de la sociedad que es el fundamento de la Reforma Municipal".
(*50)

Es precisamente porque el Municipio tiene escaso poder económico que necesita generar poder social, mientras no se comprenda este principio básico, la descentralización y el fortalecimiento municipal no serán posibles. La descentralización no es una simple reasignación de lo centralizado. No es la redistribución de la escasez, sino la creación de las condiciones para generar más riqueza en todo el territorio. La descentralización no es la simple desconcentración territorial que siga preservando la centralización del poder económico y político.

El fortalecimiento municipal tiene que realizarse desde el interior del Municipio. No puede realizarse desde el exterior. Si el Municipio no genera

(*50) *Ibidem.* Pág. 129.

su propio poder social no podrá atraer hacia sí otros poderes como el económico. Si no tiene poder, no puede ser receptor de recursos externos.

"La descentralización se fundamenta en el ejercicio pleno del municipio libre. Descentralización y municipio forman una unidad y realizan un mismo movimiento. Pero este movimiento no puede provenir solamente de las decisiones de los grandes centros de poder. Tiene que estar fundado en la participación de la comunidad que lo habita. No se puede poner en actividad si su comunidad no lo desea. Desarrollarlo económicamente implica hacerlo políticamente". (*51)

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

(*51) *Ibidem.* p. 129.

"En la tradición de nuestro país, el presidente municipal es el factor principal para la organización de la comunidad. Por ello requiere tener la confianza de su comunidad y la disposición volitiva para poner en actividad los recursos humanos, materiales y naturales del municipio, tiene que comportarse como auténtico representante de la comunidad. Si no lo hace así, será difícil que la comunidad lo siga. Un obstáculo para fortalecer al municipio y para ponerlo en actividad puede ser entonces el propio presidente municipal. En cambio, el mejor impulsor del desarrollo municipal será el presidente municipal verdaderamente representativo, capaz de movilizar a la comunidad para el beneficio de la misma. Esa es la razón por la cual el mejor aliado de la política de descentralización será la autoridad municipal, elegida democráticamente y capacitada para organizar a la comunidad". (*52)

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

(*52) *Ibidem.* Pág. 130.

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

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

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

Avanzar en la política de descentralización implica seguir la consolidación del sistema político mexicano, construir una democracia

concebida no sólo como un sistema que tenga como base el mejoramiento de los niveles de vida de la población.

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

“El procedimiento que ha adoptado México de manera sistemática para superar sus contradicciones fue el de ampliar la democracia en vez de restringirla, en medio de una de las crisis más difíciles que agobiaron al mundo subdesarrollado, el ex presidente de México, Miguel de la Madrid propuso al Congreso de la Unión, al asumir su mandato en diciembre de 1982, que se estableciera la representación proporcional sin excepción en todos los municipios del país, que se abriera la posibilidad de que los partidos minoritarios tuvieran representación en los ayuntamientos a través de regidores de partido. Existe la convicción de que los problemas nacionales por más graves que sean, tienen que resolverse ampliando la democracia como método del sistema político para resolver los problemas que la Nación encuentra en la marcha de su desarrollo”. (*53)

(*53) *Ibidem.* p. 133

Al ex presidente Miguel de la Madrid se debe el mérito histórico de haber promovido la institucionalización del poder municipal, mediante la reforma del Art. 115 de la Constitución. Hoy el municipio mexicano que define sus atribuciones y que amplía de manera fundamental su poder y su autonomía. Ya las legislaturas estatales han incorporado la reforma del Art. 115 a sus constituciones locales llevando así la Reforma Municipal a una segunda etapa de concreción y realización.

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

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

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

El fortalecimiento del Municipio no es una cuestión técnica sino eminentemente política. Por supuesto, la técnica juega un papel muy importante para que el gobierno y la administración municipales puedan asumir las nuevas tareas y facultades que le atribuye la Constitución. Pero la Reforma Municipal es ante todo una ampliación de la democracia. Es necesario advertir contra todo intento de reducir esta reforma política a un

problema de capacitación técnica. El método para lograr la transformación económica, política y social del país es el desarrollo de la democracia. México requiere profundizar más la política de democratización y descentralización a través de la cual habrá de llevarse a cabo la redistribución de los recursos hacia los 2,418 municipios que conforman la Nación.

Para que la sociedad pueda detener las tendencias centralizadoras debe tener poder. Si la abrumadora mayoría de los municipios mexicanos no ha podido oponerse al torbellino centralizador que los ha despojado de sus actividades, es porque el Municipio no ha tenido poder. La Reforma Municipal no podrá realizarse en toda su amplitud si no cuenta con la participación activa e intensa de todos los sectores de la sociedad. La fuente originaria de poder es la organización de la comunidad, o corre el riesgo de convertirse en otra medida centralizadora. (*54)

(*54) *Ibidem.* pág. 145

4. REGIDORES Y REGIDORES DE REPRESENTACION PROPORCIONAL

Una vida social democrática, participativa y llena de significación, se puede dar en el Municipio; los asuntos y cuestiones que se plantean son conocidos de todos y a todos importan.

El gobierno y la administración municipales son realizados por un Ayuntamiento electo, integrado por vecinos, constituyen una respuesta al problema de nuestro tiempo de administraciones frías, mecánicas, deshumanizadas e impersonales, sin arraigo ni compromiso.

"Puede ser que si reconocemos insuficiencias e inmadurez en lo político, daríamos un primer paso para remover causas de debilidad del Municipio y en sus autoridades". (*55)

Es frecuente advertir en presidentes municipales, regidores y síndicos, una falta de seguridad y de conocimiento de su misión, de los valores e intereses que representan. Sin restar importancia a la capacidad

(*55) SALAZAR, Medina Julián. "Elementos Básicos de la Administración Municipal". Universidad Autónoma del Estado de México. 1987. Pág. 81.

e información de reglas, métodos, procedimientos y formas, es importante una preparación política, una reordenación de valor de la confianza, una reafirmación de la importancia de la relación sencilla y amable, una reiteración de la idea de servicio y de dignidad.

Muchos que han abogado con palabras por la autonomía, violentan después, como funcionarios y con hechos, la voluntad popular, con abusos de la autonomía; utilizada como patente de incumplimiento de derechos y opresión con interferencias en la designación que por supuesto no les toca hacer, de candidatos y de autoridades.

Aún hay en número siempre excesivo e inaceptable, componendas de autoridades con caciques y corruptos prepotentes, oposición al reconocimiento de la diversidad social y las preferencias de la comunidad, lo que frustra o cancela la democracia, anula consensos y desanima la participación y colaboraciones.

A pesar de los problemas y defectos, que pueden ser superados hasta erradicarlos, en cada localidad, es fácil para cada ciudadano, mediante una actitud positiva de las autoridades, darse cuenta

concretamente de que su participación política está directamente relacionada con su bienestar espiritual y material, el de su familia y su comunidad. Por ello, el municipio es una auténtica escuela de responsabilidad cívica y debe crecer con cimientos del sistema político y apoyo efectivo de los poderes públicos.

Los partidos políticos también tienen una singular responsabilidad en el establecimiento y operación de procesos políticos electorales, que expresan claramente la voluntad ciudadana, tanto para el caso de candidatos a puestos de elección como para plantear diversas demandas y proposiciones. Los partidos tienen obligación de hacer públicas sus tesis políticas y sociales con sencillez, franqueza y precisión, en relación con los problemas y aspiraciones propios de cada localidad.

"La democracia es un proceso. Hemos alcanzado un buen grado de democracia. Recordemos que la Revolución partió de la dictadura de Porfirio Díaz, de la ausencia total de participación electoral. Pero nos falta todavía recorrer mucho camino, como lo declaró el ex presidente Miguel de la Madrid, al señalar la necesidad de descentralizar y de redistribuir el poder hacia los estados, los municipios y la sociedad civil; es decir, la necesidad de hacer participar a cada uno de los ciudadanos no sólo del

derecho al voto sino del derecho al trabajo, a la producción económica, a la cultura. La democracia es el medio para hallar los términos comunes, los acuerdos dentro de los desacuerdos y de hallarlos en paz. La paz social es la medida de la democracia. Hasta hoy, los mexicanos hemos logrado encontrar los términos comunes, los acuerdos, dentro de la paz social. Esa es la virtud de la democracia del sistema político mexicano. Defectos más, defectos menos, lo importante ha sido conseguido. La paz social lograda por la vía de la democracia es fundamental para la vida de cada uno de nosotros, para la vida familiar. Si no hay paz social, no hay vida familiar segura". (*56)

"Todos tenemos quejas contra los defectos de la democracia. Es normal. El ex presidente de México levantó la voz contra un defecto mayor de la democracia: la centralización. Es en virtud de la democracia, de la libertad de fortuna, de la libertad de tránsito, de la libertad de expresión, de la libertad de trabajo, que se ha producido la centralización del poder en las grandes urbes industriales, a costa del abandono de la provincia. Pero el ex presidente de México piensa correctamente, que la manera de combatir esos efectos -y defectos- es ampliar la democracia, no

(*56) OLMEDO Carranza, Raúl. Op. cit. Pág. 140.

restringirla. La democracia debe tomar ahora la forma de la descentralización del poder. Se debe dar poder a los estados, a los municipios, a la sociedad, para que tengan la posibilidad real de reclamar sus derechos". (*57)

"Por ello, el ex presidente Miguel de la Madrid, ha impulsado el fortalecimiento de los municipios, de los estados y de la sociedad, mediante diversas acciones legislativas a fin de que la redistribución del poder se institucionalice, se haga permanente. Ha abierto los cauces para que los partidos políticos más representativos de la sociedad participen en las decisiones nacionales". (*58)

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

(*57) *Idem.* p. 140

(*58) *Idem.* p. 140

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

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

"En el nivel de gobierno estatal, la institucionalización del poder ha sido más lenta y desigual. Sin embargo, se puede afirmar que en la actualidad todos los estados de la República han alcanzado un grado satisfactorio de institucionalización que sin duda es necesario superar

continuamente. Las administraciones públicas estatales cuentan con personal calificado y con experiencia. Hay diversidad de estilos políticos en los Estados. Pero existe ya la estructura institucional plenamente afirmada que sólo le hace falta desarrollarse según las condiciones económicas, demográficas y culturales de cada Estado". (*59)

"En cambio, en el nivel de gobierno municipal prácticamente no existe una estructura institucional. El Ayuntamiento, base de la institución municipal, tenía mal definidas - más bien indefinidas- sus atribuciones y funciones, por lo que tanto el nivel estatal como el federal, absorbieron el poder que le correspondía al Municipio. Además en la mayoría de los municipios, cuando cambian las autoridades, no hay continuidad en las acciones. Ello significa que no hay instituciones capaces de preservar y acumular el patrimonio administrativo y político de su Ayuntamiento.

Excepto en municipios desarrollados, cada nuevo equipo de gobierno municipal tiene que empezar casi desde cero. Tiene que elaborar sus archivos, sus métodos de trabajo, tiene que formar su nuevo personal

(*59) *Idem.* p. 142

administrativo, etc. Y cuando está entrenado para gobernar y administrar se termina su periodo de tres años y tiene que cederle el puesto a un nuevo equipo que a su vez, tiene que volver a partir de cero" (*60)

En el caso de los regidores, algunas de sus funciones, que son al mismo tiempo parte de sus atribuciones son:

- Vigilar y atender el ramo de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento.
- Formar parte de las comisiones para las que fueron designados por el presidente municipal.
- Concurrir a las ceremonias cívicas y a los demás actos a que fueren citados por el presidente municipal.

Asimismo, se les asigna a los regidores en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, supervisar los servicios públicos municipales como lo señala el siguiente artículo.

(*60) *Idem.* Pág. 142.

Artículo 127. Cuando los servicios públicos sean prestados directamente por el ayuntamiento, serán supervisados por los regidores o por los órganos municipales respectivos, en la forma que determina esta ley y los reglamentos aplicables.

Los servicios públicos municipales a que hace alusión el artículo anterior son los siguientes:

- 1) Agua potable, alcantarillado, saneamiento y aguas residuales
- 2) Alumbrado público
- 3) Limpia y disposición de desechos
- 4) Mercados y Centrales de Abasto
- 5) Panteones
- 6) Rastro
- 7) Calles, parques, jardines, áreas verdes y recreativas
- 8) Seguridad Pública y Tránsito

9) Embellecimiento y conservación de los poblados, centros urbanos y obras de interés social

10) Asistencia social en el ámbito de su competencia.

11) De empleo (*61)

Como consecuencia entonces, es sumamente importante que tenga conocimientos en cuestiones administrativas y jurídicas, ya que en sus manos está procurar parte del bien común.

El regidor (*62) es quien rige a gobernar; se entiende por ello que los integrantes de un Ayuntamiento, en el caso especial los regidores les compete organizarse para llevar bien la administración municipal, son los que harán notar en las sesiones de Cabildo, las necesidades de los habitantes, ya que estos dentro de las facultades y obligaciones que le señala la Ley Orgánica Municipal, son los de asistir a las sesiones de Cabildo que celebre el ayuntamiento, porque ellos deliberarán junto con el presidente, las propuestas hechas al Ayuntamiento por los demás miembros que auxilian a la administración.

(*61) "Ley Orgánica Municipal del Estado de México". 1995. Prontuario de Legislación Fiscal.

(*62) "Ley Orgánica Municipal del Estado de México". Op. Cit.

4. ATRIBUCIONES DE LOS REGIDORES

“Tendrán facultad de suplir en sus faltas temporales al Presidente Municipal, en la forma señalada por la propia ley; atender y vigilar el ramo de la administración municipal que le encomienda el Ayuntamiento, formar parte de las comisiones señaladas por el Presidente Municipal, concurrir a las ceremonias que sean citados por el Presidente Municipal, así mismo acordarán con el Presidente Municipal los asuntos de su administración dentro de su competencia, tendrán voz y voto en las sesiones de cabildo, informarán al Presidente Municipal las carencias e irregularidades que observen dentro de su ramo correspondiente, participarán en la elaboración del plan de desarrollo Municipal, asesorarán a los delegados municipales, jefes de manzana sobre las necesidades que surgen; una vez asentadas algunas de las facultades de los Regidores se puede observar que tienen un papel muy importante por desempeñar en la administración municipal, ya que funcionan como parte integrante del Ayuntamiento y dirigen el régimen administrativo”. (*63)

Las atribuciones asignadas a los Regidores, generalmente quedan contempladas en las Leyes Orgánicas Municipales de las entidades federativas. Para el caso del Estado de México, a continuación las mencionamos:

(*63) “Ley Orgánica Municipal del Estado de México”. Op. Cit.

1. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el Ayuntamiento.
2. Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos establecidos por esta Ley.
3. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el Ayuntamiento.
4. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el Ayuntamiento y aquellas que le designe en forma concreta el Presidente Municipal.
5. Proponer al Ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal.
6. Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento.
7. Las demás que le otorgue esta Ley y otras disposiciones aplicables.

Los regidores son los responsables de la buena marcha de la Administración Municipal y de la Prestación y Vigilancia de los Servicios Públicos.

Su función principal consiste en desempeñar las comisiones que les sean encomendadas, previstas en la Ley Orgánica y en el reglamento interior del Ayuntamiento.

5. PROHIBICIONES DE LOS REGIDORES

Los requisitos y restricciones a que quedan sujetos los Regidores de Mayoría, son objetivamente las mismas a las que quedan sujetos los Regidores de Representación Proporcional. Así queda establecido, por citar un ejemplo, en la Constitución del Estado de México, en los artículos 119 a contrario sensu; y en el art.120 que transcribimos a continuación.

Art. 119. Para ser miembro propietario o suplente de un Ayuntamiento se requiere:

I. Ser mexicano por nacimiento, ciudadano del Estado en pleno ejercicio de sus derechos;

II. Ser mexiquense con residencia efectiva en el Municipio no menor a un año o vecino del mismo con residencia efectiva en su territorio no menor a tres años, anteriores al día de la elección; y

III. Ser de reconocida probidad y buena fama pública.

La Ley establece las restricciones.

Art. 120. No pueden ser miembros propietarios o suplentes de los Ayuntamientos:

I. Los diputados y senadores al Congreso de la Unión que se encuentren en ejercicio de su cargo;

II. Los diputados a la Legislatura del Estado que se encuentren en ejercicio de su cargo

III. Los jueces, magistrados o consejeros de la Judicatura del Poder Judicial del Estado o de la Federación

IV. Los servidores públicos federales, estatales o municipales en ejercicio de autoridad

V. Los militares y los miembros de las fuerzas de seguridad pública del Estado y los de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección, y

VI. Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes del día de la elección.

Los servidores públicos a que se refieren las fracciones III, IV y V, Serán exceptuados del impedimento si se separan de sus respectivos cargos por lo menos 60 días antes de la elección. (*64)

No tienen facultades ejecutivas en materia de gobierno porque han sido delegadas en el Presidente Municipal.

En lo general, los Regidores de Representación Proporcional, también quedan sujetos a todo el Orden Jurídico de México.

(*64) "Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México". Editorial Sista. 1997

CONCLUSIONES

Primera. El Municipio es una porción territorial (componente de una Entidad Federativa), con población (asentada en dicho territorio) y con un gobierno (electo por su mismo pueblo) denominado Ayuntamiento.

Segunda. El Ayuntamiento es el órgano de gobierno de un Municipio. Es el tercer nivel de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) y paradójicamente es la primera instancia entre gobierno y la población.

Tercera. La base constitucional de la existencia y permanencia del nivel de gobierno municipal en México, se ubica en el art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y todas las entidades federativas recogen y respetan dichas bases en sus respectivos ordenamientos legales.

Cuarta. A la población de un Municipio le corresponde tener un Ayuntamiento, conformado o integrado por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, respecto a estos dos últimos cargos, su número dependerá de la población municipal.

Quinta. Los integrantes del Ayuntamiento serán electos por voto universal, directo y secreto (a excepción donde se estile el método de usos y costumbres) pero en ambos casos respetando las bases legales, federales, estatales y municipales o de usos y costumbres, respectivamente.

Sexta. Los Regidores de Representación Proporcional son los representantes populares de las minorías electorales. Esto como principio democrático de la representatividad de todas las fuerzas o ideologías políticas, y la Representación Proporcional se le asigna a la segunda fuerza político-electoral, o sea, al partido que obtuvo el segundo lugar en número de votos en una contienda electoral.

Séptima. A los Regidores de Representación Proporcional, la ley les asigna las mismas atribuciones que a los regidores de mayorías, no obstante lo anterior y a pesar de que la ley así lo establece, la realidad nos muestra que los regidores de mayoría, por ser los representantes populares que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la elección, éstos se consideran a sí mismos como de mayor jerarquía, siendo esto falso y discutible, ya que en todo caso debe tenerse en cuenta la experiencia administrativa y política.

Octava. La presencia de los Regidores de Representación Proporcional, además de jugar un papel de análisis en las acciones de los

ayuntamientos, podrá contrarrestar el excesivo control centralizador de los presidentes municipales, quienes al tener colaboradores en quien depositar la supervisión de los servicios públicos, cuando estos sean prestados directamente por el Ayuntamiento, recibirán el apoyo necesario para una mejor gestión municipal.

PROPUESTAS

Primera. Reformar las constituciones locales a fin de que los aspirantes a la candidatura de cualquier cargo de elección popular, los candidatos sean de reconocida militancia partidista, esto con el objeto de que exista un verdadero compromiso y arraigo con los ideales de sus partidos.

Segunda. Reformar las propias constituciones locales, para una vez que los candidatos hayan sido electos, se les impartan cursos de preparación y capacitación, para un mejor desempeño de sus funciones en su período como integrantes de la administración pública.

Tercera. Reformar las leyes orgánicas municipales, para que los regidores ya sean de mayoría o de representación proporcional, no sólo deban formar parte, sino también puedan aportar su experiencia administrativa al igual que su capacidad intelectual y política, a cada una de las comisiones formadas dentro del ayuntamiento para mayor eficacia en la gestión municipal.

Cuarta. Proponemos que el número de regidores de mayoría disminuya, porque consideramos que siendo de la misma planilla que la del presidente municipal, su capacidad de análisis y toma de decisiones pueda verse sometida a la disciplina partidista, y por el contrario proponemos para que

exista un equilibrio en las acciones del ayuntamiento, que el número de regidores de representación proporcional, se sostenga o conforme no sólo en base al número de habitantes de la población, sino para una mayor y mejor representación en los acuerdos del gobierno municipal, de los habitantes que votaron por los partidos políticos que no ganaron la elección.

BIBLIOGRAFIA

BONNARD. **"Tratado de Derecho Administrativo"**. Ed. Civitas, España. 1987.

CALZADA Padrón, Feliciano. **"Municipio Libre, Fortalecimiento del Federalismo"**. Primera Edición. Ed. UNAM. México. 1983.

COLIN, Mario. **"El Municipio Libre"**. Ed. UNAM. México 1954.

COLIN, Mario. **"Las Constituciones"**. Ed. UNAM. México 1949.

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada". Colección Popular. Ciudad de México. Serie Textos Jurídicos. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

CUESTA, José Luis. **"El Municipio y sus Orígenes"**. Ed. Diana. México 1971.

DELGADILLO Gutiérrez. Luis Humberto. **"Elementos de Derecho Administrativo"**. Ed. Limusa. México.

DIAZ DE LEON Fleury, Carlos. **"Apuntes de Derecho Municipal"**. Curso de Derecho Político UNAM, ENEP ACATLAN. 1990.

ESMEIN. **"Tratado de Derecho Político"**. Ed. Civitas. España. 1958.

FLORES Magón, Ricardo. **"La Revolución Mexicana"**. Colección 70. Primera Edición. Ed. Grijalbo, S.A. México 1975.

FRAGA, Gabino. **"Derecho Administrativo"**. Ed. Porrúa. México.

GONZALEZ A. Carrancá, José Luis. **"La Grandeza de Roma"**. Ed. PAC. México 1963.

KELSEN, Hans. **"Teoría Pura del Derecho y del Estado"**. México. Editora Nacional. 1949.

LITTRE, Benson. **"Los Municipios Franceses"**. Ed. Science d'droit Constitutionale. Córcega. 1961.

LOPEZ Portillo, José. **"Apuntes del Curso de Teoría del Estado"**. Impartido en el año de 1953 en la Facultad de Derecho de la UNAM.

MACEDO, Miguel S. **"El Municipio y su Evolución Social"**. Tomo 1. Primera Edición. Editada por Colección de Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos. México 1972.

MORALES Jiménez Alberto. **"Historia de la Revolución Mexicana"**. Primera Edición. Ed. Porrúa. México 1939.

MUÑOZ, Virgilio y RUIZ Massieu, Mario. **"Estudios de Derecho Municipal"**. Ed. ESPASA Calpe, Barcelona 1985.

OCHOA Campos, Moisés. **"El Municipio, su Evolución Institucional"**. Ed. Porrúa. México 1991.

OLMEDO Carranza, Raúl. Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de Estudios Municipales de la Secretaría de Gobernación. "Tomo 29". Julio-Agosto 1987.

POSADA, Adolfo. **"El Sufragio"**, Compañía Anónima de Librerías. Publicaciones y Ediciones. ESPASA Calpe. Barcelona 1992.

RABASA, Emilio O. Y CABALLERO, Gloria. **"Mexicano: Esta es tu Constitución"**. Editada por LI Legislatura de Diputados. México 1982.

ROBLEDO Martínez, Reynaldo. **"El Municipio"**. Ed. Porrúa. México.
Segunda Edición 1990.

ROMERO Flores, Jesús. **"Anales Históricos de la Revolución Mexicana"**.
Tomo I. Segunda Edición. Ed. SEP. México. 1963.

SACRISTAN y Martínez Antonio. **"Municipalidades de Castilla y León"**.
Ed. Civitas. España.

SALAZAR Medina, Julián. **"Elementos Básicos de la Administración
Municipal"**. Universidad Autónoma del Estado de México" 1987.

SANTAYANA Bustillo, Luis de. **"Las Cortes Españolas"**. Ed. Trento,
España.

SILVA HERZOG, Jesús. **"Breve Historia de la Revolución Mexicana"**,
Tomo I. Primera Edición. Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1973.

SOLIS Acero, Felipe. **"La Evolución del Régimen Constitucional del
Municipio Mexicano"**. Ed. INAP, Abril-Septiembre 18/19. Primera
Edición. México 1991.

TENA Ramírez, Felipe. **"Derecho Constitucional Mexicano"**. Décima Novena Edición. Ed. Porrúa, S.A. México 1983.

WEBER, Max. **"Economía y Sociedad"**. Tomo III. Ed. El Caballito. México 1978.

LEGISLACION

"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". Ed. Delma. 1997.

"Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México". Ed. Sista. 1997.

"Ley Orgánica Municipal del Estado de México". 1995. Prontuario de Legislación Fiscal.

"Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Ed. Pac. 1999.

"Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios (Estado de México)". Ed. Pac. 1999

O T R A S F U E N T E S

"Derecho Municipal". Cuaderno No. 18. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México 1986.