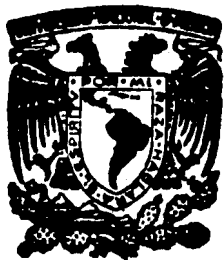


29  
5



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

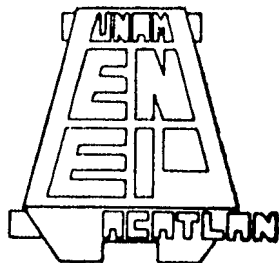
EL EJECUTIVO MUNICIPAL MEXICANO:  
ADMINISTRADOR PUBLICO Y ENTE DE  
DESARROLLO.

## T E S I S

Que para obtener el Titulo de  
Licenciado en Ciencias Políticas  
y Administración Publica

presenta:

**FELIPE DIAZ GABIBAY**



México, D. F.

Diciembre de 1986



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

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

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

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

# INDICE

Página

## INTRODUCCION.

CAPITULO I. EL CENTRALISMO, OBSTACULO A LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN MEXICO.....	1
1. EL ESQUEMA HISTORICO DE GOBIERNO.....	1
1.1. EPOCA PREHISPANICA.....	1
1.1.1. Antecedentes generales...	1
1.1.2. Los Aztecas, el antiguo Estado Mexicano.....	2
1.1.3. El centralizado ejercicio del poder.....	6
1.2. EPOCA COLONIAL.....	10
1.3. INDEPENDENCIA Y REFORMA.....	14
1.4. EL PORFIRIATO Y EL INICIO DEL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE 1910.	17
1.5. EL ACTUAL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.....	22
2. EL CONSECUENTE DEBILITAMIENTO DE LA MODERNA INSTITUCION MUNICIPAL.....	28
2.1. SITUACION POLITICA.....	28
2.2. SITUACION ECONOMICA.....	32

CUADRO 1	
CUADRO 1.1	
CUADRO 2	
CUADRO 3	
CUADRO 4	
CUADRO 5	

CAPITULO II. ANALISIS DE LAS BASES JURIDICAS FUNDAMENTALES EN MATERIA MUNICIPAL.....	36
1. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL.....	36
1.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTORICOS.....	36
1.2. EL DEBATE CONSTITUCIONALISTA DE 1917.....	42
1.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	49
2. LAS MANIFESTACIONES JURIDICAS DEL PODER EJECUTIVO MUNICIPAL EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES.....	56
CUADRO 6.	

CAPITULO III. ANALISIS DE LA SITUACION POLITICO-ADMINISTRATIVA ACTUAL DEL EJECUTIVO MUNICIPAL MEXICANO.....	61
1. FUNCIONES POLITICAS.....	61
2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.....	68

CAPITULO IV. PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO MUNICIPAL MEXICANO.....	75
1. COMO ADMINISTRADOR PUBLICO.....	76
2. COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO.....	82
3. LA NECESARIA ADECUACION LEGISLATIVA..	94
3.1. ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	95
3.2. LEY DE PLANEACION.....	98
3.3. CONSTITUCIONES POLITICAS, LEYES ORGANICAS MUNICIPALES Y LEYES ELECTORALES DE LOS ESTADOS.....	104
CONCLUSIONES.....	106
BIBLIOGRAFIA.....	109

## INTRODUCCION

En nuestro país, son ya muchas las investigaciones que se han realizado en torno a la institución municipal; su origen, evolución, características y marco jurídico han sido analizados en repetidas ocasiones y en más de alguna se ha demostrado que en nuestro país, por sus condiciones históricas -económicas, pero fundamentalmente políticas-, difícilmente podemos hablar de un sistema federal puramente integrado y de un municipio libre, autónomo y fuerte, tal y como lo pretendió el Constituyente de Querétaro en 1917. De igual forma, los estudios que se han hecho sobre el Poder Ejecutivo se han referido exclusivamente al Federal y en algunas ocasiones al de las entidades federativas, olvidándose de la tercera y última instancia del esquema de gobierno mexicano: la municipal.

El objetivo fundamental de este estudio es presentar un documento que palpe la situación actual de los ejecutivos municipales mexicanos quienes, por la realidad histórica del municipio -insisto-, han venido a encasillarse en el papel de primeros conserges de éste; carecen de poder decisor en su nivel de gobierno y junto con las demás autoridades del ayuntamiento se han convertido tan sólo en receptores de las decisiones que emanan de los otros ámbitos de gobierno.

Sabemos de sobra que el municipio en México es considerado "la célula básica de nuestra organización política y administrativa" por lo que se constituye en la institución primaria de democracia y legitimidad del poder; en el nivel de gobierno que tiene el mayor y pleno contacto con la comunidad; un primer esquema y nivel de decisión; un punto de partida, origen de los grandes problemas nacionales; y, de hecho, una instancia abierta para conocer y comprender la compleja realidad mexicana; es también el ámbito ideal para atacar esos problemas desde su base. En conclusión, representa el medio ad hoc para la descentralización de la vida nacional de nuestros días. No debe representar solamente la simple instancia inferior de nuestra forma de gobierno.

Hoy en día el desarrollo de las naciones como la nuestra no puede soslayar las bases fundamentales de su organización política y administrativa, son ellas el punto de partida; concretamente, en el caso de México, el progreso nacional debe pasar, necesariamente, por el progreso del municipio.

Por lo anterior, la responsabilidad real de los ejecutivos municipales no es tan simple; sin embargo, históricamente, el esquema municipal mexicano no ha tenido las facultades ni ha gozado tampoco de la libertad que la ley ha pretendido darle; igualmente no cumple con el cometido que como institución política tiene asignada. Su situación político-económica ha sido la causa de ello.

Políticamente, y dadas las características centralistas, históricamente arraigadas en nuestro sistema político, el municipio y su gobierno se han visto frenados en su quéhacer político. En nuestros días ningún funcionario municipal es considerado como un interlocutor de altura ante los gobiernos estatal y federal; han sido tan solo unidades receptoras de las decisiones que emanan de estos niveles de gobierno; toda la actividad municipal está supeditada a ellos.

En el terreno económico, basta mencionar la postura del diputado constituyente para darnos cuenta de la importancia de este rubro en la vida municipal: "la libertad económica es la base de todas las demás libertades". Es precisamente aquí donde la situación adquiere el tono más crítico aún. La condición económica nacional de nuestros días ha ubicado a las municipalidades mexicanas dentro de un esquema en verdad débil; esta penuria ha conducido a que la Federación se ocupe hasta de los servicios más elementales de la gran mayoría de municipios, haciendo más fuerte aún su dependencia respecto de los otros niveles de gobierno. Queda así roto por todas partes el modelo clásico de un gobierno local.

En este contexto, los presidentes municipales, aún cuando jurídicamente se le reconoce la importante atribución de ser el órgano ejecutivo de la administración pública municipal, se han convertido en los eternos pedigueños de favores a los altos funcionarios de su entidad y del gobierno federal. En la realidad,



se observa que las decisiones más importantes de la vida comunitaria se toman y llegan instrumentadas de los ámbitos superiores de gobierno, donde se considera que los municipios todavía no tienen la capacidad y organización suficiente para formular y conducir sus propios proyectos.

Es necesario no solo modernizar la institución municipal sino, básicamente, otorgarle facultades jurídicas, además de las fundamentalmente políticas, para que los ejecutivos municipales participen concreta y justamente como promotores dinámicos del desarrollo de su comunidad y cumplan eficazmente con su papel como administradores públicos.

El presente trabajo constituye no solamente la realización de una investigación para obtener una licencia profesional sino, además, una inquietud que surgió en mí desde el inicio de mis estudios universitarios en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública, misma que, vino a reforzarse con las experiencias vividas en mi municipio en el Estado de Michoacán y en otros que por cualquier motivo tuve la oportunidad de visitar o permanecer en ellos una corta temporada, así como en el Senado de la República, tan vital ésta última en mi vida profesional y personal.

Con base en una descripción histórica del fenómeno centralista del poder político en México, de los análisis de las bases jurídicas fundamentales en materia municipal, así como de las

condiciones actuales de los ejecutivos municipales de nuestro país, expuestos en los primeros tres capítulos, formulo una propuesta para su fortalecimiento como administradores públicos, por un lado, y como promotores dinámicos del desarrollo por otro; proceso que, incuestionablemente, debe pasar por una adecuación de carácter legislativo. En este caso, me refiero solamente a los cuerpos jurídicos que a mi consideración son claves -Artículo 115 Constitucional; Ley de Planeación; y, Constituciones Políticas, Leyes Orgánicas Municipales y Leyes Electorales en el ámbito local-, sin embargo, reconozco que con base en ellos es necesario hacer una revisión de todas aquéllas normas jurídicas que tienen relación con la materia municipal para efectuar así las adecuaciones que sean necesarias; en este estudio no profundizo en este aspecto.

Quiero aclarar que toco el aspecto jurídico porque política y ley son dos elementos que en ningún momento pueden estar separados, la primera determina a la segunda y a mi consideración nuestra profesión no debe limitarse solamente al campo político ni al administrativo; la política como ciencia y como práctica es un área interdisciplinaria que, además, tiene mucho que ver con todas aquéllas materias que son reglamentadas por la norma jurídica.

---

# CAPITULO I. EL CENTRALISMO, OBSTACULO A LA AUTONOMIA MUNICIPAL EN MEXICO.

---

## 1. EL ESQUEMA HISTORICO DE GOBIERNO.

### 1.1. EPOCA PREHISPANICA.

#### 1.1.1. Antecedentes generales.

Para la gran mayoría de autores, hablar de la organización política y social de los primeros fundadores de lo que es hoy nuestro país no es tarea fácil, una de las principales causas de ello es que los españoles al invadir el territorio mexicano no la mal entendieron, "no comprendieron ni podían comprender una organización tan especial y tan distinta de la para ellos conocida en su patria, y natural fue que explicaran confusamente lo que mal entendían". 1/

---

1/.- Chavero Alfredo, MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, Tomo Primero, Libro Cuarto, Capítulo XII, página 551.

Han sido precisamente las pinturas jeroglíficas y códices existentes, la fuente que a los expertos ilustra sobre la formación y organización política y social de nuestros pueblos prehispánicos.

La organización sociopolítica entre algunos de los antiguos mexicanos fue el clan y la tribu. Varias culturas se instalaron en lo que es ahora el territorio nacional y aunque muchos historiadores sostienen que en cuanto a su organización denotaron una gran similitud, cada una tuvo la suya propia.

#### 1.1.2. Los Aztecas, el antiguo Estado Mexicano.

El motivo por el que me referiré a los Aztecas de manera especial en este estudio es claro: fueron el centro de las culturas prehispánicas y son para la historia algo así como la columna vertebral de nuestro origen como nación; en su tiempo consiguieron crear, en breve lapso, un avanzado sistema social y convertirse en la cabeza de uno de los imperios más poderosos de su tiempo.

Como todos sabemos, los Aztecas fueron uno de los siete pueblos o tribus Nahuas que decían venir de Chicomostoc siendo los últimos en llegar al Valle de México; "se refugiaron en un

islote al occidente del Lago de Texcoco donde, según la leyenda, encontraron la señal que su Dios les había prometido para establecer su ciudad: sobre un peñasco, una águila posada sobre un nopal devorando una serpiente. Este suceso fue probablemente en el año de 1325". 2/

El nivel de organización sociopolítica de los Aztecas era muy superior a los que correspondieron a una tribu, denotaron una perfecta distinción entre gobernantes y gobernados y "desde su establecimiento en el Lago de México se encontraron en posesión de todos los elementos necesarios para constituirse en Estado". 3/

A este respecto, Federico Engels, como uno de los autores clásicos del corte científico materialista, al hablar de la barbarie y la civilización así como de la transformación que sufrieron las organizaciones primitivas para dar origen a la estructura estatal, nos dice que:

"... la democracia primitiva, espontánea, se había transformado en una detestable aristocracia... acababa de surgir una sociedad que, en virtud de las con

---

2/.- Barrón de Morán C., HISTORIA DE MEXICO. Décima Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967, página 114.

3/.- Moreno Manuel, LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS, Ediciones Gubernamentales de la Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981, páginas 121-122.

diciones económicas generales de su existencia, había tenido que dividirse en hombres libres y esclavos, en explotadores ricos y explotados pobres; una sociedad que no sólo no podía conciliar estos antagonismos, sino que, por el contrario, se veía obligada a llevarlos a sus límites extremos... El régimen gentilicio era ya algo caduco. Fue destruido por la división del trabajo, que dividió la sociedad en clases y reemplazado por el Estado". 4/

En este sentido, "desde el tiempo de su peregrinación, los Aztecas, al igual que todas las sociedades precoloniales, presentan una marcada diferenciación clasista y como producto de ésta, una despiadada explotación de los poderosos hacia la inmensa masa popular o Macehualtzin, quienes no tenían ni siquiera la mínima posibilidad de oponerse a las decisiones que tomaran los gobernantes pues éstas eran tomadas de arriba hacia abajo y sin la consulta de quienes iban a resultar afectados por las mismas" 5/, menos aún podían tener posibilidades de organización política.

---

4/.- Engels Federico, EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO, Ediciones de Cultura Popular, S.A., 7a. reedición, México, 1976, páginas 194-195.

5/.- González Ruíz José Enrique, PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN MEXICO, en "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977, página 304.

En esa época existía una perfecta diferenciación de clases aunque solo había sacerdotes, guerreros, una clase comerciante en ascenso y el pueblo común; "las conquistas sucesivas, la absorción de los pueblos de lenguas y usos diversos, introdujeron nuevos elementos en la organización social dando principio a una nobleza distinta en parte de las clases reconocidas, que venía presentando por un lado el nacimiento y la familia, y por otro, la riqueza individual y la propiedad". 6/

Los Aztecas establecieron su ciudad, la Gran Tenochtitlán 7/, en la mesa central del territorio mexicano, tiempo después se convertiría en el centro de un gran imperio que, como todo Estado, poseía un órgano de gobierno; clases sociales subordinadas unas a las otras; un territorio; un régimen jurídico reco

---

6/.- Orozco y Berra Manuel, HISTORIA ANTIGUA Y DE LA CONQUISTA DE MEXICO, Esteva, México, 1880.

7/.- Existen documentos históricos que nos brindan una visión de lo que en ese tiempo era esta gran ciudad: "...tiene dentro deste circuito, toda a la redonda, muy gentiles a posentos, en que hay muy grandes salas y corredores, donde se aposentan los religiosos que allí están. Hay bien cuarenta torres muy altas y bien obradas, que la mayor tiene cincuenta escalones para subir al cuerpo de la torre, la más principal es más alta que la torre de la iglesia mayor de Sevilla. Son tan bien labradas, así de cantería como de madera que no pueden ser mejor hechas ni labradas en ninguna parte, porque toda la cantería que dentro de las capillas donde tienen los ídolos es de imagería y zaquizamies, y el maderamiento es todo de mazonería y muy picado de cosas de monstruos y otras figuras y labores, todas estas torres son enterramiento de señores, y las capillas que en ellas tienen son dedicadas cada una a su ídolo, a que tienen devoción".- Cortés Hernán, EL INFORME AL REY, SEGUNDA CARTA DE RELACION 1522. Muro grabado en la Plaza Templo Mayor en el Centro Histórico de la Ciudad de México.

nocido y sancionado; autodeterminación frente a otros pueblos; y, una ciudad; "todo esto nos autoriza para afirmar la existencia de un Estado Mexica, imperfecto, rudimentario, semitotémico si se quiere, pero Estado al fin, caracterizado por su aspecto oligárquico, teocrático y militar". 8/

### 1.1.3. El centralizado ejercicio del poder.

Desde su fundación, la ciudad de Tenochtitlán "fue dividida en cuatro barrios o calpulli" 9/, división que indudablemente nació, por una parte, de la misma configuración del terreno y, por otra, de sus ideas religiosas. La etimología de la palabra calpulli "nos está indicando que la idea a que corresponde es de índole territorial; encierra un significado relacionado más bien con el hecho de la ubicación que con el de pa-

---

8/.- Seler Eduard, DISERTACIONES, Tomo II, 2a. Parte, página 134, traducción al español directa del alemán en mecanus crito, en el Archivo Histórico del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

9/.- "Según la leyenda, el mismo Dios mandó a los Mexicas que se dividiesen en los cuatro barrios que naturalmente formaban las dos corrientes de agua transparente y azul. Llamaronse estos barrios o calpulli, el que correspondió al cuadrante sudoeste Moyotla y hoy Barrio de San Juan; el del cuadrante sudeste Teópan Zoquipan, hoy Barrio de Santa María; y el noreste Atzacualco, hoy Barrio de San Sebastián en los cuales mandó el Dios que edificasen sus casas y levantasen sus templos, y que los dividiesen en otros barrios más pequeños, entre los que repartieron los Dioses Calbutetc que les había señalado". Chavero, Alfredo, Op. Cit., página 441.



rentezco. En efecto, calpulli, se deriva de la palabra calli que significa casa y de pulli o polli que da idea de agrupación de cosas semejantes, es igualmente denotativo de aumento. El significado más exacto de calpulli es el de vecindario o barrio". 10/

El calpulli era, podríamos decir, un clan elevado al rango de "municipio rural primitivo", integrado por miembros de una misma familia aunque éstos podían mudarse libremente a otro calpulli.

El pueblo azteca determinó como forma de gobierno el Consejo de Estado o Tlatocan, la más importante de las instituciones políticas de la época -que no tuvo un origen popular ni en su fundación ni en el nombramiento de sus miembros-, presidido por el rey o Colhuatecutli, figura máxima en la que estaba concentrado el supremo poder, e integrado por doce grandes señores llamados Tlatoani los que divididos en cuatro cámaras conocían y controlaban todos los negocios de carácter público.

El máximo poder, después del rey, se concentraba en el Tlatoani, perteneciente a la clase privilegiada de los Pipiltzin, elegido por los funcionarios, sacerdotes y militares más importantes y investido de un gran poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier otro gobernante; su autoridad estaba solo limitada por los grupos de presión que

---

10/.- Ibid, página 496.

componían la clase dominante; dirigía las tareas de los guerreros, los constructores, los jueces e inclusive la de los recaudadores de tributos; de igual manera controlaban las tareas del Cihuacoatl, personaje que desempeñaba el papel femenino en el gobierno. 11/ El Tlatoani era el coordinador de todo un aparato administrativo.

Para cada calpulli se nombraba un Tecuhtli, de elección anual y con ciertas atribuciones judiciales, era el jefe militar del calpulli y junto con los doce Tlatoanis participaban en el Consejo. "En caso de que el calpulli no tuviere Tecuhtli se elegía un Chinancalli para su gobierno especial cuyas funciones se reducían a mirar por las tierras del calpulli y defenderlas" 12/, su papel era puramente económico y no producía ninguna influencia democrática en la organización constitutiva del México antiguo; fueron una autoridad de poca importancia.

---

11/.- "Llevados por una concepción dicotomista del universo que dividía el cielo en un masculino predominante -el sol-, y un femenino inferior pero indispensable -la luna-, se estableció al lado del Tlatoani un funcionario que desempeñaba el papel femenino en el gobierno: el Cihuacoatl. Este se encargaba de tareas menos importantes que las que desempeñaba el Tlatoani, aún cuando su importancia no era poca ya que lo suplía temporalmente en caso de ausencia o muerte; jefaturaba al ejército cuando aquél estaba impedido de hacerlo, realizaba algunas funciones hacendarias y culturales y presidía el Tribunal Superior de Justicia, compuesto por trece jueces".  
González Ruíz José Enrique, Op. Cit., página 303.

12/.- Chavero Alfredo, Op. Cit., página 638.

Existían otras autoridades como los Calpizques quienes tenían a su cargo recaudar los tributos, abrir caminos y limpiar las calles y acequias; el Teachcauh, encargado de la administración, en forma más parecida a los alcaldes; los Tequilatos, que dirigían el trabajo comunal; y, los Centectlapixque, elegidos por el pueblo y ejercían las funciones de policía, vigilaban además a cierto número de familias y daban cuenta de sus actos a los jueces. 13/ (Ver Cuadro 1).

Con base en los planteamientos anteriores podemos afirmar que la forma de gobierno que imperó en la época prehispánica fue totalmente impersonal, centralizada, autoritaria, antidemocrática y en algunos casos tiránica y despótica como con Motecuhzoma II.

Como hemos visto, los Aztecas fueron el centro de las culturas precoloniales asentadas en lo que ahora es el territorio mexicano. Así, siendo la ciudad de Tenochtitlán la sede donde radicaban las supremas autoridades del Estado Azteca, tenía forzosamente que significar el centro de toda la actividad política y el foco principal de la cultura; por esta razón, deben tomarse en cuenta estos antecedentes históricos y el papel capital asignado a esta gran ciudad en la época antigua para comprender la función predominante que respecto de todo el resto del país desempeña actualmente la entidad política denominada Distrito Federal, capital de nuestro país y sede de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

---

13/.- Ibid, páginas 637-661.

1.2. EPOCA COLONIAL.

A la caída del pueblo Azteca, toda la obra de colonización de Mesoamérica se hizo a través de la institución municipal; a su llegada al territorio mexicano, Hernán Cortés tenía acerca de ésta las ideas dominantes de aquélla época en España.

El 22 de abril de 1519 se instaura el primer ayuntamiento no sólo de México sino de toda Mesoamérica: la Villa Rica de la Vera Cruz. Su implantación fue una medida política de Cortés para que el Cabildo de este ayuntamiento le otorgara, en ausencia del Rey, los títulos de Justicia Mayor y Capitán General, atribuciones de las cuales carecía para el logro de su empresa.

Más tarde y tras largo sitio de 75 días, la Gran Tenochtitlán cayó en poder del grupo invasor el 13 de agosto de 1521; entonces Cortés funda el primer ayuntamiento metropolitano en Coyoacán cuyos primeros libros de Cabildo se perdieron y los que se conservan comienzan con el acta del 8 de marzo de 1524, fecha en que ya funcionaba el ayuntamiento en la nueva y naciente ciudad de México 14/, "integrado por un Alcalde Mayor, dos Alcaldes Ordinarios, Siete Regidores, un Escribano y un Ma

---

14/.- Ochoa Campos Moisés, EL MUNICIPIO, SU EVOLUCION INSTITUCIONAL. Colección de Cultura Municipal. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, 1981, página 139.

yordomo". 15/

Las Cédulas Reales vinieron a establecer las bases de la organización política y administrativa de la colonia que, como se sabe, descansó desde sus orígenes en el municipio gobernado por el cabildo o ayuntamiento presidido éste por los Alcaldes que podían ser de dos clases: Ordinarios o Menores y Alcaldes Mayores, después de siglo y medio se redujeron a uno.

En los casos en que la ciudad era de categoría los Alcaldes Mayores recibían la designación de Corregidores cuyas funciones eran fundamentalmente políticas, administrativas y policiales. Los Alcaldes tenían a su cargo también la función de administrar justicia como jueces que conocían de los asuntos de primera instancia. Bajo el régimen de Carlos V en las ciudades principales debía haber 12 regidores y seis en las demás ciudades, villas y pueblos.

El ayuntamiento colonial tenía además un Alférez Real, un Procurador General, un Alguacil, un Síndico y otros cargos dependientes del propio cabildo como los Diputados de Pobres, los Diputados de Propios, los Diputados de Fiestas, los Diputados de Policía, de Alhóndiga y de Pósito, el Obrero Mayor, el Contador, el Mayordomo de Propios y Rentas, los Fieles Ejecutores y el veedor del matadero; había también Alguaciles Mayores, Es

---

15/.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL. Documento en fotocopia existente en la Biblioteca "Lerdo de Tejada" de la Cámara de Senadores; sin fecha de publicación, página 18.

cribanos del Cabildo, los Depositarios y los Corregidores de Lonja. Sus tareas como funcionarios más importantes del ayuntamiento eran sumamente específicas 16 /. (Ver Cuadro 1.1)

En México, al igual que en todas las colonias españolas en América, existía un Virrey que representaba a la persona misma del Rey de España el que, desde el momento de ser nombrado, gozaba de ciertas preeminencias. "El sistema del Virrey fue instaurado por Carlos V en Barcelona el 20 de noviembre de 1542 dadas las condiciones prevalecientes en los territorios conquistados y en vista del mal resultado que diera el gobierno de la Primera Audiencia que había sido creada por Carlos V con un Presidente y cuatro Oidores". 17/ "El Virrey tenía facultades administrativas y judiciales que variaban según su propia habilidad y conforme a la fuerza que tenían los grupos de presión interna; misma que, a su vez, dependía de lo cercano que pudiera estar del monarca español" 18/, es decir, la eficacia del Virrey dependía de su habilidad política para manejar dentro de una extensa burocracia y dentro de grupos con intereses particularmente diversos.

El Rey de España ejercía su poder por medio del Consejo Real y Supremo de Indias, que actuaba siempre a nombre de éste y en él estaban mezclados todos los poderes. El Consejo de Indias

---

16/.- Ochoa Campos Moisés, Op. Cit., páginas 136, 137 y 138.

17/.- Toro Alfonso, HISTORIA DE MEXICO, LA DOMINACION ESPAÑOLA. Editorial Patria, S.A., México, 1961, 8a. Ed., página 235.

18/.- González Ruíz José Enrique, Op. Cit., página 307.

formulaba las propuestas al Rey para el nombramiento de todos los más altos cargos civiles y eclesiásticos -Virreyes, Obispos, Arzobispos, etc.- y tenía también facultades para dictar leyes y revisar los estatutos y disposiciones para las autoridades de las colonias españolas.

El sistema general de instituciones políticas de la colonia, estuvo conformado por un dispositivo central peninsular integrado por el Rey, sus secretarios y el Consejo Real y Supremo de Indias; un dispositivo central novohispano constituido por el Virrey y la Audiencia; un dispositivo provincial y distrital formado por el Gobernadores y los Corregidores o Alcaldes Mayores; y, un dispositivo local compuesto por los Cabildos y sus oficiales. 19/

Aunque originalmente los cargos municipales fueron adquiridos mediante la elección popular, con posterioridad, y dadas las características absolutistas y centralistas del período de Carlos V en España; el municipio hispanoamericano vió limitado el derecho del vecindario a elegir libremente sus magistrados locales; se acostumbró la venta de regidurías, se sujetaron a revisión central las ordenanzas municipales y, en general, se quebrantó el régimen democrático en los municipios.

---

19/.- Muñoz Virgilio, ELEMENTOS JURIDICO-HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO, U.N.A.M., 1979, páginas 33 y 34.

En conclusión, nada nos autoriza a pensar que durante la colonia el poder se dividía para limitarlo y permitir una participación ciudadana más activa en la toma de decisiones colectivas, una autonomía de las autoridades locales y menos aún la participación política de la misma comunidad inclusive la criolla; el indígena -originalmente americano- estaba sujeto a la famosa encomienda, que partiendo de la base de que era considerado como un ser inferior, no fue en el fondo sino una forma disfrazada, debido a prejuicios religiosos, de explotación inhumana del trabajo ajeno, y eso que tal institución trató de ser un "progreso" en el trato al indígena mexicano. La comunidad criolla, por su parte, fue excluida de los cargos públicos pese a que en ella se encontraban integrantes del bajo clero a quienes se les negó el acceso a los puestos más lucrativos.

No obstante, el campo para la independencia de México -respecto de España- se estaba gestando. El elemento estaba dado: el ejercicio despótico del gobierno, que no tuvo ni siquiera el control de la ley, pues las que existieron nunca fueron cumplidas.

### 1.3. INDEPENDENCIA Y REFORMA.

En realidad, durante la colonia fueron pocos los cambios que



sufrió la institución municipal. En 1808 los cargos municipales recobran significación política pues muchos criollos, habitantes de Nueva España, pensaban que era el momento oportuno para obtener la independencia con el fin de eliminar la discriminación de la que eran objeto por parte de los peninsulares. Durante este período fue muy poca la atención que se prestó a los diferentes aspectos de la vida de los municipios, sobre todo por los innumerables problemas que distrajeron la atención de los gobernantes y de los grupos insurgentes de aquéllos días de lucha y movimientos armados.

La Constitución española de Cádiz, jurada en nuestro territorio el 30 de septiembre de 1812, había establecido ya los ayuntamientos integrados por un alcalde, varios regidores y un síndico, pero, introdujo a la vez en México en nefando sistema de jefes políticos que, excesivamente viciado, duró todo el siglo XIX y presidió el gobierno del municipio sujetando a su voluntad a los propios ayuntamientos.

Al lograrse la independencia, aunque el Plan de Independencia de la América Septentrional, jurado en Iguala el 24 de febrero de 1821, en su Artículo 15 reconoció la existencia de los municipios 20/, más tarde la Constitución de 1824 no especificó absolutamente nada en esta materia.

---

20/.- Versión original del Plan de Independencia de la América Septentrional, Iguala, 24 de febrero de 1821, página 6. (Reproducción).

Con las Bases Constitucionales de 1835 y las Leyes Constitucionales de 1836, de carácter centralista, los municipios entran en un período desestabilizador sumamente crítico pues aunque éstas habían tomado en cuenta al municipio al disponer que las autoridades municipales deberían ser de elección popular, la Ley del 20 de marzo de 1837 los suprime reemplazándolos por los jueces de paz, subordinados a los prefectos y subprefectos; al mismo tiempo aparecieron los apoderados de los pueblos -caciques- que llegarían a ser proscritos en 1845 al restablecerse los municipios nuevamente.

Durante el período de Santa Anna, también centralista, los consejos municipales solamente se conservaron en las capitales de los Estados; no así, la Revolución de Ayutla restaura de nueva cuenta los municipios.

Ya en la Reforma el sistema municipal se estabiliza mas no las condiciones de los municipios. El gobierno de Juárez solamente "se ocupó de algunas municipalidades del país sobre todo las zonas urbanas específicamente los de la ciudad de México. Los municipios rurales permanecieron prácticamente en el olvido quedando al arbitrio de los gobernadores, prefectos o jefes políticos y caciques, quienes con una precaria visión jamás se preocuparon por fortalecer la base de la estructura política de la época". 21/

---

21/.- Guajardo Quevedo Félix de Jesús, MUNICIPALIDADES MEXICANAS, página 113.

El Artículo 109 de la Constitución de 1857 retoma al municipio, aunque en realidad las condiciones de éste siguieron siendo las mismas. A lo largo del período comprendido entre 1867 y 1910, se mantuvo la estructura de gobierno estatal con un gobernador a la cabeza y un número variable de distritos en cada Estado presididos por un jefe político; inclusive, la transitoria legislación del imperio supeditó los municipios mexicanos a la jerarquía real y a los conocidos desmanes de los jefes políticos y caciques. 22/

Es incuestionable que fueron estos unos años en los que nuestro país vivió grandes cambios en lo político persistiendo, desde luego, la situación de olvido de las municipalidades y el carácter centralista en el ejercicio del poder. Ello, tan solo preparó el escenario para los acontecimientos iniciados en 1910 donde se observó un marcado interés municipalista.

#### 1.4. EL PORFIRIATO Y EL INICIO DEL MOVIMIENTO REVOLUCIONARIO DE 1910.

La Constitución Política de 1857 es promulgada en imitación de la Constitución Federal de los Estados Unidos de Norteamérica,

---

22/.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. Comentarios al Artículo 115. México, 1985.

fue concebida sin tomar en consideración las especiales condiciones de México y ésta nunca tuvo en nuestro país mas que un vigor puramente teórico. Fue también sin duda un documento en el que quedaron consignados todos los derechos, todos los deberes y todas las prerrogativas que dignifican al ciudadano; pero, los mexicanos nunca jamás tuvieron ocasión de probar su eficacia y sus políticos, o la aplicaron pésimamente o hicieron caso omiso de ella.

Porfirio Díaz fue más lejos pues la sustituyó por la dictadura y aunque llegó a distinguirse por su participación en la lucha contra los invasores norteamericanos, franceses y Maximiliano, así como en la guerra de reforma, más tarde, su acción personal consistió precisamente en no atenerse a la Constitución sino en aquéllo que podía favorecer exclusivamente a las clases privilegiadas, y no luchar precisamente por las ideas sino por el poder, sin importarle si era liberal o conservador, solamente le interesó alcanzar la presidencia y mantenerse en ella.

El primer período de gobierno de Porfirio Díaz Mori estuvo comprendido entre el 28 de noviembre de 1876 y el 30 de septiembre de 1880 23/, y como según la Constitución no podía ser inmediatamente reelecto, le sucedió el General Manuel González

---

23/.- Secretaría de Divulgación Ideológica del Comité Ejecutivo Nacional del P.R.I., CUADRO DE PRESIDENTES DE MEXICO, contenido en el Bloque I "Información Política" de la Agenda para 1984.

Flores (10. de diciembre de 1880 al 30 de noviembre de 1884 24/) a cuyo término se eligió a Díaz por segunda vez como Presidente de la República, período en el que reformó despóticamente la Constitución para reelegirse inmediata o indefinidamente como Primer Magistrado del país. Se reeligió en 1888, en 1892, en 1896, en 1900 y en 1904, ocupando sin interrupción la silla presidencial de México hasta el 25 de mayo de 1911. 25/

Durante su larga gestión al frente del destino de México, Porfirio Díaz "gobernó con un poder absoluto, más absoluto que el zar de Rusia. Como todo cacique, consolidó su poder por el terror, expatrió a los opositores, amordazó la imprenta y nombró indirectamente a los miembros del Congreso". 26/

Durante este régimen centralizado y despótico, la economía del país se basó fundamentalmente en la agricultura. El sistema de la servidumbre imperó en el campo, en las minas, en las ciudades y en las aldeas; el 90 por ciento del país -considero- no gozó de justicia ni de garantías y menos aún de libertades; verbigracia, los jornales que recibía la población campesina no superaban -si no es que en muy contadas regiones del país- a los jornales que recibieran sus antepasados durante la dominación española. El sector rural campesino que constituía el

---

24/.- Ibid.

25/.- Ibid.

26/.- González Blanco Edmundo, CARRANZA Y LA REVOLUCION DE MEXICO. Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tascasco, México, 1980, página 501.

proletariado agrícola -económicamente muy débil- era objeto de la peor explotación pues aunque en un principio recibía un salario por su trabajo, más tarde se le pagaba el salario en especie el que se difundió y llegó un momento en que se hizo ficticio al encontrarse limitado por la famosa "tienda de raya" que era como "se denominaba el almacén de aprovisionamiento de la hacienda. En él se vendían las mercancías de primera necesidad a precios elevados... A través de este mecanismo, el peón insolvente quedaba ligado definitivamente a la hacienda, pues la ley le prohibía abandonar su trabajo sin haber pagado sus deudas. Estas se transmitían de padres a hijos y el peón se convertía en realidad en un verdadero siervo, aún cuando en apariencia era un asalariado". 27/.

El porfiriato se destacó plenamente por el abandono de las municipalidades lo que se vió reflejado en las condiciones de vida del sector rural y obrero; es indudable que la carencia de protección económica y jurídica a éstas fue el origen y la causa de su miseria. "Los municipios en la organización política del porfiriato, se degradaron hasta ser instituciones totalmente sometidas al poder de los gobernadores, los que a su vez se encontraban sometidos drásticamente al poder de don Porfirio Díaz". 28/

---

27/.- Gutelman Michel, CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO. Editorial Era, S.A., México, 1974, página 44.

28/.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Op. Cit., página 279.

El prolongado período porfiriano agrupó a los ayuntamientos en demarcaciones administrativas que se denominaron partido, distrito, jefatura o cantón, con el fin de que desapareciera totalmente la autonomía municipal y lograr así una centralización mayor del poder. Los municipios se encontraban en total abandono pues solamente las ciudades de primer orden disfrutaban de los servicios de aguas, mercados y obras públicas en general.

Los dirigentes en el ámbito municipal fueron los prefectos o jefes políticos y los caciques -agentes del gobierno del centro y pilares de la dictadura- quienes, en unión con los gobernadores y latifundistas, borrarón todo indicio de libertad municipal, limitando totalmente la figura propia de un gobierno local.

A este respecto, "la Ley de Organización Municipal de 1903, decía:

"Artículo 60.- Los prefectos políticos serán la primera autoridad política local, en la jurisdicción de sus respectivas municipalidades.

"Artículo 61.- Los prefectos serán los jefes de todos los servicios en las municipalidades y estarán subordinados al gobernador del Estado". 29/

Las jefaturas políticas fueron el instrumento directo del con-

trol de los ayuntamientos pues durante los más de 30 años que duró Porfirio Díaz en el poder, dichos personajes llegaron a consumir terribles arbitrariedades, fueron los ejecutores de las crueles matanzas de obreros en Cananea y Río Blanco y de un sin fin de actos similares cometidos con el campesinado humilde y desprotegido muchos de los cuales, indudablemente, no registra la historia nacional seguramente porque para los historiadores carecen de significación e importancia.

La desaparición de estas jefaturas políticas y el reconocimiento del municipio libre fueron unos de los principales postulados del movimiento revolucionario de 1910 ya que en este largo y penoso período de gobierno la centralización ahogó por completo la vida municipal.

#### 1.5. EL ACTUAL SISTEMA PRESIDENCIALISTA.

En nuestro país, históricamente, desde la época prehispánica hasta hoy día, los mexicanos han estado acostumbrados a ver en el jefe de gobierno -llámese Tlatoani en la primitiva organización azteca, Virrey en la colonia o sea cualquiera otra su denominación-, al hombre más poderoso del país, inclusive de la tierra para aquéllos en cuyo esquema mental no tienen cabida las dimensiones territoriales.



La distribución del poder, teóricamente, consiste en que éste se encuentre atribuido a varios órganos o agentes gubernativos. La doctrina política en que se funda generalmente es atribuida a Montesquieu quien la expone en el capítulo VI del Libro XI de su famosa obra "El Espíritu de las Leyes", aunque evidentemente la concepción moderna de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial se debe principalmente a la teoría que dicho autor desarrolló, numerosos pensadores anteriores a él -desde Aristóteles hasta John Locke- habían fijado su atención sobre la distinta naturaleza de las funciones del Estado.

Con base en lo anterior, el principio constitucional de la división de poderes es el que responde con mayor eficacia a la idea de distribución y de controles recíprocos.

La mayoría de las constituciones latinoamericanas, usualmente, contienen tres títulos denominados "Del Poder Legislativo", "Del Poder Ejecutivo" y "Del Poder Judicial" y por lo general el primer artículo de cada uno de dichos títulos señala qué autoridad, ya sea corporación, funcionario u organismo, ejerce el respectivo "poder". En lo que al poder ejecutivo respecta, el correspondiente artículo en la mayoría de las constituciones puede resumirse en la siguiente fórmula: "El Poder Ejecutivo será ejercido por un ciudadano que se denominará Presidente de la República...", etc.

A raíz de la lucha por la independencia respecto de España, la

presidencia de México estuvo ocupada, habitualmente, por caudillos militares que ejercieron un poder dictatorial, despótico, centralizado, arbitrario y sí muy distante de hacer ejercer los más elementales derechos de la colectividad.

En nuestros días, el presidencialismo se ha convertido en una de las características más importantes del sistema político mexicano, lo que, además de motivaciones históricas y políticas, tiene su fundamento en nuestro régimen constitucional. La Constitución de 1917 fortaleció al Poder Ejecutivo, la razón fundamental fue auspiciar un gobierno fuerte y efectivo para tratar de llevar adelante la disgregada y maltratada sociedad mexicana de hace algunas décadas.

En nuestro sistema constitucional, en el campo legislativo, el presidente tiene el derecho de veto, esto es, el de hacer observaciones a las leyes aprobadas por el Congreso de la Unión; tiene la facultad de promulgarlas lo que incluye, además, la facultad de publicarlas, requisito indispensable para su obligatoriedad; tiene también el derecho de iniciativa; en este sentido puede afirmarse sin exageración alguna que hoy día, aproximadamente, el 95% de las iniciativas que se reciben en las cámaras, y que son aprobadas, son obra de la iniciativa presidencial.

Según el Artículo 49 de nuestra Constitución Política, "el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en

Legislativo, Ejecutivo y Judicial" 30/, o sea el Congreso de la Unión, el Presidente de la República con sus secretarios y colaboradores, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en ese orden. Ahora bien, como la "soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo" (Artículo 39) 31/, y sus representantes legítimos constituyen el Poder Legislativo, entonces por lógica se deduce que la soberanía de la nación la representa el Congreso y no el Presidente, cuya función específica como mandatario es ejecutar -por ese su poder es el "Ejecutivo"- el mandato del pueblo soberano. Este hecho, el Presidente mismo lo reconoce al presentar su informe anual ante el Congreso: "ante esta soberanía"

Entre otras de las facultades importantes atribuidas al Presidente de la República como primera figura política del país tenemos que:

- ° Tiene importantes facultades de intervención en la integración y funcionamiento del Poder Judicial en sus diferentes ramas;
- ° Tiene ingerencia en el nombramiento de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación;
- ° Es el jefe de la Administración Pública Federal donde

---

30/.- Comisión Federal Electoral, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, 1985, página 71.

31/.- Ibid., página 67.

controla los nombramientos y el funcionamiento en sí del amplio sector público, lo que viene a convertir a la administración pública en una verdadera arena política donde tiene lugar una lucha de "todos contra todos" confundiendo así la finalidad de ésta con los intereses políticos;

- ° Es el órgano exclusivo de las relaciones internacionales del país, es decir, el papel internacional de México está íntegramente en manos del Presidente quien determina libremente las medidas que a ese respecto han de tomarse;
- ° Conforme a los mandatos constitucionales, es el jefe supremo de las fuerzas armadas de la nación; y además,
- ° En los últimos años se ha incrementado enormemente su intervención en la actividad económica del país, aspecto que dió origen al llamado sector paraestatal de la administración pública.

En México, es indudable que se rechaza por completo la posibilidad de confrontación -o de control recíproco- de poderes, lo que viene a colocar al Poder Ejecutivo Federal en una primera línea, cancelando así la independencia del Legislativo y desde luego del Judicial. Es oportuno recordar que, en última instancia, el derecho a la confrontación es absolutamente in-

dispensable para el proceso democrático y para un mejor entendimiento entre gobernantes y gobernados.

"El sistema mexicano es puramente presidencialista. El jefe del Ejecutivo Federal es, al mismo tiempo, Jefe de Estado y Jefe del Gobierno. La dirección política del Gobierno Federal es determinada libremente por el Presidente, con independencia del Poder Legislativo; los colaboradores del Presidente no son propiamente titulares del Poder Ejecutivo, sino auxiliares dependientes de su único titular, que es el Presidente, quien tiene las más amplias facultades constitucionales para nombrar y remover libremente a sus más inmediatos colaboradores: secretarios del despacho, jefes de departamentos administrativos y procuradores generales de la República y del Distrito... El Presidente es políticamente independiente ante el Congreso de la Unión; esto es, no tiene que sujetarse a su opinión para imprimir a su gobierno las directrices que juzgue conveniente; la duración del cargo presidencial está fijada en la Constitución y no depende del apoyo del Poder Legislativo; el nombramiento y remoción de sus colaboradores inmediatos citados no están sujetos a la voluntad del Legislativo". 32/

Así las cosas, y dada además la aguda crisis económica en que

---

32/.- De la Madrid Hurtado Miguel, NOTAS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCION MEXICANA, en: "Por el Camino de un México Nuevo, Orígenes, Significado y Perspectivas de la Constitución Política de 1917". Edición de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, 1967, página 204.

se encuentra inmerso no solamente México sino la totalidad de países en vías de desarrollo, el pueblo gobernado, por su cuenta, ha buscado la forma de hacerse oír ante sus gobernantes tratando -en grupo- de ejercer la mayor influencia posible para el logro de sus expectativas como sujetos de derecho; en este sentido, puedo afirmar que en nuestro país el poder del Presidente solo es limitado por los grupos de presión y sobre todo por los económicamente fuertes. Este esquema repercute directamente en la institución municipal la que no cumple con su cometido real y se ve envuelta en el escenario que a continuación veremos.

## 2. EL CONSECUENTE DEBILITAMIENTO DE LA MODERNA INSTITUCION MUNICIPAL.

La libertad municipal constituye, sin duda, una de las más caras aspiraciones del movimiento revolucionario de 1910 al ser considerado como una forma de descentralización política y administrativa de carácter regional; no obstante, su libertad se ha visto afectada por factores políticos y económicos.

### 2.1. SITUACION POLITICA.

Como institución encargada de organizar a las colectividades en su aspecto más inmediato de convivencia, el municipio se re

monta hasta la antigüedad clásica del mundo romano.

Como hemos visto, ya en Mesoamérica y en nuestro territorio, con el fin de facilitar el logro de su empresa, Hernán Cortés instituye el primer ayuntamiento el 22 de abril de 1519. En la Nueva España, los ayuntamientos fueron prácticamente el único ámbito en que el pueblo pudo hacerse representar; en esta época se había instituido el principio de la elección popular directa para los alcaldes ordinarios aunque se dió que los oficios concejiles fueron subastados al mejor postor, el fin: acrecentar la riqueza de la corona española. La institución municipal como forma de organización política, juega un papel verdaderamente importante en los movimientos libertarios no solo de México sino de varios países latinoamericanos, gracias a la indudable influencia ideológica de los grandes pensadores liberales europeos de finales del Siglo XVIII y gran parte del XIX; en esos años, los municipios mexicanos atraviezan por un período desestabilizador sumamente crítico en su aspecto político-existencial y de determinante transición.

La Constitución de 1857 -sin duda una de las más acabadas y estructuradas con una refinada técnica jurídica- en su Artículo 109 retoma al municipio, aunque solo cita el caso del establecimiento de los procesos de elección de las autoridades de los municipios en el Distrito y territorios federales. Es este el precedente más inmediato del Artículo 115 de la Constitución de Querétaro que, aunque reformado en ocho ocasiones, sigue vigente hoy día y regula en su rango al municipio como ins-

titución política fundamental de nuestro país.

Actualmente, de acuerdo con nuestra Constitución Política, México es una República democrática, representativa y federal. La Federación es una forma de Estado basado en una organización política -Estado Federal-, donde cada Estado miembro es libre y soberano en todo lo concerniente a su régimen interior y contribuye a la formación del Estado Federal.

La forma federal se ha mantenido prácticamente desde 1824 en que se promulgó la primera Constitución Federal de la República 33/ y su sostenimiento no ha resultado sencillo. En verdad nuestro país está lejos de lograr una forma acabada de federalismo que supere los niveles de la mera ficción jurídica, propicia y tan frecuente en los discursos políticos pero tan imperfecta en la realidad crítica que vivimos; inclusive, en los mismos discursos y declaraciones de un amplio sector tanto tradista como de funcionarios públicos del más alto nivel, existe la plena conciencia de que el federalismo mexicano no ha su

---

33/.- "El 4 de octubre de 1824 se promulgaba la primera constitución mexicana que tenía aplicación real, denominada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos; ella marca los ejes políticos fundamentales que la nación, salvo breves períodos, ha de conservar: el sistema federal como base del Estado, y el sistema republicano como base del gobierno... En su Artículo 4 estableció: 'La Nación Mexicana adopta para su gobierno la forma de República representativa, popular y federal'.- Benitez Treviño Humberto, ADMINISTRACION MUNICIPAL, en Cuadernos de Cultura Municipal, Serie de Administración Municipal No. 4, editado por el Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. México, marzo de 1982.



perado aún atavismos lamentables.

Por otro lado, es incuestionable que el histórico fenómeno del centralismo político, que ya hemos visto, ha obstaculizado a la institución municipal. Este la ha debilitado, ha coartado su libertad restándole la significación que entraña como forma de organización política en nuestros días haciendo, además, que pierda su rol de unidad política básica, primaria y autónoma convirtiéndolo así, políticamente, en una entidad dependiente de los niveles de gobierno estatal y federal, quedando roto por todas partes el modelo clásico de un gobierno local.

Es evidente que mientras que el municipio exista como entidad política y su trascendencia sea únicamente una circunscripción geográfica, éste constituirá no más que una institución en trance de perpetua agonía.

Es innegable que entre los ámbitos político y económico existe una gran interdependencia pues no hay fenómeno económico que no incida en lo político y viceversa. Desde su origen el municipio en México solo ha existido de nombre y no en la realidad como consecuencia de no allegarse de recursos económicos para subsistir, de ahí que un municipio sin recursos económicos no tiene independencia política.

Veamos que pasa con los municipios mexicanos en lo económico.

## 2.2. SITUACION ECONOMICA.

La actividad económica de México en los últimos años se ha caracterizado por un desarrollo desigual de las diversas regiones que integran el país, así como por una creciente incapacidad para dar empleo a la población en edad de laborar; ello, ha incrementado el desempleo impulsando la emigración de la población local hacia regiones o municipios más desarrollados o en su caso al exterior del país, lo que se convierte en la expresión más tangible de la desigual distribución de la riqueza en México.

Este desequilibrio regional -producto de la concentración de la riqueza en unas cuantas regiones- se expresa en la ubicación de las áreas económicas resultado, fundamentalmente, de un proceso de centralización de esta actividad. Ello limita las potencialidades productivas del país.

La centralización económica ha propiciado el recrudecimiento de los problemas municipales como es el caso de la falta de recursos financieros, el bajo nivel de producción de bienes y servicios, así como su deficiente organización administrativa; también incide en detrimento de los gobiernos locales en el sentido de traducirse como el medio de control que el gobierno federal mantiene sobre los recursos estatales, adjudicándose para sí la mayor parte de los mismos y dejando a los municipios sólo una mínima parte.

El principal problema a que se enfrentan los municipios para poder hacer realidad su autonomía, que teóricamente se les asigna, está en el renglón hacendario ya que es aquí precisamente donde "hay enormes diferencias, pues junto a municipios de gran importancia y con presupuestos muy grandes, existen otros con presupuestos verdaderamente risorios". 34/ Así, dentro de la distribución presupuestal, producto de los ingresos, le corresponde al gobierno federal el monto más elevado siguiéndole los gobiernos de los Estados, y en último lugar los gobiernos municipales. Esta distribución desigual de los ingresos genera contradicciones entre los municipios inclusive de una misma entidad federativa.

Económicamente los municipios mexicanos tienen una participación en muy baja escala del presupuesto federal. En este sentido, se respeta el espíritu del Artículo 73 Constitucional que en su Fracción XXIX Parte Final, no fija el porcentaje de participación a Estados y Municipios, pero obliga a ello. En última instancia resultaría difícil especificar este porcentaje dados los desequilibrios a que se ha visto sometida la economía nacional en los últimos años.

Aún cuando la legislación establece con toda claridad que los ingresos de los gobiernos locales deben ser suficientes para

---

34/.- Acosta Romero Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 2a. Edición, Editorial Porrúa. México, 1978, página 278.

atender sus necesidades de gastos, la realidad económica está muy alejada de este enunciado. La captación de ingresos de los tres niveles de gobierno se ha dado en forma desproporcionada, limitando las funciones de los gobiernos municipales, lo que ocasiona que los municipios se enfrenten constantemente a crisis financieras que les impiden realizar con sus propios recursos las obras de servicios públicos y de seguridad social que demandan sus comunidades.

Esta penuria económica, ha llevado a la Federación a ocuparse hasta de los servicios primarios de los municipios mexicanos. Basta mencionar el raquitismo económico de la gran mayoría de municipalidades mexicanas reflejo de sus ingresos, mismos que están reducidos a las escasas participaciones que se les autorizan y no siempre perciben, y al bajo producto obtenido de multas y derechos. Esta situación, sin duda alguna, les impide acceder a un nivel de auténtica libertad. (Ver Cuadros 2, 3, 4 y 5).

Para apreciar más claramente esta situación veamos lo que nos dice el Instituto de Desarrollo Municipal del Estado de México en un interesante estudio que preparó en 1977:

De 1972 a 1976, "Naucalpan y Tlalnepantla incrementaron sus ingresos a más de 100 millones de pesos. Paralelamente, 673 municipios, o sea el 28.4% de los municipios del país percibieron de 250,000 a 5 millones de pesos; 691 municipios que representan el 29.17% contaron con solo 50,000.00 llegando has

ta 250,000.00 anuales; 675 municipios, o sea el 28.49% percibieron de 5,000.00 hasta 50,000.00; 222 municipios, que representan el 9.37% del total, solo contaron con 100 a 5,000.00. Finalmente las estadísticas registraron que 29 municipios, o sea el 0.22%, no percibieron ingreso alguno". 35/

En estas condiciones, los municipios se ven realmente imposibilitados para cumplir con sus obligaciones.

No obstante, el establecimiento de sistemas eminentemente organizacionales que hagan posible la utilización del recurso más valioso con que cuentan los municipios: el humano, hará posible superar las limitaciones económicas a las que se enfrentan y se enfrentarán, inevitablemente, las autoridades municipales. De nada sirve la buena disposición que pudieran tener los funcionarios municipales, si desde el momento en que ocupan sus cargos, se encuentran con este esquema que viene a bloquear sus buenos deseos de contribuir en la resolución de la problemática de la comunidad.

35/.- De la Garza Miguel, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, 2a. edición, Editorial Porrúa, México, 1983, páginas 242-243.

## FUNCIONES DE LAS PRINCIPALES AUTORIDADES DEL IMPERIO AZTECA

AUTORIDAD	FUNCIONES
1. CONSEJO DE ESTADO O TLATOCAN	Lo presidía el Rey o Colhuatecuhtli y estaba integrado por doce grandes señores llamados Tlatoani quienes, divididos en cuatro cámaras, conocían y controlaban todos los negocios de carácter público.
2. COLHUATECUNTLI	Era la figura máxima en que se encontraba concentrado el su premo poder.
3. TLATOANI	(12 que integraban el Tlatocan). Pertenecían a la clase privilegiada de los Pipiltzin, eran elegidos por los funcionarios, sacerdotes y militares más importantes y estaban investidos de un gran poder político, judicial, militar y religioso superior al de cualquier otro gobernante.
4. CIHUACOATL	Era el personaje femenino en el gobierno. Sus tareas eran controladas por el Tlatoani. Se encargaba de las tareas menos importantes que las que desempeñaba el Tlatoani, aún cuando su importancia no era poca ya que lo suplía temporalmente en caso de ausencia o muerte; jefaturaba al ejército cuando aquél estaba impedido de hacerlo, realizaba algunas funciones hacendarias y culturales y presidía el Tribunal Superior de Justicia, compuesto por trece jueces.
5. TECUHTLI	Se elegía uno para cada calpulli y era el jefe militar de éste. Junto con los doce Tlatoanis participaban en el Tlatocan.
6. CHINANCALLI	Eran elegidos solamente si el calpulli carecía de Tecuhtli. Sus funciones se reducían a mirar por las tierras y defenderlas; su papel era puramente económico.
7. CALPIZQUEZ	Tenían a su cargo recaudar los tributos, abrir caminos y limpiar las calles y acequias. Eran nombrados por el Colhuatecuhtli

AUTORIDAD	FUNCIONES
8. TEACHCAUH	Estaba encargado de la administración, en forma más parecida a la de los Alcaldes.
9. TEQUILATOS	Su función era dirigir el trabajo comunal.
10. CENTECTLAPIXQUE	Eran elegidos por el pueblo y ejercían las funciones de policía, vigilaban a cierto número de familias y daban cuenta de sus actos a los jueces.

FUENTE: a). Chavero Alfredo, MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, Tomo Primero, Libro Cuarto.

b). González Ruíz José Enrique, PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN MEXICO, en "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica", Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.

CUADRO 1.1

FUNCIONES DE LAS PRINCIPALES AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA COLONIA

AUTORIDAD	FUNCIONES
1. ALCALDES ORDINARIOS	En primera instancia tenían jurisdicción ordinaria civil y criminal; fijar precios a los artículos de comer y beber e integrar el Cabildo.
2. REGIDORES	(12 en ciudades importantes y 6 en villas y pueblos). Atribuciones de policía, de abastos, de intervenir en las obras públicas de la ciudad, visitar cárceles, asistir a los actos militares, desempeño interino de la Alcaldía por ausencia o muerte de los Alcaldes Ordinarios.
3. ALFEREZ REAL	Era preferido jerárquicamente a todos los Regidores dentro y fuera del Cabildo y por ello sustituía al Alcalde Ordinario. Tenía voz y voto en el Cabildo y doble salario respecto al de los Regidores.
4. PROCURADORES	Provisión del cargo por votación de los Regidores. Facultades, las de asistir y defender a las ciudades, villas y poblaciones, en sus negocios ante el Concejo, Audiencias y Tribunales. Presenciar el reparto de tierras, solares y aguas. No podían viajar a España a costa de bienes propios y habían de obtener licencias del Virrey o Audiencia del Distrito.
5. FIEL EJECUTOR	Provisión del cargo por venta en pública subasta. Funciones de intervenir en todo lo referente a policía de abastos de la ciudad y en ciertas dificultades jurisdiccionales dentro de los asuntos de su incumbencia. Ejercían su oficio o con el Escribano del Cabildo o con uno del número nombrado expresamente para ello.
6. ALGUACIL MAYOR	Por nombramiento del Gobernador, Corregidor y Alcaldes Mayores donde éstos gobernasen o por venta en pública almoneda. Funciones de prender a quien se le mandare y ejecutar autos y mandamientos de gobernadores, alcaldes ordinarios y demás justicias. Persecución de los juegos prohibidos y de las faltas públicas.



AUTORIDAD	FUNCIONES
7. ESCRIBANO DEL CABILDO	Por venta en pública subasta. Funciones de llevar el libro de actas, acuerdos y depósitos, obligándose a guardar secreto de lo que en el Cabildo se tratase.
8. DEPOSITARIO	Competía nombrarlos al Cabildo mediante pública subasta. Funciones de guardar todos los depósitos que se hicieren. Eran funcionarios afianzados.
9. CORREGIDORES DE LONJA	Eran elegidos por el Cabildo y debían dar fe de los contratos que se hicieren con su intervención.
10. INTEGRACION DE LOS CABILDOS	<p>a) El Gobernador o su lugartaniente que presidía el Cabildo.</p> <p>b) Los Alcaldes Ordinarios.</p> <p>c) Los Regidores.</p> <p>d) Los oficiales (regidores natos).</p> <p>e) El Alférez Real.</p> <p>f) El Alguacil.</p> <p>Atribuciones:</p> <p>a) Formación de las Ordenanzas, sujetas a superior aprobación.</p> <p>b) Tribunales de Apelación.</p>

FUENTE: Ochoa Campos Moisés, EL MUNICIPIO, SU EVOLUCION INSTITUCIONAL. Colección de Cultura Municipal; publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras. México, 1981, páginas 136, 137 y 138.

CUADRO 2

DIVISION POLITICA, NUMERO DE MUNICIPIOS, LOCALIDADES URBANAS Y RURALES EXISTENTES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y OTRAS CARACTERISTICAS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 1970 - 1980.

ESTADO	CAPITAL	SUPERFICIE EN KM <sup>2</sup>	POBLACION EN 1980 (MILES DE HABITANTES) (a)	CENTRO DE MUNICIPIOS	NUMERO DE LOCALIDADES (b)				
					TOTAL	URBANA	%	RURALES	%
REPUBLICA MEXICANA	DISTRITO FEDERAL	1 956 201	67 396	2 693	97 568	2 111	2.16	95 457	97.84
1 Aguascalientes	Aguascalientes	5 471	507	9	689	7	1.02	682	99.98
2 Baja California	Mexicali	69 921	1 227	4	694	1	1.45	687	97.55
3 B. California Sur	La Paz	73 475	221	4	1 548	5	0.32	1 531	99.68
4 Campeche	Campeche	50 612	371	6	643	14	2.17	629	97.83
5 Coahuila	Saltillo	149 982	1 562	36	2 019	32	1.58	1 987	98.42
6 Colima	Colima	5 191	341	10	590	14	2.37	576	97.63
7 Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	74 211	2 099	110	7 740	51	0.65	7 689	99.35
8 Chihuahua	Chihuahua	244 938	1 937	67	5 403	43	0.79	5 360	99.21
9 Distrito Federal	-	1 479	9 371	16 <sup>(d)</sup>	516	369	71.51	722	37.84
10 Durango	Durango	123 181	1 160	38	1 107	37	3.35	3 070	99.80
11 Guanajuato	Guanajuato	30 491	3 048	46	4 826	64	1.32	4 764	98.67
12 Guerrero	Chilpancingo	64 281	2 174	25	3 484	68	1.95	3 368	98.07
13 Hidalgo	Pachuca	20 813	1 516	84	2 639	43	1.70	2 366	98.21
14 Jalisco	Guadalajara	80 835	4 297	124	9 316	138	1.47	9 188	98.59
15 México	Toluca	21 355	7 537	131	3 026	302	6.98	2 722	90.25
16 Michoacán	Morelia	59 928	3 050	113	6 104	115	1.90	5 989	98.13
17 Morelos	Cuernavaca	4 250	933	33	352	57	16.18	295	83.83
18 Nayarit	Tepec	26 470	729	19	1 142	31	2.71	1 111	97.28
19 Nuevo León	Monterrey	64 924	2 464	51	4 544	61	1.33	4 483	98.66
20 Oaxaca	Oaxaca	94 952	2 515	570	3 691	66	1.81	3 605	97.65
21 Puebla	Puebla	33 452	3 285	217	3 034	165	5.42	2 869	94.56
22 Querétaro	Querétaro	11 440	731	18	1 122	13	1.18	1 109	99.74
23 Quintana Roo	Chetumal	50 212	210	7	542	3	0.54	536	98.89
24 San Luis Potosí	San Luis Potosí	61 078	1 672	46	3 142	35	1.14	3 107	99.23
25 Sinaloa	Culliacán	58 328	1 882	17	3 754	48	1.27	3 706	98.72
26 Sonora	Hermosillo	182 052	1 498	69	4 930	39	0.78	4 891	99.23
27 Tabasco	Villahermosa	25 267	1 149	17	1 141	26	2.27	1 115	97.72
28 Tamaulipas	Ciudad Victoria	79 384	1 923	43	5 254	33	0.62	5 221	99.37
29 Tlaxcala	Tlaxcala	4 416	549	44	612	34	5.55	578	94.28
30 Veracruz	Xalapa	71 684	5 264	203	5 770	164	2.86	5 606	97.15
31 Yucatán	Mérida	38 402	1 033	106	1 212	50	4.13	1 162	96.66
32 Zacatecas	Zacatecas	73 252	1 146	56	3 298	34	1.03	3 264	98.96

a.- Datos preliminares del X Censo General de Población y Vivienda, 1980, México, 1981.

b.- Delegaciones Políticas (D.D.P.).

c.- Con base en el IX Censo General de Población, 1970, se consideró total de la población que habita en localidades con menos de 2 500 habitantes y urbana a la que habita en localidades con población mayor.

d.- Con base en el número total de localidades de cada Municipio.

FUENTE: IRIE, IBERGEL, Dirección General de Censos del Territorio Nacional, Dirección General de Estadística, Censos de Población y Vivienda del X Censo General de Población y Vivienda, 1980, México, 1981; IBERGEL, Dirección General de Censos del Territorio Nacional, Dirección General de Estadística, Censos de Población y Vivienda del IX Censo General de Población y Vivienda, 1970, México, 1971; IBERGEL, Dirección General de Estadística, Censos de Población y Vivienda del IX Censo General de Población y Vivienda, 1970, México, 1971.

## CUADRO 3

INGRESOS BRUTOS POR NIVELES DE GOBIERNO<sup>a</sup>  
(MILLONES DE PESOS)

AÑO	PIB <sup>b</sup> (1)	GOBIERNO (2=4+6+8)	GENERAL <sup>c</sup> (3=2/1)	GOBIERNO (4)	FEDERAL (5=4/1)	GOBIERNOS (6)	LOCALES (7=6/1)	GOBIERNOS (8)	MUNICIPALES (9=8/1)
1970	418 700	52 105.4 <sup>d</sup>	12.4	41 367.3	9.9	10 029.1	2.4	1 907.0	0.5
1971	452 400	56 151.8 <sup>d</sup>	12.4	44 655.2	9.9	10 916.6	2.4	2 292.0	0.5
1972	512 300	67 327.8 <sup>d</sup>	13.1	53 341.0 <sup>e</sup>	10.4	13 434.8	2.6	2 615.0	0.5
1973	619 600	84 751.4	13.7	70 134.4	11.3	18 761.0	3.0	2 778.0	0.4
1974	413 700	113 891.2	14.0	96 977.2	11.9	24 701.0	3.0	3 460.0	0.4
1975	988 300	152 558.9	15.4	133 357.9 <sup>f</sup>	13.5	31 652.0	3.2	4 647.0	0.5
1976	1 227 900	193 532.4	15.8	167 109.5	13.6	37 473.0	3.1	5 907.0	0.5
1977	1 674 700	268 732.1	16.0	232 505.6	13.9	53 208.0	3.2	7 618.0	0.5
1978	2 122 800	353 870.6	16.7	307 023.8	14.5	68 513.0	3.2	9 656.6 <sup>g</sup>	0.5
1979	2 767 000 <sup>p</sup>	479 803.9	17.3	415 972.0	15.0	87 913.1 <sup>h</sup>	3.2	12 587.1 <sup>h</sup>	0.5
1980 <sup>p</sup>	3 818 400	770 225.5	20.2	661 944.1	17.9	121 318.2 <sup>h</sup>	3.2	17 369.9 <sup>h</sup>	0.5

a Incluye ingresos tributarios, derechos, productos, aprovechamientos, ingresos de capital y lo pendiente de aplicar. El nivel bruto comprende subsidios, participaciones, operaciones compensadas y CEDI.

b Cifras a precios corrientes.

c El total no coincide con la suma de los parciales debido a que excluye las participaciones del gobierno federal a entidades federativas y municipios para no duplicar el cómputo de los ingresos.

d La cuota adicional del 1.2%, percibida por las entidades coordinadas en el impuesto sobre ingresos mercantiles, no se incluye como participación por considerarse un impuesto local.

e No incluye 1 399.2 millones de pesos del pago complementario de Pemex que se compensaron con subsidios federales.

f No incluye 1 066 millones de pesos de pago complementario de Pemex que se compensaron con subsidios federales.

g Estimado.

h Preliminar.

FUENTE: SHCP, Dirección de Política de Ingresos, INDICADORES TRIBUTARIOS 1980, Dirección General de Planeación Hacendaria, CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1970-1975. Banco de México, S.A., INFORME ANUAL 1980. SPP, Dirección General de Estadística, ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1972-1978, CUENTA DE LA HACIENDA PUBLICA FEDERAL 1976-1979

TOMADO DE: SPP, Coordinación de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática - SHCP, INFORMACION SOBRE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES 1970-1980, México, 1982.

INGRESOS DE LOS MUNICIPIOS <sup>a</sup>

(MILLONES DE PESOS)

ENTIDAD FEDERATIVA	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977	
	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución
TOTAL	1 907	100.00	2 292	100.00	2 615	100.00	2 778	100.00	3 460	100.00	4 647	100.00	5 907	100.00	7 618	100.00
Aguascalientes	19	0.97	25	1.09	31	1.19	33	1.19	40	1.16	59	1.27	88	1.49	129	1.69
Baja California	96	5.04	111	4.84	138	5.28	100	3.60	137	3.96	198	4.26	260	4.40	349	4.58
Baja California Sur	24	1.26	60	2.62	70	2.68	71	2.56	55	1.59	-	-	-	-	114	1.50
Campeche	10	0.53	17	0.74	17	0.65	16	0.58	24	0.69	31	0.67	37	0.63	59	0.77
Coahuila	97	5.09	116	5.06	133	5.09	160	5.76	170	4.91	240	5.16	401	6.79	542	7.12
Colima	16	0.84	16	0.70	20	0.77	22	0.79	23	0.67	34	0.73	45	0.76	52	0.68
Chiapas	24	1.26	30	1.31	37	1.41	36	1.30	43	1.24	64	1.38	96	1.63	179	2.35
Chihuahua	93	4.48	100	4.36	106	4.05	85	3.06	107	3.09	155	3.33	190	3.22	243	3.19
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Durango	19	1.00	20	0.87	27	1.03	26	0.93	34	0.98	58	1.25	75	1.27	111	1.46
Guanaajuato	98	5.14	114	4.97	122	4.67	134	4.82	144	4.16	289	6.22	358	6.06	594	7.80
Guerrero	46	2.41	63	2.75	72	2.75	87	3.13	113	3.27	110	2.37	139	2.35	174	2.20
Hidalgo	22	1.15	25	1.09	29	1.11	32	1.15	35	1.01	52	1.12	68	1.15	91	1.28
Jalisco	168	8.81	212	9.25	274	10.48	290	10.44	266	7.69	425	9.14	533	9.02	576	7.56
México	199	10.44	278	12.13	355	13.58	400	14.40	496	14.34	822	17.69	878	14.86	1 004	13.18
Michoacán	47	2.47	48	2.10	63	2.41	63	2.27	84	2.43	121	2.60	148	2.51	175	2.30
Morelos	20	1.05	26	1.14	28	1.07	35	1.26	49	1.42	65	1.40	83	1.41	125	1.64
Mayarit	17	0.89	19	0.83	19	0.73	18	0.65	28	0.81	36	0.77	51	0.86	71	0.93
Nuevo León	151	7.92	192	8.37	169	6.46	220	7.92	453	13.09	360	7.75	507	8.58	584	7.67
Oaxaca	18	0.94	22	0.96	24	0.92	28	1.01	33	0.95	54	1.16	74	1.25	80	1.05
Queblla	66	3.46	83	3.62	85	3.25	75	2.70	103	2.98	123	2.65	186	3.15	228	2.99
Querétaro	15	0.79	18	0.79	21	0.80	20	0.72	28	0.81	44	0.95	51	0.86	67	0.88
Quintana Roo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	44	2.31	47	2.05	60	2.29	65	2.34	59	1.71	90	1.94	123	2.08	151	1.98
Sinaloa	100	5.24	117	5.10	129	4.93	149	5.36	208	6.01	191	4.11	236	4.00	286	3.75
Sonora	121	6.35	131	5.72	122	4.67	130	4.68	153	4.42	240	5.16	310	5.25	361	4.74
Tabasco	34	1.78	40	1.75	51	1.95	60	2.16	79	2.28	135	2.91	190	3.22	199	2.61
Tamaulipas	80	4.20	81	3.53	96	3.67	74	2.66	82	2.37	138	2.97	171	2.89	240	3.15
Tlaxcala	4	0.20	3	0.13	7	0.27	8	0.29	7	0.20	11	0.24	11	0.19	21	0.28
Veracruz	218	11.43	234	10.21	257	9.82	280	10.08	330	9.54	381	8.20	485	8.21	639	8.39
Yucatán	24	1.26	26	1.13	32	1.22	40	1.44	52	1.50	87	1.87	69	1.17	112	1.47
Zacatecas	17	0.89	18	0.79	21	0.80	21	0.75	25	0.72	34	0.73	44	0.74	62	0.81

a.- Incluye impuestos municipales, derechos, productos, aprovechamientos, participaciones y subsidios federales y estatales. Excluye financiamientos.

FUENTE: SPP, Dirección General de Estadística.

TOMADO DE: SPP, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática - SHCP, INFORMACION SOBRE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES 1970-1980, México, 1982.

DISTRIBUCION DE LAS PARTICIPACIONES OTORGADAS A LOS MUNICIPIOS \*  
(MILLONES DE PESOS)

ENTIDAD FEDERATIVA	1970		1971		1972		1973		1974		1975		1976		1977	
	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución	Ingre- sos	Distri- bución
TOTAL	251	100.00	340	100.00	451	100.00	426	100.00	730	100.00	744	100.00	904	100.00	1 321	100.00
Aguascalientes	4	1.59	4	1.18	6	1.33	6	1.41	10	1.37	11	1.48	13	1.44	17	1.29
Baja California	17	6.77	23	6.76	35	7.76	7	1.64	15	2.05	24	3.23	33	3.65	42	3.18
Baja California Sur	-	-	17	5.00	22	4.88	6	1.41	5	0.68	-	-	-	-	42	3.18
Campeche	0	-	3	0.88	3	0.67	2	0.47	4	0.55	5	0.67	7	0.77	11	0.83
Coahuila	7	2.79	8	2.35	13	2.88	7	1.64	18	2.47	27	3.63	76	8.41	87	6.59
Colima	2	0.80	3	0.88	3	0.67	6	0.70	4	0.55	4	0.54	7	0.77	7	0.53
Chiapas	4	1.59	4	1.18	6	1.33	3	1.41	9	1.23	9	1.21	19	2.10	34	2.57
Chihuahua	28	11.16	28	8.24	35	7.76	9	2.11	19	2.60	24	3.23	32	3.54	49	3.71
Distrito Federal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Durango	5	1.99	5	1.47	6	1.33	3	0.70	6	0.82	8	1.07	11	1.22	16	1.21
Guanajuato	13	5.18	14	4.12	18	3.99	40	9.39	40	5.48	79	10.62	65	7.19	188	14.23
Guerrero	5	1.99	5	1.47	7	1.55	6	1.41	8	1.10	16	2.15	18	1.99	23	1.74
Hidalgo	5	1.99	5	1.47	7	1.55	6	1.41	7	0.96	10	1.34	15	1.66	19	1.47
Jalisco	11	4.38	44	12.94	76	16.85	9	2.11	26	3.56	39	5.24	59	6.53	78	5.90
México	10	3.98	8	2.35	12	2.66	108	25.35	199	27.26	178	23.92	141	15.60	184	13.93
Michoacán	11	4.38	12	3.53	17	3.77	11	2.58	19	2.60	23	3.09	32	3.54	37	2.80
Morelos	0	-	1	0.29	1	0.22	1	0.23	5	0.69	7	0.94	10	1.11	18	1.36
Nayarit	1	0.40	1	0.29	2	0.44	1	0.23	3	0.41	6	0.81	8	0.89	12	0.91
Nuevo León	3	1.20	14	4.12	15	3.33	65	15.26	124	16.99	31	4.17	51	6.64	84	6.36
Oaxaca	1	0.40	1	0.29	2	0.44	2	0.47	3	0.41	11	1.48	16	1.77	9	0.68
Puebla	18	7.17	19	5.59	24	5.32	8	1.88	13	1.78	22	2.96	32	3.54	37	2.80
Querétaro	1	0.40	2	0.59	2	0.44	1	0.24	2	0.27	6	0.81	7	0.77	10	0.76
Quintana Roo	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
San Luis Potosí	3	1.20	4	1.18	5	1.11	3	0.70	6	0.82	10	1.34	13	1.44	19	1.44
Sinaloa	20	7.97	25	7.35	29	6.43	18	4.23	24	3.29	25	3.36	38	4.20	45	3.41
Sonora	32	12.75	34	10.00	38	8.43	6	1.41	10	1.37	28	3.76	35	3.87	47	3.56
Tabasco	3	1.20	4	1.18	5	1.11	9	2.11	14	1.92	29	3.90	37	4.09	39	2.95
Tamaulipas	33	13.15	34	10.00	39	8.65	10	2.35	19	2.60	30	4.03	41	4.54	57	4.32
Tlaxcala	1	0.40	1	0.29	1	0.22	1	0.24	2	0.27	3	0.40	3	0.33	6	0.45
Veracruz	7	2.79	9	2.65	13	2.88	52	12.21	91	12.47	47	6.32	66	7.30	75	5.68
Yucatán	3	1.19	4	1.18	5	1.11	18	4.23	21	2.88	27	3.63	11	1.22	18	1.36
Zacatecas	3	1.19	4	1.18	4	0.89	2	0.47	4	0.55	5	0.67	8	0.88	11	0.83

a.- Incluye participaciones de impuestos federales y estatales.

FUENTE: SPP, Dirección General de Estadística.

TOMADO DE: SPP, Coordinación de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática - SHCP, INFORMACION SOBRE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES 1970-1980, México, 1982.

---

CAPITULO II. ANALISIS DE LAS BASES JURIDICAS FUNDAMENTALES EN  
MATERIA MUNICIPAL.

---

1. EL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL. 36/

1.1. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES E HISTO-  
RICOS.

Jurídicamente en nuestro país el municipio se inicia, como he-  
mos visto, con la llegada de Cortés y el establecimiento del  
primer ayuntamiento de Mesoamérica en 1519.

Entre los cuerpos de leyes que regularon al municipio durante  
la colonia tenemos las Ordenanzas de Cortés de 1524 y 1525; Or-  
denanzas sobre Descubrimientos, Población y Pacificación de  
las Indias de 1573; Recopilación de Leyes de los Reinos de In-  
dias de 1680, y las Ordenanzas de Intendencias de 1749, 1776  
y 1778. Hubo otras disposiciones menos importantes como las  
Cédulas Reales de Carlos V de 1525, 1530 y 1555, así como las

---

36/.- Para la realización de este apartado se consultó básica-  
mente: LII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, DE  
RECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE SUS CONS-  
TITUCIONES, ANTECEDENTES, ORIGEN Y EVOLUCION DEL ARTICU-  
LADO CONSTITUCIONAL, Tomo XI, Artículo 115. México, 1985.

disposiciones de Felipe II en 1618 y 1620 y las Ordenanzas Municipales dictadas por Felipe V en 1728. 37/

El 19 de marzo de 1812 se promulga en Cádiz, España, la Constitución Política de la Monarquía Española y sus Artículos 309 al 316; 321, incisos III y IV; 322 al 329; 331 y 335, incisos I al IV y VI se refieren en general a la institución municipal en sus diferentes aspectos constitutivos.

Ya en la época del México independiente, encontramos que los municipios coloniales entran por primera vez a una situación política distinta a través de la confirmación que hace el Plan de Independencia de la América Septentrional de todas las autoridades existentes, cuando en su Artículo 15 señala que: "Todos los ramos del Estado y empleados públicos subsistirán como en el día y sólo serán removidos los que se opongan a este Plan y sustituidos por los que más se distingan en su adhesión, virtud y mérito". 38/

En 1822, los Artículos 24, 44 a 47, 52, 91, 92 y 94 del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, suscrito en la Ciudad de México el 18 de diciembre de ese año, trata tam-

---

37/.- Comisión Nacional de Información y Evaluación del C.E.N. del P.R.I., LA CONSTITUCION, ANTECEDENTES Y REFORMAS. México, 1982, página 65.

38/.- Op. Cit., pág. 6.

bién a los ayuntamientos reconociendo como autoridad superior de las provincias al jefe político.

El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana, fe-  
chado también en la Ciudad de México el 16 de mayo de 1823, en  
sus Bases Segunda y Quinta trata la elección de los inte-  
grantes de los Congresos provisionales y de las autoridades  
de los ayuntamientos.

Posteriormente, se expide el Acta Constitutiva de la Federa-  
ción el 31 de enero de 1824, implantando el sistema federal y  
bicamarismo pero no trata a los municipios. La Constitución  
Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada el 4 de  
octubre de 1824, en sus Artículos 158, 159 y 161 especifica  
los órganos sobre los que recaerán los poderes legislativo y  
ejecutivo en los Estados y encomienda a éstos el organizarse  
internamente sin hablar de ayuntamientos o municipios.

La primera disposición constitucional sobre municipios, es la  
establecida en la Sexta de las Leyes Constitucionales de la Re-  
pública Mexicana que en su Artículo 22 señala los lugares don-  
de se establecerán los municipios; el Artículo 23 fija la elec-  
ción popular para los ayuntamientos y establece funcionarios  
(alcaldes, regidores, síndicos), así como los requisitos para  
ocupar dichos puestos; el Artículo 26, otorgaba a los alcaldes  
facultades judiciales y conciliadoras. El 30 de junio de 1840,  
se emite un Proyecto de Reformas a estas Leyes Constituciona-  
les mismo que, en su Artículo 146, señala los lugares donde se



establecerán los municipios (antes Artículo 22); el 147 especifica el número de funcionarios de éstos; el 148 fija la elección popular para los integrantes de los ayuntamientos (antes Artículo 23); y el 150 el tiempo que durarán en su encargo.

En 1842, el primero y segundo Proyectos de Constitución Política de la República Mexicana establecen como forma de organización política local los Departamentos y no los Municipios, así como la forma para la elección tanto de los diputados como de los gobernadores; igualmente encarga la administración de los Departamentos a las Asambleas elegidas popularmente. En las Bases Orgánicas de la República Mexicana, acordadas por la H. Junta Legislativa de ese mismo año, las municipalidades son consideradas como parte integrante de los Departamentos los que tendrían un gobernador nombrado directamente por el Presidente de la República (Artículo 136).

Los Artículos 114; 117, fracciones I, XIII, XVI y XXV; 121 y 122 del Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana dado en el Palacio Nacional de México el 15 de mayo de 1856 por Comonfort, establece las facultades de los gobernadores y de los jefes políticos y las condiciones para su nombramiento. Ello, se convertiría en un fuerte obstáculo para la autonomía y libertad de los municipios de la época.

El 16 de junio del mismo año, el Artículo 110 del Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana establece que

"los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano representativo popular" esquema que conservó el Artículo 109 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada el 5 de febrero de 1857.

Durante el frustrado y corto "imperio" de Maximiliano -de Habsburgo y no de México-, el Estatuto Provisional del Imperio Mexicano del 10 de abril de 1865, en sus Artículos 28; 29; 33 al 38; 39, fracciones I, III y IV; y 40 al 44, se establece a los Departamentos y Municipios como forma de organización política básica en el ámbito local, los primeros gobernados por los prefectos considerados "delegados políticos del emperador" y nombrados por él, y los segundos por una administración municipal propia a cargo de los alcaldes, ayuntamientos y comisarios municipales (Artículo 37).

Las condiciones políticas y sociales en que se encontraba nuestro país a finales del Siglo XIX, conducen a Porfirio Díaz a promulgar el Plan de la Noria en noviembre de 1871 y el Plan de Tuxtepec el 21 de marzo de 1876 en Palo Blanco. En ellos demanda la impartición de justicia y condena el centralizado ejercicio del poder donde los Estados y municipios no tienen significación política. Esto resulta irónico pues más tarde Díaz se convertiría en un auténtico dictador, cuyo largo período de gobierno se caracterizó por una incisiva centralización en todos los órdenes.

El 21 de octubre de 1887, el Artículo 109 de la Constitución

Política de la República Mexicana es reformado aunque en lo general conservó el esquema que tuviera en 1857.

En 1906, los puntos 45 y 46 del Programa del Partido Liberal Mexicano, proponían la desaparición de los jefes políticos y el robustecimiento de las municipalidades. De igual forma, el Plan de San Luis, suscrito por Madero el 5 de octubre de 1910, demandaba la soberanía de los Estados y la libertad de los ayuntamientos.

El 25 de marzo de 1912, Pascual Orozco hijo, suscribe el Pacto de Empacadora el que en su punto 29 decía: "Se suprimirán en toda la República los cargos de jefes políticos, cuyas funciones serán desempeñadas por los presidentes municipales..."

El 12 de diciembre de 1914, Carranza promulga el Plan de Guadalupe el que en su Artículo 2o. nos dice que: "El Primer Jefe de la Revolución y encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor durante la lucha todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, entre ellas el establecimiento de la libertad municipal como institución constitucional" 39/

---

39/.- Carranza Venustiano, PLAN DE GUADALUPE, 12 de diciembre de 1914, en la serie "Semblanzas y perfiles ideológicos de los hombres de la Revolución Mexicana, Venustiano Carranza", No. 5, editados por la Secretaría de Divulgación Ideológica del C.E.N. del P.R.I. México, septiembre de 1985.

Por otro lado, encontramos como antecedentes inmediatos del Artículo 115 Constitucional el Decreto que Venustiano Carranza dictó el 25 de diciembre de 1914, que reformó el Artículo 109 de la Constitución de 1857, así como su mensaje y Proyecto de Constitución fechados en Querétaro el 10. de diciembre de 1916, donde se reconoce al municipio como base de nuestra organización política, pretendiendo otorgarle la autonomía de que se encontraba privado por la tutela de los prefectos y jefes políticos, figuras predominantes en el ámbito local durante el largo período porfiriano.

Así, "en 1917 los principales postulados que se propuso el Congreso Constituyente en esta materia fueron: a). Supresión de jefaturas políticas; b). Reconocimiento de la autonomía política municipal mediante la elección popular directa de los ayuntamientos; y c). Otorgamiento de recursos para la hacienda municipal" 40/, con el fin de dar al municipio las bases necesarias para el cumplimiento de su cometido como institución política básica en nuestro país.

## 1.2. EL DEBATE CONSTITUCIONALISTA DE 1917.

El proyecto del Artículo 115 Constitucional fue uno de los ma

---

40/.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., Op. Cit., página 280.

yormente debatidos. Los días 24, 25, 30 y 31 de enero de 1917, veintiocho intervenciones discurrieron a su respecto enfocándose sobre tres puntos fundamentales: a). Que debía establecerse una recaudación general ejecutada por el municipio o particulares diferentes de la Federación, el Estado y los Municipios; b). Si se acepta por recaudación general, sin especificar si de ella el municipio podía apartar lo suficiente para sus necesidades y aportar el excedente para los gastos de la Federación y el Estado, o si sería la Legislatura Local quien distribuiría los montos; y c). Sobre quien debía dirimir los conflictos municipales: la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Congreso Local o el Tribunal Superior de Justicia del Estado. 41/

Las posturas más sobresalientes de los diputados constituyentes se ubican en el siguiente marco de ideas:

El Diputado Hilario Medina polemizó sobre las Legislaturas Locales. Se mostró solidario de constituir las con representantes municipales con autoridad suficiente para discutir sus derechos y atribuciones con el fin de que los poderes legislativos dejaran de ser instrumentos de unos cuantos poderosos para

---

41/.- En este importante debate participaron: Heriberto Jara (cuatro ocasiones), que junto con Hilario Medina (quien intervino en tres ocasiones) fueron los más encarnizados defensores del municipio; Esteban Baca Calderón, cuatro; José Álvarez, tres; y Rodríguez González, dos. En una sola ocasión participaron: De la Barrera, Rafael Martínez, de Escobar, Reynoso, Cayetano Andrade, Manuel Cepeda Medrano, Céspedes, Fernando Lizardi, Félix F. Palavicini, Cándido Avilés, Alberto M. González, Chapa y Gerzayn Ugarte.

convertirse en la representación genuina y legítima de los ayuntamientos. Pugnaba por un sistema puramente democrático. Se refirió también al aspecto hacendario, a cuyo respecto sostuvo que era necesario garantizar la autosuficiencia económica del municipio en los puntos trascendentales, tal y como se hizo en la cuestión laboral donde se fijaron las bases para no dejar este asunto al arbitrio de los Estados; defendió la autonomía económica por ser el principio medular de la libertad municipal y apoyó siempre la idea de que fueran los ayuntamientos quienes recogieran todas las rentas y de ellas contribuyeran para los gastos de las entidades federativas.

El Diputado Heriberto Jara al tocar también el aspecto económico, condicionó la libertad política a la libertad económica. Sostuvo que los municipios deben tener facultades absolutas para disponer de sus rentas y que son precisamente los Estados y los Municipios quienes tienen los mayores derechos para aplicar sus contribuciones para resolver sus propios problemas. La Federación -centralizada- por la lejanía territorial de la gran mayoría de los municipios, al resolver la problemática de éstos utilizaría informadores secretos de los que no se sabrá el grado de veracidad. Los Estados -decía- tampoco deben disponer de las rentas municipales porque cuando un Estado no quiera dar libertad a sus municipios, restringirá a las Legislaturas Locales o ejecutará determinadas medidas, de donde los ayuntamientos solo recibirán migajas y agregó: "¿quiénes si no los municipios serán los mayormente interesados en fomentar el desarrollo y progreso de sus comunidades?"; de antemano retomaba

al municipio como célula básica, primera instancia, centro medular y origen de los grandes problemas nacionales y como el mejor canal para resolverlos desde su base misma.

El Diputado José Álvarez sostuvo como única forma para constituir el verdadero municipio, la libertad de éste para recaudar sus impuestos, formar sus presupuestos de ingresos y egresos, mejorar su hacienda, y después de cubrir sus gastos y atender sus necesidades, contribuir para los gastos del Estado con los excedentes si los hubiere. Su posición es partidaria de la del Diputado Hilario Medina.

Rafael Martínez de Escobar expresó la necesidad de un verdadero poder municipal donde lo económico era lo fundamental. Se mostró partidario de que el cobro total de los ingresos federales, estatales y municipales lo ejecutara el propio ayuntamiento, sin la vigilancia federal ni estatal que viene a anular la libertad municipal; en cuanto a la solución de los conflictos hacendarios entre el Estado y el Municipio, desechó la ingerencia de la Suprema Corte de Justicia porque esto sería centralizar el control judicial y aceptar la incapacidad de los propios afectados a dirimir sus controversias, las cuales debían ser resueltas por la Legislatura Local o por el Tribunal Superior del Estado.

Fernando Lizardi, en su intervención del 24 de enero de 1917, afirmó que la libertad municipal es la primera expresión política de la libertad individual y la base de nuestras institu

ciones sociales. Cuando habló de la hacienda municipal destacó dos puntos importantes: el primero absolutista, donde atribuye al ayuntamiento la facultad de recaudación general de todos los impuestos; en el segundo, considera la acción de la entidad federada sobre la marcha municipal, a este respecto nacen dos posibilidades: la primera la facultad de la Legislatura Local sobre los asuntos municipales y la segunda, menos radical que la primera, consiste en la aceptación de una administración local libre en su presupuesto, formado por los arbitrios mas una cantidad anual fija y proporcional de las contribuciones del Estado.

El Diputado Félix F. Palavicini aseveró que la idea del municipio libre es la libertad económica, porque no puede haber autonomía donde no hay elementos suficientes para subsistir; de hecho, jamás imaginó que cayendo nuestro país en el centralismo político y económico en que se encuentra hoy día, la posibilidad de recaudación, presupuestación y utilización de recursos por el propio municipio, añorada por él y varios diputados constituyentes, fuera tan solo una utopía. Igualmente recordó el origen de las ciudades cuando al momento de su fundación les otorgaron, dentro de su perímetro, los recursos necesarios para su vida material: alimentación, defensa y seguridad garantizada a través de fueros, pero recalcó que como en México no fue así y al carecer de tradición municipal, era necesario asentar constitucionalmente las bases económicas para el municipio.



Cayetano Andrade, al igual que varios de sus compañeros legisladores, expresó que la libertad económica del municipio es la fuerza generadora de todas las demás libertades; sin ésta sería difícil adquirir las otras.

Manuel Cepeda Medrano ahondó también sobre las cuestiones económicas como base fundamental de la independencia, progreso y seguridad en la entidad y de las libertades políticas y sociales del municipio.

Como vemos, es clara la posición del diputado constituyente al discutir tan importante postulado de nuestra Ley Suprema. Centró su atención en el aspecto económico del municipio y coincide en que la libertad municipal está condicionada por este factor; de hecho, el debate tuvo su eje en él. El 31 de enero de 1917 pese a las acaloradas discusiones y a que el tiempo para dar cuerpo a este artículo se agotaba, no se llegó a ningún acuerdo sobre el proyecto de su fracción II. Fue el Diputado Gerzayn Ugarte quien propuso un texto, mismo que fue aprobado en virtud de la premura del tiempo sin garantizar el aspecto económico a las municipalidades, fracasando, como es obvio, la intención original del constituyente de Querétaro. Queda así un vacío legislativo en tan importante aspecto de la vida municipal de México: el económico.

Después de que diversos legisladores intervinieron en una nueva discusión acerca de las propuestas, el Diputado Ugarte tomó la palabra para presentar una tercera propuesta, misma que fue

aprobada por el Congreso de Querétaro con 88 votos a favor y 62 votos en contra, quedando el texto de la siguiente manera:

"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 organización política y administrativa al municipio libre conforme a las siguientes bases:

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermediaria entre éste y el gobierno del estado;
- II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales;
- 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 constitucionales no podrán ser reelectos ni durar en su encargo más de cuatro años.

Son aplicables a los gobernadores, substitu

tos o interinos, las prohibiciones del artículo 83.

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

En los Estados, cada Distrito Electoral nombrará un diputado propietario y un suplente.

Sólo podrá ser Gobernador constitucional de un Estado un ciudadano mexicano por nacimiento y nativo de él, o con vecindad no menor de cinco años, inmediatamente anteriores al día de la elección". 42/

### 1.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES.

Desde su origen, el Artículo 115 Constitucional ha sido reformado en ocho ocasiones, aunque cabe hacer notar que hubo varios intentos de reforma que no prosperaron.

La primera modificación al Artículo 115 se produjo en 1928 bajo el gobierno del General Alvaro Obregón a cuya iniciativa de

---

42/.- LII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, Op. Cit., páginas 370-371.

ley se dió lectura en la sesión de la Comisión Permanente celebrada el miércoles 16 de mayo de ese año. Tenía como fin a dicionar una fracción al Párrafo III del texto original del artículo, modificando las reglas para establecer el número de representantes en las legislaturas de los Estados. La reforma aprobada, se publicó en el Diario Oficial de la Federación del 20 de agosto de 1928.

El 16 de noviembre de 1932, durante el período del Presidente Abelardo L. Rodríguez, el Comité Ejecutivo Nacional del Parti do Nacional Revolucionario, presentó una iniciativa que refo rmó de nueva cuenta este artículo, prohibiendo la reelección para el período inmediato de los legisladores locales que tam bién abarcó a los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos. El Decreto Promulgatorio de esta re forma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de abril de 1933.

El año de 1943, el General Manuel Avila Camacho, en su calidad de Presidente de la República, envía al Congreso de la Unión una iniciativa que reformó por tercera vez el Artículo 115 Cons titucional. Con ella se amplía de 4 a 6 años el tiempo que los gobernadores de los Estados durarían en su encargo. En este sentido, se consideró que era más conveniente un período de 6 años en el que se permitiera planear, ejecutar y consolidar con mayor margen de tiempo las políticas asumidas, que uno de 4 años. El Decreto Promulgatorio de esta reforma fue publicado en

el Diario Oficial de la Federación del 8 de enero de 1943.

La cuarta reforma al artículo en cuestión fue verdaderamente trascendental para la vida política de nuestro país. En la sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, celebrada el viernes 6 de diciembre de 1946, se dió lectura a una iniciativa del Presidente Miguel Alemán que al ser aprobada otorgó la posibilidad de que las mujeres participaran, en igualdad de condiciones que los varones, en las elecciones municipales tanto pasiva como activamente. Esta reforma fue el resultado de las corrientes políticas que en esa época se manifestaron para incorporar a la mujer en la vida cívica del país. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 12 de febrero de 1947.

La quinta reforma al precepto constitucional en estudio, tuvo lugar durante el gobierno del Presidente Adolfo Ruíz Cortínes. Con ella se deroga la disposición que, contenida en él, concedía el voto activo y pasivo a la mujer para los comicios municipales; la esencia de esta premisa, una vez derogada en el Artículo 115, es trasladada al texto del Artículo 34 Constitucional sufriendo éste así su primera reforma. Se establece con ello ya, en el rango constitucional, la igualdad jurídica y política de la mujer con el varón, lo que no significaba para el sector femenino de la población mexicana solamente una simple participación electoral en el ámbito municipal. El Decreto Promulgatorio de esta reforma fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 17 de octubre de 1953.

Publicada el 6 de febrero de 1976 y bajo el período del Lic. Luis Echeverría Alvarez, la sexta reforma adiciona las fracciones IV y V del precepto en estudio estableciendo la facultad de Estados y municipios para legislar en materia de planeación y ordenación de los asentamientos humanos y conurbación en el ámbito de sus competencias a través de acciones concertadas con la Federación; esto se complementa en primer lugar con las agregaciones al Párrafo 3o. del Artículo 27 Constitucional publicadas el mismo día, y en segundo lugar, con la Ley General de Asentamientos Humanos publicada el 6 de mayo del mismo año.

Esta reforma se refiere fundamentalmente a los aspectos de planeación urbana, innovación que se consideró necesaria por el sector gubernamental dado el gran incremento de la población registrado en este ámbito en nuestro país.

En 1977, bajo la administración del Presidente José López Portillo, se reforma por séptima vez el Artículo 115 para introducir el sistema de diputados de minoría a las elecciones locales y el principio de representación proporcional en los municipios con más de 300 mil habitantes. Esta reforma reviste una trascendental importancia puesto que con ella se pretende llevar la reforma política hasta los Estados y municipios y no transgredirla exclusivamente al ámbito federal. Fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 6 de diciembre de 1977.

El 6 de diciembre de 1982 el Presidente Miguel de la Madrid envía a la Cámara de Senadores, como Cámara de Origen, la Iniciativa de Reformas y Adiciones al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que después de haber sido revisada por la Cámara de Diputados y habiendo sido aprobada, se publica en el Diario Oficial de la Federación del 3 de febrero de 1983, siendo ésta la octava y última reforma hecha a este precepto constitucional:

Las limitaciones más importantes en la vida municipal, partiendo de la vigencia del Artículo 115 a esa fecha (ver Cuadro 6) han sido por un lado la falta de libertad económica y por otro, la incapacidad de los municipios para resolver los problemas fundamentales de la población.

Con esta reforma, aprobada por mayoría unánime en el Congreso de la Unión -el total de Senadores y en lo que respecta a la Cámara de Diputados, como Cámara Revisora, fueron emitidos 293 votos a favor y 19 en contra- 43/ se pretende superar las dos grandes deficiencias <sup>que</sup> muy a su pesar dejara el constituyente de 1917: la autonomía económica y las relaciones de las autoridades estatales con las del municipio, traducido esto en una escasa participación democrática en este nivel.

---

43/.- De la Madrid Hurtado Miguel, EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, DICIEMBRE 1982. Edición de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. México, 1983, página 99.

En este sentido, con la reforma en cuestión: (Ver Cuadro 6).

- A. Se consagra un procedimiento uniforme para la revocación, desaparición o suspensión de ayuntamientos o de algunos de sus miembros cuando exista una falta grave prevista por la ley, otorgándose el derecho de audiencia y requiriéndose un determinado quorum de votación;
- B. Se reconocen facultades a los ayuntamientos para expedir sus bandos de policía y buen gobierno así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;
- C. Se definen los servicios públicos que los municipios deben prestar;
- D. Se determinan fuentes de ingreso específicas e intransferibles a favor de los municipios y se reconoce la potestad de que los presupuestos de egresos sean aprobados por los mismos ayuntamientos con base en la disponibilidad de ingresos, y que no sean las Legislaturas Locales quienes realicen esta acción como se hacía anteriormente. Con ello se pretende cristalizar los viejos anhelos del diputado constituyente de Querétaro que luchó en los debates para que el "Municipio Libre" gozara realmente de autonomía económica y política;



E. Se pretende también garantizar la integración plural de la totalidad de los ayuntamientos del país conforme al principio de representación proporcional; y además,

F. Se faculta a las Legislaturas de los Estados para que normen las relaciones de trabajo entre las entidades federativas, los municipios y sus trabajadores con base en el Artículo 123 Constitucional.

Esta reforma indudablemente reviste un importante esfuerzo para fortalecer el ámbito municipal en lo político; sin embargo, debe tomarse en consideración el actual contexto económico de la gran mayoría de los municipios mexicanos para poder precisar las estrategias que les conlleven no solo a subsanar su problemática sino a convertirlos en una verdadera instancia dinámica del desarrollo; como hemos visto ya, desde 1917, el factor económico era considerado como la base de una auténtica libertad municipal. En el último de los casos de nada sirve que la Ley sea adecuada a nuestro momento histórico si existen factores que vienen a frenar su aplicación.

En este sentido, de muy poco servirán las modificaciones que se hagan a la Constitución y el municipio seguirá siendo una institución desprotegida, débil y a menudo manejada con criterios totalmente ajenos a los ciudadanos que en él radican.

2. LAS MANIFESTACIONES JURIDICAS DEL PODER EJECUTIVO MUNICIPAL EN LAS LEYES ORGANICAS MUNICIPALES. 44/

La estructura constitucional del Estado Mexicano para desarrollar y ejercitar la administración pública, se divide políticamente, como sabemos, en tres niveles de gobierno. Nuestro texto constitucional señala que: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior pero unidos en una Federación..." (Artículo 40); y que además: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno Republicano, representativo popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política, el Municipio Libre..." (Artículo 115).

Aunque el municipio no está expresamente reconocido como forma de gobierno en realidad lo es porque la forma de gobierno que adoptan las entidades federativas, independientemente del

---

44/.- Para la realización de este apartado se consultaron básicamente las Leyes Orgánicas Municipales de 16 Estados de la República Mexicana, a saber: Michoacán, Baja California Sur, Chiapas, Colima, Estado de México, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Morelos, Durango, Coahuila, Yucatán, Oaxaca, Jalisco, Guanajuato y Guerrero.

"republicano y popular", viene a ser la municipal; de igual manera como la federación se constituye con la totalidad de Estados federados, así también éstos deben su composición y estructura al conjunto de municipios con que cuentan cada uno de ellos.

En realidad, se reconoce al municipio como el tercer nivel gubernamental, aún cuando no se exprese formalmente en nuestra Constitución Federal.

Con base en el Artículo 115 Constitucional, las Constituciones de cada Estado establecen su régimen municipal y las Legislaturas estatales expiden sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales. De esta forma cada municipio cuenta con facultades legislativas internas para darse sus propios reglamentos y ordenanzas así como para determinar aspectos de carácter financiero.

Las Leyes Orgánicas Municipales de cada entidad federativa establecen la organización y funcionamiento de sus ayuntamientos como órganos de gobierno y administración local, presididos cada uno por un presidente municipal e integrados por un número variable de regidores así como también por uno o dos síndicos que vienen a representar jurídicamente al municipio. El número de regidores lo fijan de acuerdo con factores de carácter meramente local.

Estos cuerpos jurídicos establecen también, en lo general, las atribuciones de los ayuntamientos que en síntesis comprenden:

- a). Atender los servicios públicos como los de seguridad pública, electricidad, agua potable, drenaje, urbanización, salubridad y transportes públicos;
- b). Cuidar de los caminos vecinales;
- c). Atender a la conservación y fomento de los bienes comunales;
- d). Impulsar la educación y la cultura en el ámbito municipal;
- e). Fomentar el civismo;
- f). Administrar el erario municipal;
- g). Publicar y hacer cumplir las leyes y disposiciones emanadas de la autoridad superior; y
- h). Realizar otras tareas específicas dictadas por las peculiaridades de cada Estado.

Aunque el Cabildo tiene facultades deliberativas y de crear reglamentos y otras disposiciones de carácter municipal, se duda de la existencia de un Poder Legislativo en este ámbito como resultado de las limitaciones existentes por parte de las Legislaturas Locales; también se duda de la existencia de un Poder Judicial que orgánica y administrativamente lo absorbe

el Estado.

No así, difícilmente podemos negar la existencia de un verdadero Poder Ejecutivo Municipal pues la administración pública es un proceso integrado de acciones que atañe al Estado Mexicano el que, formado por Federación, Estados y Municipios, requiere de un órgano en cada uno de estos niveles gubernamentales para responsabilizarlo de ésta; es precisamente el Poder Ejecutivo en cada uno el que asume el control y dirección de la administración.

Concretamente, es el presidente municipal el órgano ejecutivo de la administración pública dentro del sistema municipal mexicano pues los respectivos textos de las Leyes Orgánicas Municipales así lo establecen, se les reconoce esta importante atribución y aunque sus funciones pueden ser políticas o administrativas de cualquier forma se caracterizan como propias de un Poder Ejecutivo representado por él.

Las principales funciones que en el marco de las Leyes Orgánicas Municipales caracterizan al presidente municipal como Poder Ejecutivo, además de ser el órgano ejecutor de las resoluciones tomadas por el ayuntamiento, en lo general se refieren a las siguientes facultades:

1. Cumplir y ejecutar los acuerdos del ayuntamiento.

2. Nombrar y remover libremente al personal administra-

tivo.

3. Cumplir y hacer cumplir los reglamentos de diversas ramas municipales y aplicar a los infractores las sanciones correspondientes.

Como se observa, éstas son también facultades propias del Poder Ejecutivo en los otros niveles de gobierno.

En este sentido, no cabe la menor duda que el municipio en nuestro medio es un verdadero nivel de gobierno y el más cercano a la comunidad, es el que tiene mayor contacto con ella y el que ha de prestar los servicios que afectan a todas las personas; por lo tanto, requiere de un órgano que ejecute su administración. Dicho órgano es el Presidente Municipal.

CUADRO COMPARATIVO DEL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

<p>CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982</p>	<p>REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)</p>
<p style="text-align: center;">TITULO QUINTO</p> <p style="text-align: center;">De los Estados de la Federación.</p> <p>Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación de alguna autoridad, desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio;</p>	<p style="text-align: center;">TITULO QUINTO</p> <p style="text-align: center;">De los Estados de la Federación.</p> <p>Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:</p> <p>I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.</p> <p>Los presidentes Municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.</p> <p>Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayunta-</p>

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982	REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)
<p>II. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los Estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales.</p> <p>III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.</p> <p>El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios don-</p>	<p>tamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato o 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.</p> <p>En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los Concejales Municipales que concluirán los periodos respectivos.</p> <p>Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será substituído por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley;</p> <p>II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.</p> <p>Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>III. Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:</p> <p>a) Agua potable y alcantarillado.</p>



CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982	REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)
<p>de residieren habitual o transitoriamente. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más 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, sustitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p> <p>a) El gobernador sustituto constitucional, o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tenga distinta denominación.</p> <p>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 período. 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 habitantes de cada uno; pero en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 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</p>	<p>b) Alumbrado público.  c) Limpia.  d) Mercados y centrales de abasto.  e) Panteones.  f) Rastro.  g) Calles, parques y jardines.  h) Seguridad pública y tránsito, e  i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</p> <p>Los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les corresponda.</p>

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982	REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)
<p>do 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. De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales, y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de los municipios cuya población sea de 300,000 o más habitantes.</p> <p>IV. Los Estados y Municipios, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que sean necesarias para cumplir con los fines señalados en el párrafo 38 del artículo 27 de esta Constitución en lo que se refiere a los centros urbanos y de acuerdo con la ley federal de la materia.</p>	<p>IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:</p> <p>a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.</p> <p>Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.</p> <p>b) Las participaciones federales, 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.</p> <p>c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios</p>

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982	REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)
<p>V. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p>	<p>públicos a su cargo.</p> <p>Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones. en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas.</p> <p>Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.</p> <p>Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los Ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.</p> <p>V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; controlar y vigilar la utilización del suelo en sus jurisdicciones territoriales; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; otorgar licencias y permisos para construcciones, y participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas. Para tal efecto y de conformidad a los fines señalados en el párrafo Tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.</p>

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982	REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)
	<p>VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.</p> <p>VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente.</p> <p>VIII. Los gobernadores de los Estados no podrán durar en su encargo más de seis años.</p> <p>La elección de los gobernadores de los Estados y de las legislaturas locales será directa y en los términos que dispongan las leyes electorales respectivas.</p> <p>Los gobernadores de los Estados, cuyo origen sea la elección popular, ordinaria o extraordinaria, en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aún con el carácter de interinos, provisionales, substitutos o encargados del despacho.</p> <p>Nunca podrán ser electos para el período inmediato:</p> <p>a) El gobernador substituto constitucional o el designado para concluir el período en caso de falta absoluta del constitucional, aún cuando tengan distinta denominación.</p> <p>b) El gobernador interino, el provisional o el ciudadano</p>

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982	REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)
	<p>no que, bajo cualquier denominación, supla las faltas temporales del gobernador, siempre que desempeñe el cargo los dos últimos años del período.</p> <p>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.</p> <p>El número de representantes en las legislaturas de los Estados será proporcional al de habitantes de cada uno; pero, en todo caso, no podrá ser menor de siete diputados en los Estados cuya población no llegue a 400,000 habitantes; de nueve en aquéllos cuya población exceda de este número y no llegue a 800,000 habitantes, y de once en los Estados cuya población sea superior a esta última cifra.</p> <p>Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el 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</p> <p>De acuerdo con la legislación que se expida en cada una de las entidades federativas se introducirá el sistema de diputados de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.</p> <p>IX. Las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las</p>

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1982	REFORMAS (DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 3 DE FEBRERO DE 1983)
	<p>legislaturas de los Estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones reglamentarias. Los Municipios observarán estas mismas reglas por lo que a sus trabajadores se refiere.</p> <p>X. La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.</p> <p>Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.</p>

---

CAPITULO III. ANALISIS DE LA SITUACION POLITICO-ADMINISTRATI  
VA ACTUAL DEL EJECUTIVO MUNICIPAL MEXICANO.

---

1. FUNCIONES POLITICAS.

Dentro de nuestro sistema municipal, se considera que casi la totalidad de municipios han adoptado el sistema de Alcalde-Consejo, Presidente Municipal-Ayuntamiento donde, teóricamente, el alcalde -o presidente municipal- es el funcionario más importante pues representa un verdadero poder ejecutivo con facultades más amplias que los demás integrantes del ayuntamiento; controla casi totalmente los asuntos administrativos del municipio; designa los empleados de todas las categorías sin la aprobación del Consejo -ayuntamiento en pleno- constituyéndose por lo mismo en el funcionario de mayor autoridad del municipio.

En nuestro medio, los presidentes municipales son elegidos mediante sufragio de acuerdo con los calendarios electorales de cada una de las entidades federativas, esto es congruente desde el punto de vista sociológico pues de no ser así, el municipio mexicano dejaría de ser "la célula mínima donde los intereses regionales atañen a todo mundo, la órbita en la que

se puede desenvolver ampliamente la democracia y la participación popular..." 45/

En los últimos procesos electorales realizados en la República Mexicana en el ámbito municipal, se ha observado un mayor índice de participación ciudadana; grupos inconformes han tenido la oportunidad de manifestarse por las vías que más han respondido a sus expectativas como sujetos de derecho. Tal parece que hoy día en este importante nivel gubernativo, base de nuestra organización política, el ciudadano ha llegado a interesarse más directamente en la elección de su "Presidente Municipal".

En este orden de ideas, la democratización integral como uno de los principales postulados dentro de la política gubernamental del actual régimen, ha ocupado parte importante del discurso político e impulsó la puesta en marcha de una línea democrática que propiciara una participación ciudadana más amplia en los procesos políticos; el ser congruentes con ello permitió a la oposición conquistar en 1985 varios municipios en los Estados de Jalisco, San Luis Potosí, Guanajuato y el sorprendente caso de Chihuahua; de igual forma logró conservar los ayuntamientos que desde antes había conquistado.

La participación de la oposición en las tareas municipales de

---

45/.- Moreno Díaz Manuel, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO, Editorial Porrúa, México, 1978, página 349.



be entenderse no como una dádiva graciosa del sistema, sino como el resultado de una lucha ideológica que debe ser cada vez más civilizada con base en las armas de la inteligencia y la razón, así como del diálogo permanente dentro de nuestro sistema constitucional.

No obstante, dentro de la práctica política se observa que, generalmente, los presidentes municipales son designados conforme al criterio de los gobernadores de los Estados y "análisis partidistas", "tando a nivel nacional, estatal y municipal los tres sectores -del PRI- presentan candidatos aparentemente contendientes entre sí pero fundamentalmente disciplinados a las decisiones del centro" 46/. La selección de candidatos muchas veces no es la adecuada y conlleva a elegir a las personas menos idóneas para ocupar dicho cargo, no tienen el arraigo popular suficiente para que sean aceptados por la comunidad lo que conduce a conflictos sumamente difíciles de remediar. En este sentido el partido oficial, sin duda alguna, ve amenazado su control sobre la realidad política nacional.

La toma de palacios municipales por asalto, tan de moda en los últimos años en México, se ha convertido en una de las principales medidas tomadas por los grupos inconformes; estas acciones lejos de remediar la situación de conflicto dividen a la

---

46/.- Castelazo José R., APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 2a. Edición, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1979, página 49.

comunidad en grupos con intereses políticos divergentes donde los presidentes municipales, como es obvio, se inclinan hacia cualquiera de los grupos existentes y adquieren una actitud impropia, poco o nada personal, tambaleante e insegura; esta situación frena enormemente su libertad de acción política y viene a convertir a los presidentes en el "mandil" -como vulgarmente se les llama- del grupo al que en cierta forma sirven.

Así, tenemos que en los municipios pequeños, por ejemplo, "el alcalde puede estar ligado a los caciques y latifundistas tradicionales, o bien con agentes de empresas transnacionales o estatales que controlan por esta vía la producción agrícola, sin descuidar por ello sus intereses personales", por otro lado, "los pobladores urbanos no están exentos de tener como alcalde a un fraccionador fraudulento o a un charro destacado".<sup>47/</sup>

Sin duda alguna el municipio en México ha sido una institución débil frente a los poderes ejecutivos federal y estatal, lo que recae directamente en los presidentes municipales cuya acción política se ve obstaculizada por la dependencia tan estrecha que guardan respecto de los gobernadores de los Estados quienes, desde la capital de la entidad, dictan la línea política a seguir y los presidentes municipales tan sólo acatan las dis

---

<sup>47/</sup>.- López Montjardin Adriana, LA LUCHA POPULAR EN LOS MUNICIPIOS, en Cuadernos Políticos NO. 20; Revista Trimestral publicada por Ediciones Era. México, D.F., abril-junio de 1979, página 42.

posiciones emanadas de los niveles superiores de gobierno; de cualquier forma los gobernadores se ven frenados también en su quehacer político por el Presidente de la República pues como hemos visto es él quien decide en el nivel superior de gobierno; es decir, "a nivel municipal, deciden generalmente los gobernadores en combinación con los líderes estatales del partido; a nivel estatal y federal decide el Presidente de la República en combinación con los líderes nacionales del partido, teniendo la última palabra el Ejecutivo. A nivel nacional, decide solamente el Presidente de la República". 48/

En conclusión, dentro del campo político, los presidentes municipales son la autoridad que menos libertad de acción política tiene; sin embargo, los de las ciudades capitales de los Estados, de municipios conurbados con el Distrito Federal y de otros con un grado de desarrollo diferente del resto de sus entidades, denotan una mayor influencia sobre los niveles superiores de gobierno.

Por todo lo anterior, y como sabemos, el municipio mexicano viene a constituir la instancia inferior de los poderes o esferas de competencia en que se encuentra dividido nuestro sistema político, los ayuntamientos son un apéndice de los poderes estatal y federal y por tanto se encuentran supeditados a los mismos. De ahí seguramente resulta que en el terreno de las re-

laciones entre el ayuntamiento y los gobiernos estatal y federal, el ayuntamiento se considera como un cuerpo sometido a la autoridad que a ellos pertenece y que ejercen con absoluto imperio. La resultante de esas relaciones es que, frente a la autoridad del gobierno del Estado, la capacidad de disposición y decisión del presidente municipal está muy limitada, y frente a la autoridad del gobierno federal está casi anulada. En la práctica, ninguna autoridad municipal es considerada como un interlocutor de altura, proporcionalmente coordinada con la del gobierno estatal y la del federal, sino que se espera que ésta acate, en nombre del cuerpo al que representa y conduce, las directrices que se le proponen.

Es necesario aclarar que en el seno del ayuntamiento, en su propio municipio, y ya lo he dicho, el presidente municipal es quien lleva la voz rectora concretándose los regidores a ser solidarios con sus decisiones aunque se dá el caso en que son disidentes de ellas, sobre todo en aquéllos ayuntamientos donde existen regidores de partidos opositores; esto y la posición de las Legislaturas Estatales, ha conducido a que el cuerpo deliberante denominado Cabildo funcione en la mayoría de los casos en forma deficiente.

En este contexto, las autoridades de los municipios pobres -la gran mayoría del país- por lo general rurales o con un alto índice de comunidades de este tipo (ver Cuadro 2 del Capítulo

II) 49/, tienen pocas o casi ninguna posibilidad de participación y desarrollo político, menos aún la tendrán de ejercer presión alguna en los niveles estatal y federal; en ellos los consejeros del presidente -si es que los tiene- son quienes al fin de cuentas imponen su opinión al Cabildo a través del presidente municipal; en los municipios urbanos no se dá tanto este caso pues en las grandes ciudades, por ejemplo, los regidores generalmente representan a sectores económicos y populares de gran interés e influencia en la toma de decisiones.

El esquema expuesto, sin lugar a dudas, frena enormemente el proceso de democratización integral postulado por el actual régimen como una de las prioridades básicas de gobierno, tan frecuente en el discurso político de los últimos años, ya que el centralismo es un fenómeno que se resiente en todos los ámbitos y provoca que el municipio y sus autoridades vean limitada su participación plena en las cuestiones de índole política que por cierto a todos nos afectan.

---

49/.- Es necesario distinguir en nuestro país tres tipos diferentes de centros de población: 1. Los rurales, extensamente asentados en el territorio nacional, que aparentemente encierran una sola unidad de población, ubicados en un marco de grandes necesidades; 2. Los urbanos que no pueden ser considerados ciudades, donde existe una sola unidad de población, sus propias necesidades y la división del trabajo en los últimos años han recibido la complicación suficiente para crear entre sus habitantes hondas diferencias de cultura y sobre todo de intereses; y, 3. Los centros urbanos ciudadanos en los que la complicación de la vida ha separado enormemente a sus habitantes provocando una diversidad creciente de intereses y una variedad también creciente de exigencias y de preocupaciones.

## 2. FUNCIONES ADMINISTRATIVAS.

En el terreno administrativo de nuestro medio, el presidente municipal jurídicamente es el órgano ejecutivo de la administración pública de la tercera instancia de nuestro esquema gubernamental que, de acuerdo con la Ley, es administrado por un ayuntamiento elegido mediante sufragio.

"El ayuntamiento, llamado también Cabildo o Concejo, es un cuerpo colegiado y deliberante, con personalidad jurídica, en cargo del Gobierno y de la administración del municipio. Sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo de manera individual" 50/. Puede legislar y emprender auditorías; "la legislación la verifican mediante la expedición del bando de policía y buen Gobierno, de los presupuestos de ingresos y egresos y de los diferentes reglamentos municipales" 51/, nombra también comisiones permanentes para el estudio y vigilancia de los asuntos y servicios públicos; las funciones de auditoría e inspección la ejerce el síndico o las comisiones de regidores nombrados al efecto. Teóricamente

---

50/.- León Román Carlos, RELACIONES ENTRE LOS REGIDORES Y LA ADMINISTRACION MUNICIPAL. Presidente Municipal de Chilpancingo, Gro.; Ponencia presentada en la Reunión Preparatoria de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, publicada en Semestre Municipal, Vol. 2, # 3, por el Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, D.F., 30 de junio de 1982, página 21.

51/.- Ibid.

tiene también la facultad de asignar a cada regidor el ramo o ramos que crea convenientes para formular los programas de trabajo, así como vigilar que los funcionarios y empleados municipales cumplan con sus obligaciones y exigir que se responsabilicen de los actos en que incurran.

Desde el inicio de su campaña política, los candidatos a las presidencias municipales integrados en un determinado partido político, recorren el municipio para "conocer" personalmente los problemas más urgentes de las comunidades a fin de realizar una buena y mejor labor durante su gestión si resultan electos; realmente son pocos los que logran conocer, y no siempre entender, la problemática de su comunidad. Con regular frecuencia sucede que los funcionarios del ayuntamiento, incluyendo al presidente municipal, llegan a ocupar su cargo ignorantes de muchas situaciones, les mueve regularmente el interés político, no saben en verdad donde se inician los problemas y menos aún sabrán plantearlos para buscar alternativas viables de solución; alguien dijo y con mucho acierto que el buen planteamiento de un problema representa la mitad de su solución, es esto, creo, lo que hace profesionales a los administradores públicos.

Conocer la problemática de su comunidad es algo así como el requisito fundamental de todo presidente municipal, más sin embargo, en realidad vemos que de nada sirve a veces que éste maneje de manera responsable las diferentes variables de su mu-

nicipio; "cuántas veces un presidente municipal tiene su proyecto requisitado y se pasa el tiempo yendo y viniendo con sus documentos, planos, estudios de factibilidad, proyectos de recuperación para que le autoricen el crédito y se lo autorizan cuando faltan quince días para que termine su período constitucional". 52/.

Ahora bien, la mayor parte de los ayuntamientos del país están integrados por personas que desconocen la materia administrativa. Cada tres años se elige a un gran número de nuevos funcionarios municipales; en muchas ocasiones es necesario improvisar lo que conduce a una pérdida de recursos financieros pues muchos ayuntamientos gastan cada trienio en capacitar en el conocimiento de la administración pública a los ciudadanos que son electos para desempeñar una función dentro del gobierno municipal. Cada nuevo presidente lleva su equipo de trabajo desde el más importante nivel hasta los barrenderos inclusive; es válido que proponga a los funcionarios claves para el desempeño de su gestión, pero al personal cuyas funciones son puramente administrativas resulta bastante cuestionable en término ya que no se aprovecha ese elemento humano que, en el último de los casos, puede realizar la construcción de una infraestructura humana capaz de realizar día con día una moderna, eficaz y eficiente administración municipal; es decir, "el material humano, el capital hu

---

52/- Ezeta Moll Gabriel, REFORMA MUNICIPAL: RETO A LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS, en "El Desafío Municipal", varios autores, en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 29, Instituto Nacional de Administradores Públicos, A.C., enero-marzo de 1984, México, 1984, página 161.



mano, que es una inversión de la sociedad, de la población, debe ser respetado, debe ser vigorizado, debe ser actualizado, porque el municipio y su población demandan eficiencia para la satisfacción de todas sus necesidades" 53/. En este sentido, la instauración de un servicio civil en el nivel municipal se hace necesario y vital.

Otro gran problema dentro de la administración municipal, y en el cual los ejecutivos municipales tienen mucho que ver, lo representa el hecho de que no existe una continuidad en los programas de trabajo establecidos por un ayuntamiento saliente; generalmente, y por factores de índole política, se dá un giro total a la línea adoptada por un ayuntamiento saliente lo que conduce, inevitablemente, a un malgasto de los pocos recursos financieros y humanos con que cuentan las municipalidades.

Además, independientemente de que en nuestro medio quienes asumen el cargo de presidentes municipales, por lo regular, son personas que desconocen la problemática local y sin experiencia dentro del campo de la administración pública debido al criterio de selección de candidatos seguido tanto por los gobernadores como por los partidos políticos, el período de tres años que duran en su encargo los ayuntamientos es breve y por tanto resulta insuficiente para realizar una buena labor dentro de

---

53/.- Andrew Miguel, EL PUEBLO, SUPERVISOR DEL MUNICIPIO, en "El Desafío Municipal", varios autores, en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 29, enero-marzo de 1984, Instituto Nacional de Administradores Públicos, México, 1984, página 157.

los municipios y desarrollar un verdadero plan de trabajo; si a esto sumamos la escasez de recursos financieros que padece la gran mayoría de los municipios mexicanos, la situación se torna mucho peor todavía.

Bien sabemos que la manifiesta debilidad del municipio reside en gran medida en sus restricciones económicas ya que éste tiene una limitada captación de ingresos y su participación de los impuestos federales y estatales es insuficiente; igualmente acusa deficiencias en la integración de sus planes y presupuestos. Su capacidad de gestión en la prestación de los servicios y en general en la administración gubernamental, resulta ineficiente y como consecuencia de sus limitaciones la mayoría de las obras municipales y proyectos de inversión económica y social. Esta dependencia cancela cualquier posibilidad de desarrollo puesto que las decisiones más importantes de la vida comunitaria se toman y llegan instrumentadas de los otros ámbitos en los cuales se considera que el gobierno municipal todavía no tiene la capacidad y organización suficientes para formular y llevar a cabo sus propios proyectos; se cierra así el círculo vicioso del centralismo.

La autonomía administrativa del municipio y sus autoridades, consiste básicamente en determinar qué servicios públicos municipales debe prestar, cuándo, con qué procedimiento y con qué recursos humanos, físicos y financieros.

Por lo anterior, las acciones emprendidas por los Gobiernos de la República durante los últimos sexenios tales como la Reforma Administrativa durante la gestión del Lic. José López Portillo, y la Simplificación Administrativa en el actual régimen, podemos decir que en el ámbito municipal han pasado inadvertidas y son en realidad muy pocos los municipios, si acaso tan sólo las capitales de los Estados, que han adoptado acciones relativas a estas importantes medidas gubernamentales. Podemos decir también que el municipio mexicano no ha sabido ni de reforma ni simplificación administrativas, su actual situación es fiel testimonio de ello.

Independientemente de las facultades que en lo general otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al municipio y aún cuando, más específicamente, las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados encargan la responsabilidad administrativa al presidente del ayuntamiento y establecen sus facultades y obligaciones, la realidad nacional toma un rumbo distinto; en muchos municipios, en su mayoría rurales, económicamente débiles y de poca significación política, los presidentes se han encasillado en el papel de "primeros sonserges" del municipio cuya responsabilidad inmediata ante los ojos de la ciudadanía es mantener las calles limpias, destapar drenajes, pintar escuelas, mantener el alumbrado público en buen estado y encabezar los actos cívicos de trascendencia. Son solamente los eternos gestores, los permanentes pedigueños de favores y "gracias" a los funcionarios federales y gobernadores.

Esta situación dista mucho de convertirlo, o al menos considerarlo, un promotor dinámico del desarrollo de su comunidad; también obscurece el papel que como administrador público debe y ha de cumplir.

---

CAPITULO IV. PROPUESTA PARA EL FORTALECIMIENTO DEL EJECUTIVO  
MUNICIPAL MEXICANO.

---

El funcionamiento inadecuado e irregular de los ayuntamientos mexicanos, por factores que ya hemos visto, entorpece el buen gobierno y administración de los servicios municipales y retarda, por lo tanto, el desarrollo de nuestro país que necesariamente pasa por el progreso del municipio. No olvidemos que la gran mayoría de los problemas nacionales tienen su origen en él y por este motivo pueden resolverse precisamente en su seno. Como bien sabemos, la institución municipal constituye el nivel de gobierno más cercano, el que tiene mayor contacto con la comunidad y el que ha de prestar los servicios que afectan a todas las personas.

La responsabilidad fundamental dentro del municipio radica en el ejecutivo de su administración, porque si alguien debe saber qué pasa en él es justamente su mismo presidente; a él se encomienda jurídicamente el desempeño de la administración pública municipal y por esta razón su participación como promotor dinámico del desarrollo resulta, creo, un aspecto inherente a su envestidura como máxima autoridad en este ámbito. Es fundamental no solo "modernizar" y "democratizar" esta institución, sino sobre todo darle los elementos y facultades suficientes para que

Los presidentes municipales, tanto de municipios que cuentan con los recursos suficientes para emprender su desarrollo como de aquéllos que no los tienen, puedan participar amplia, concreta y justamente en el desempeño de sus funciones dentro de la administración pública municipal así como en la promoción del desarrollo de su comunidad.

Es necesario considerar la prioridad política del municipio, la prioridad que representa su legitimidad como tal, como célula básica y como autoridad, es decir, como ayuntamiento constituido y representado por el presidente municipal.

## 1. COMO ADMINISTRADOR PUBLICO.

Sin lugar a dudas la centralización gubernamental, o política, adquiere una fuerza mucho mayor cuando a ésta se añade la centralización administrativa que, en el caso de nuestro país, ha provocado que la administración pública se politice. Ya hemos visto que la centralización política es el ejercicio del poder por una sola persona, por un órgano institucional o por un grupo de personas independientemente de que la naturaleza de su autoridad tenga o no legitimidad. La centralización administrativa tiene mucho que ver con el ejercicio pleno de la autoridad pues logra someter las acciones de los hombres a una cier

ta uniformidad que finalmente aceptan.

El centralismo, llevado a su extremo en los ámbitos regional y municipal, presupone incapacidad del ciudadano e incompetencia de sus propios mandatarios y representantes. Es necesario tener bien presente que el centralismo, además, pone en juego la supervivencia misma de cualquier sistema político.

En nuestros días, es necesario que los gobiernos municipales entren en un proceso de modernización que no signifique solamente la introducción de nuevos métodos y técnicas, así como nuevos procesos de organización administrativa sino que, además, sea capaz de crear las condiciones necesarias para que éste sirva mejor a la comunidad que como gobierno representa. La administración pública municipal debe representar para sus ejecutivos una inmejorable oportunidad para servir aunque sea en mínima parte a la entidad que les vio nacer, crecer y hacerse útiles a la sociedad. Sin embargo, a lo largo de los cortos tres años que señala el mandato constitucional para los ayuntamientos, hay que sortear diversos obstáculos para llegar así a la recta final.

Como la administración pública es en gran medida el resultado de compromisos políticos sucesivos, y cambiantes por cierto, que se dan entre las posibilidades gubernamentales y las aspiraciones populares, su realización implica, necesariamente, la participación ciudadana; por esta razón, parte importante en

la reivindicación de la autonomía y libertades municipales resulta el modificar actitudes paternalistas y restablecer la confianza en el gobierno municipal y en los ciudadanos, en su responsabilidad y en su capacidad de organización y decisión.

Deben también aprovecharse al máximo los recursos humanos existentes en el seno de los municipios. Al renovarse los ayuntamientos periódicamente, también se cambia al personal que presta en él sus servicios desaprovechando así, drásticamente, la experiencia que este personal acumuló en un determinado período. Es necesario y urgente que se forme un servicio civil en el nivel municipal para poder contar así con un material humano formado con la práctica para que sea un importante apoyo para los ejecutivos de la administración municipal.

En nuestros días y con el fin de que cumplan mejor su encargo, es necesario que los ejecutivos municipales tengan una representación más definida en la toma de decisiones que afectan a la comunidad; por ello, debe institucionalizarse su intervención y encontrar una fórmula que permita hacer llegar la voz de todos para que participen e intervengan en los procesos administrativos. No olvidemos tampoco que el municipio y su población demandan eficiencia para la satisfacción de todas sus necesidades.

Por otro lado, es indudable que existen situaciones que por sus características propias la Federación o el gobierno del Estado



deben asumir la responsabilidad de conducir las; las que por su naturaleza pertenecen íntegramente al ámbito municipal, deben ser resueltas en él y por él mismo.

Además, son precisamente los presidentes municipales los que con su esfuerzo habrán de darle una nueva imágen al municipio mexicano y sobrellevar así un proceso de desarrollo más armónico y más acelerado de nuestro país. En el difícil escenario nacional de hoy día, los presidentes municipales no deben soslayar su responsabilidad sino que, por el contrario, deben reiterar cada día su más amplia solidaridad para continuar, hasta el último día de su mandato, cumpliendo con los programas que desde el principio se hayan establecido.

Así, para que los presidentes municipales puedan cumplir eficazmente con su parte como administradores públicos y que junto con sus ayuntamientos decidan e instrumenten sus propios procesos administrativos, es conveniente proceder con:

- a). La ampliación del período presidencial de los ejecutivos municipales a seis años para que sea igual al de los Poderes Ejecutivos de los otros dos niveles de gobierno; la iniciación y conclusión de su mandato, en cuanto a fecha, sería idéntica al del gobernador de cada entidad. Los regidores por su parte durarían en su encargo tres años al igual que los diputados locales y serían electos en las mismas fechas.

La ampliación de este período otorgaría a los ejecutivos municipales un margen mucho más amplio aún para que puedan realizar una mejor administración y hacer más factible la continuidad programática.

- b). La conducción, por parte del propio gobierno municipal, de todos aquéllos procesos administrativos que por su naturaleza pueden ser realizados por él.
  
- c). La instauración de un servicio civil de carrera, si bien no en todos los municipios mexicanos, sí al menos en aquéllos que cuentan con más de 100,000 habitantes con el fin de que, con el transcurso del tiempo y la experiencia, se apoye a los ayuntamientos, encabezados por el presidente municipal, en el mejor desarrollo de la administración pública. Se tendría así, como ya he dicho, un valioso elemento humano que en los actuales momentos de adversidad económica, sería un importante recurso de nuestro país.
  
- d). El apoyo a la creación de "Sindicatos Únicos de Trabajadores al Servicio de los Municipios" con el fin de afianzar la posición de todas aquéllas personas que prestan sus servicios al gobierno municipal; ello es congruente con lo dispuesto en el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional que establece que las relaciones de trabajo entre los trabajadores de las enti-

dades federativas y municipios se normen con base en el Artículo 123 Constitucional.

- e). El establecimiento de programas de servicio social para los alumnos de las instituciones educativas superiores locales de todas las áreas. Es el momento de que los universitarios y profesionistas en general enseñen nuevos mecanismos administrativos, procedimientos productivos, normas técnicas o alternativas energéticas. Dejaría de presentarse así el fantasma del "universitario anarquista" y el ejecutivo municipal tendría un valioso equipo de asesoría; permitiría también un importante ahorro de recursos económicos.
- f). La continuidad programática entre un ayuntamiento y el subsecuente, eliminando medidas que no hayan operado e instaurando otras que en realidad respondan a las necesidades propias de cada municipio. Los presidentes municipales deben tener conciencia de la importancia del ahorro de recursos y del aprovechamiento máximo de éstos en nuestros días.
- g). La impartición de cursos de capacitación tanto a presidentes municipales como a funcionarios en general, sobre el tema de la administración pública que contemple, por un lado, la estrategia del gobierno federal y local y por otro, las necesidades propias de su mu

nicipio. Pueden ser impartidos por alumnos de niveles superiores, por funcionarios estatales o federales y de manera gratuita.

- h). La realización de una distribución equitativa de los recursos financieros, pocos o muchos, con que cuenta cada municipio, estableciendo las prioridades y aspectos más inmediatos.
  
- i). Convocar y motivar a la comunidad para que participe en las tareas más elementales dentro del municipio como el aseo público, financiamiento de algunas obras (pavimentación, drenaje, agua potable, etc.), tal y como se hace hoy día, así como en todas aquéllas actividades que se encuentren a su alcance.

## 2. COMO PROMOTOR DEL DESARROLLO.

El municipio en México es un prestador de servicios, el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional así lo señala al enunciar los servicios básicos que este nivel de gobierno debe prestar; por esta razón el municipio no solamente puede ser prestador de servicios sino además debe ser, fundamentalmente, promotor del desarrollo de su comunidad y sobre todo de aquéllas que

cuentan con la infraestructura suficiente y adecuada para este fin.

México ha experimentado durante los últimos años, y es algo muy visible, un grave período de retroceso en la mayoría de sus municipios, lo cual ha agotado la capacidad de desarrollo interno del país hasta entrar en la crisis económica que hoy en día todos sentimos; sin embargo, la carencia de recursos económicos no siempre es la causa principal de los problemas; el problema radica en que el municipio ya no es impulsor del desarrollo ni generador de riqueza, es, en el mejor de los casos, un simple receptor del desarrollo y en baja escala.

Ahora más que nunca la idea de reforzar al municipio es urgente; es oportuno concebir a los ejecutivos municipales como verdaderos promotores de nuevas iniciativas acordes a la realidad de cada región de nuestro país. En este sentido, considero que uno de los mejores mecanismos para lograrlo es el destinado a conocer lo más ampliamente posible cuales son las necesidades sociales y sobre todo, los recursos existentes que dentro de cada municipio permitirán satisfacerlas; con ello, los presidentes podrían actuar sobre bases no tan flexibles, decidir con un espectro de alternativas más amplio aún, o al menos proponer a las autoridades superiores nuevos programas que redundan en beneficio directo del desarrollo regional y munici pal.

Por otro lado, los presidentes municipales deben apoyar la participación de la comunidad para emprender acciones que conduzcan al desarrollo de su municipio, no sólo en sus aspectos económicos sino en los fundamentalmente sociales. Dentro del actual contexto económico nacional, el elemento humano es un valioso recurso que puede apoyar enormemente en esta tarea. La comunidad quiere ayudar en la solución de sus problemas puesto que su participación en las actividades de gobierno no termina con la elección de las autoridades, por el contrario ahí comienza. Además, ello permitiría una mayor comunicación entre las autoridades municipales y la ciudadanía misma; cuando hay divorcio entre el gobierno municipal y la comunidad, éste no expresa fielmente las necesidades y aspiraciones de la sociedad.

Hoy día, la ciudadanía se interesa más por la elección de su "Presidente Municipal" y reclama también la oportunidad de participar activamente en todos los proyectos y programas de trabajo que emprende la administración municipal. Es necesario implementar la organización adecuada para que la participación ciudadana sea real, permanente, objetiva, dinámica y justa pues la ciudadanía siempre tiene algo que decir, algo valioso que aportar; reclama una oportunidad legítima y hay que dársela.

El municipio, como célula básica del federalismo, resulta ser el medio institucional ad hoc para descentralizar organizadamente el proceso de la toma de decisiones, para diseñar una estrategia de desarrollo e inclusive para guiar los programas

de gobierno. El régimen municipal permite que se vaya desconcentrando el desarrollo del país, como un proceso fundamentado en la capacidad de organización que el propio municipio ha ido evolucionando, posee también atributos para convertirse en el motor dinámico de un desarrollo más integral. Las soluciones municipales deben emanar de los propios municipios, el gobierno municipal y los habitantes deben decidir juntos la medida y la forma en que éstas soluciones han de darse; los presidentes municipales, como autoridad y como representantes, tienen la palabra.

Debe darse al municipio el papel que le corresponde en la estructura política del país para que pueda cumplir su función como promotor de un bienestar social y económico más armónico y así salvaguardar la integridad que fundamenta el diseño político de México. Es necesario buscar mecanismos a través de los cuales se logre la armonía entre las necesidades sociales y el gobierno municipal; los presidentes municipales deben promoverlos.

Dentro de las tareas encaminadas al desarrollo de los municipios de nuestro país, es vital que sus presidentes conozcan lo más posible sobre la problemática de éstos. Existen varios niveles para reconocer las necesidades de la comunidad: uno es el de la representación popular con la presencia de las diversas corrientes y partidos que tienen la legítima capacidad de tomar decisiones acerca de cuales son las necesidades

prioritarias y de cómo satisfacerlas; otro es el nivel de los organismos de consulta popular, tan de moda en los últimos años, que reúnen a representantes del gobierno municipal, estatal y federal; tenemos también el nivel de los partidos políticos, de los grupos de presión e instituciones de educación superior, que se organizan y expresan por sí mismos para exponer sus intereses ante la comunidad y el gobierno municipal.

Un presidente municipal ganaría mucho junto con su municipio si dedicara esfuerzos a conocer y sistematizar el conocimiento tanto de las necesidades de su comunidad como de los recursos existentes para satisfacer esas necesidades, lo que es mucho más importante aún. Hoy en día es oportuno pasar del planteamiento empírico al planteamiento razonado; una auténtica descentralización y autosuficiencia municipales pueden comenzar por el conocimiento de las necesidades, así como de los recursos naturales, humanos, materiales y culturales de la propia comunidad, sin excluir, claro está, el apoyo que el Estado y la Federación le puedan otorgar y que sirvan para atacar los problemas desde su base.

En la medida que se encuentren caminos prácticos para hacer congruentes programas y recursos, se podrán ir solucionando las encrucijadas y los desafíos contemporáneos de las municipalidades mexicanas.

Para lo anterior, es necesario partir del reconocimiento de que



los 2,377 municipios de la República Mexicana no comparten la misma realidad pues ésta es distinta en un municipio urbano y en un rural. No podemos uniformar la naturaleza de las soluciones para un municipio fronterizo del norte a la de uno del sur, o para un municipio portuario que para un municipio de desarrollo turístico u otros eminentemente indígenas. En nuestro medio, todos ellos tienen características sociales, económicas, políticas e inclusive históricas, totalmente distintas.

En este contexto, el conocimiento de la realidad municipal por los presidentes y la participación ciudadana en la resolución de los problemas, en unión con las autoridades municipales, son elementos que pueden coadyuvar al razonamiento de la problemática y, a la vez, a la solución de ésta. En este sentido resulta fundamental:

- a). Efectuar una recopilación clasificada de las distintas peticiones comunitarias recibidas en la campaña político-electoral de los candidatos a las presidencias municipales, previa la organización de reuniones de trabajo en todas y cada una de las localidades que integran el municipio; ello permitiría que estas campañas se conviertan en verdaderos "foros de consulta popular" y dejen de ser solamente una excursión, un simple recorrido promocional del voto lleno tan solo de promesas. Resulta mucho más meritorio escuchar y asimilar para hacer, que hablar para

no cumplir.

Esta recopilación clasificada permitiría establecer las prioridades, realizar estudios de factibilidad y ayudaría en mucho a la integración de los planes y programas que por región, y con el fin de atender la problemática propia de cada una de las que integran el territorio nacional, formule el gobierno estatal en coordinación con el federal. Se estaría actuando así en pro del desarrollo regional del país.

En nuestros días las prioridades básicas de las muni cipalidades se centran fundamentalmente en la dota- ción de obras de infraestructura y equipamiento urba nos, requerimiento insoslayable para lograr mínimos de bienestar para todos los habitantes. Todavía exis ten grandes diferencias entre la demanda de servicios y las posibilidades de atención a los mismos por par- te de las autoridades municipales. Así tenemos, por ejemplo, la necesidad de que los presidentes municipa les promuevan entre la población misma la construcción de mercados, tianguis y caminos, en coordinación con los otros niveles de gobierno.

De igual manera, las obras de agua potable, drenaje y alcantarillado en cientos de pequeñas poblaciones son la inmediata respuesta para mejorar el medio ambiente

y la salud de la población; las obras de alumbrado público contribuyen a mejorar la fisonomía urbana y a incrementar la seguridad ciudadana y evitar así, en cierta forma, conductas antisociales; la creación de campos deportivos y la promoción del turismo social, por su parte, propician el desarrollo del pueblo y a crecientan la comunicación e integración sociales.

- b). La instauración de "Centros de Estudios Municipales" en la totalidad de municipios, grandes o pequeños, y no solamente en las capitales de los Estados como ahora, que estén pendientes de la situación local y que permitan resolver la deficiente comunicación existente entre los tres niveles de gobierno.

En estos "Centros de Estudios Municipales" pueden participar activamente los centros de educación de nivel superior, sobre todo de aquéllas áreas que tienen mayor vinculación con el rubro en cuestión. La participación de las universidades es vital. Esta sería con la idea de discutir las posibilidades que tienen los universitarios para desarrollar proyectos de mejoría de las condiciones de vida de los municipios, tales como: diseñar un mercado o un rastro, hacer estadísticas regionales, promover la construcción de viviendas o actividades productivas. Estas son acciones

que pueden ser realizadas por la universidad en los municipios y que apoyarían en mucho a los programas promovidos por el ejecutivo municipal.

Asímismo pueden ser los receptores de las sugerencias y demandas de la población de manera permanente y que, previamente procesadas, pasarían a manos del president municipal para su análisis, conocimiento y conside ración.

De igual manera pueden realizar "Reuniones de Consulta Popular Municipal" posteriores a los informes que ante el Cabildo rindan cada año los presidentes para que éstos tengan una idea cada vez más clara, y sobre todo reciente, de cuales son las prioridades para el siguiente año de su gestión. Las propuestas más sobre salientes pasarían a una reunión a nivel estatal para que de ésta surja un documento que auxilie al gobierno de la entidad, mismo que para igual fin se enviaría al Poder Ejecutivo Federal.

Sería conveniente que los documentos surgidos en las reuniones estatales sean enviados a las Legislaturas Locales y al Congreso de la Unión con el fin de que, desde sus respectivas tribunas, se convoque a una par ticipación tanto gubernamental como ciudadana más ple na en la búsqueda de soluciones.

Todas estas acciones ayudarían enormemente a la integración, evaluación y control de los programas que por región fundamenta, además, nuestra nueva Ley de Planeación.

- c). Que los ejecutivos municipales promuevan la transferencia de todos aquéllos programas que por su naturaleza pueden ser atendidos de mejor manera por las autoridades municipales que por las federales, con el fin de que el municipio mexicano pueda participar activamente en la solución de sus problemas.
- d). Que exista una continuidad programática, al igual que en el terreno administrativo, entre un ayuntamiento y el subsecuente con el fin de permitir un ahorro de recursos y lograr la conclusión de las obras iniciadas. Resultan mucho "mejor unas cuantas obras concluídas que la colocación de muchas primeras piedras e inicio de trabajos que no se coronan con su terminación". 54/
- e). Que los presidentes municipales velen por que los Esta

---

54/.- Fariás Luis M., Palabras Pronunciadas en la ceremonia de Toma de Posesión como Presidente Municipal de Monterrey, N.L., el día 31 de diciembre de 1985.

dos respeten los porcentajes de participación que de lo transferido por la Federación, mucho o poco, les corresponde a sus municipios, y que igualmente utilicen óptimamente los recursos financieros que se obtengan dentro del mismo municipio.

De igual forma deben buscar fuentes de financiamiento para los municipios con el fin de crear empresas paramunicipales en las áreas productivas del país; o bien, fondos de fomento económico que, asociando a productores particulares, Estados y municipios, contribuyan a lograr mejores niveles de empleo y de satisfacción de las demandas de la población. La asociación de municipios de una misma entidad federativa, permitida en el nuevo texto del Artículo 115 Constitucional, se convierte en una importante medida para este fin.

- f). Que los ejecutivos municipales promuevan constantemente la necesaria y justa participación de la ciudadanía en los programas de trabajo emprendidos por su administración. Resulta vital que de alguna forma sepan motivar a la población para ello.
  
- g). Que sean los presidentes municipales quienes estén

pendientes de la evaluación y el seguimiento de todos y cada uno de los programas en ejecución en sus respectivos municipios.

- h). Que no solo se den al municipio las facultades y apoyos técnicos y financieros para su desarrollo, sino también, mayores facultades jurídicas porque de lo contrario se debilita la autoridad y capacidad de los ejecutivos municipales para responder a las demandas que la comunidad plantea.
  
- i). Concientizar a la población sobre la importancia de su participación en los asuntos de carácter público, labor que puede hacerse desde las aulas escolares ya que sin duda la educación es el mejor puente para todo cambio y transformación sociales, siempre y cuando sea con verdadero sentido y un alcance realmente popular.
  
- j). Ampliar el período presidencial de los ejecutivos municipales con las mismas características expuestas en el inciso a) del apartado anterior.

### 3. LA NECESARIA ADECUACION LEGISLATIVA.

La ley debe evolucionar conforme lo requieran los momentos históricos, no puede permanecer estática. Existen cuerpos jurídicos que surgen, se adaptan y operan en una determinada época, más no son viables en otras; por ello, éstos deben ser reformados o en su caso derogados para dar paso a nuevos elementos en este importante y elemental terreno. Así, todo cambio en las estructuras sociales, políticas o económicas, requiere una modificación del esquema jurídico existente. Toda adecuación en estos campos, por mínima que ésta sea, se fundamentan con y en el terreno legislativo.

Teóricamente, como hemos visto, la soberanía reside en el pueblo y en sus representantes inmediatos quienes integran el Poder Legislativo que es también la conexión entre aquél y la administración pública. Son precisamente la ley y sus entes generadores la columna vertebral de todo Estado legítimamente constituido; es decir, la normatividad jurídica es la forma de legitimidad del poder político, "cuando se legitima un orden jurídico, también se está legitimando al poder que lo ampara. Mientras no exista esa legitimación estamos frente a una usurpación del poder, los individuos se hallan sometidos a éste, pero no regulado por el derecho". 55/

---

55/.- García Máynez Eduardo, LA DEFINICION DEL DERECHO, México, 1960, página 253. Citado por: Sánchez Azcona Jorge, NORMATIVIDAD SOCIAL, ENSAYO DE SOCIOLOGIA JURIDICA, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Serie E. Varios No. 16, México, 1983, página 82.



Por lo anteriormente expuesto y para dar congruencia a las pro-  
puestas formuladas con antelación, resulta fundamental realizar  
adecuaciones de carácter legislativo al Artículo 115 Constitu-  
cional; Ley de Planeación; y, a las Constituciones Políticas,  
Leyes Orgánicas Municipales y Leyes Electorales en el ámbito  
local, dentro de un marco de ideas que introduzca a los ejecu-  
tivos municipales plenamente como verdaderos entes políticos  
en su nivel de gobierno, y, como promotores dinámicos del de-  
sarrollo municipal y regional.

3.1. ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITI-  
CA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

A este importante precepto jurídico, columna vertebral de nues-  
tro moderno sistema municipal, considero necesario ampliar el  
texto actual de los Párrafos Primero y Segundo de la Fracción  
I, así como de las Fracciones VII y X, de la siguiente manera:

TEXTO ACTUAL

PROPUESTA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTA-  
DOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTA-  
DOS UNIDOS MEXICANOS.

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

TITULO QUINTO

TITULO QUINTO

De los Estados de la Federación.

De los Estados de la Federación.

Artículo 115.- .....  
.....  
.....

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

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

.....  
.....  
.....

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.

.....  
.....

Artículo 115.- .....  
.....  
.....

I. Cada Municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, presidido por el Presidente Municipal que representará al Poder Ejecutivo en este ámbito y hablará siempre a nombre del mismo ante el Gobierno del Estado, y Federal cuando sea necesario.

El ayuntamiento, electo popularmente por elección directa, durará en su encargo seis años con excepción de los regidores cuyo período será de tres; ninguna de estas autoridades podrá ser electa para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electas para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

.....  
.....  
.....

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; los Presidentes Municipales, por su parte, lo ejercerán en sus respectivos municipios con las excepciones hechas anteriormente.

.....  
.....

.....

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

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

.....

X.- La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción, la ejecución y operación de obras así como la prestación de los servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario. Igualmente los Estados y la Federación podrán celebrar esos convenios con los municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación eficaz de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior, y los hagan partícipes activos de todas aquéllas acciones encaminadas al desarrollo.

Este ajuste legislativo fortalecería políticamente a los ejecutivos municipales pues, al reconocerlos constitucionalmente como los representantes del Poder Ejecutivo dentro del municipio, se les otorgaría la facultad amplia para decidir en él y por él.

Por otro lado, la ampliación del período presidencial municipal a seis años sería con el fin de uniformarlo con los otros dos niveles de gobierno, aunque con diferente período electoral; les daría un margen de tiempo mucho más amplio para que puedan realizar una mejor labor durante su gestión, siempre y cuando tengan conciencia plena de su cometido como administradores públicos; repercutiría también directamente en la mejor realización de sus tareas como promotores dinámicos del desarrollo municipal conforme al esquema propositivo expuesto con anterioridad.

### 3.2. LEY DE PLANEACION.

Este cuerpo jurídico, publicado en el Diario Oficial de la Federación del miércoles 5 de enero de 1983, abroga la Ley sobre Planeación General de la República del 12 de julio de 1930 y viene a establecer las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyos principios fundamentales se centran en "la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece..." (Artículo 2º, Fracción II), así como "el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr el desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional" (Artículo 2º, Fracción V). Igualmente propugna por una participación activa de la comunidad en las actividades de gobierno.

Para dar mayor solidez a los principios fundamentales de este importante precepto jurídico, base de la actividad pública de nuestro país, principalmente al contenido en la Fracción V del Artículo 2º, propongo adicionar los textos de las Fracciones II y VI del Artículo 14; Fracción III del Artículo 16; Fracción IV del Artículo 17; Párrafos Primero y Segundo del Artículo 20; Artículo 28; Artículo 30; Artículo 35 y el Artículo 36, conforme al siguiente esquema:

TEXTO ACTUAL

PROPUESTA

LEY DE PLANEACION

LEY DE PLANEACION

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

CAPITULO SEGUNDO

CAPITULO SEGUNDO

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Sistema Nacional de Planeación Democrática.

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

Artículo 14.- .....

Artículo 14.- .....

.....  
.....

.....  
.....

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de los gobiernos de los Estados así como los planteamientos - que se formulen por los grupos sociales interesados;

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de los Estados y Municipios, así como los - planteamientos que formulen los grupos sociales interesados;

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales; y

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del Plan y los programas regionales y especiales tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales y municipales; y

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

Artículo 16.- .....

Artículo 16.- .....

.....  
.....

.....  
.....

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que

III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que

presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

.....  
.....  
.....

Artículo 17.- .....  
.....  
.....

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

.....  
.....  
.....

CAPITULO TERCERO

Participación Social en la Planeación.

Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, par

presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados y municipios, así como las opiniones de los grupos sociales interesados;

.....  
.....  
.....

Artículo 17.- .....  
.....  
.....

IV. Considerar el ámbito territorial de sus acciones, atendiendo las propuestas de los gobiernos de los estados y municipios, a través de la dependencia coordinadora de sector, conforme a los lineamientos que al efecto señale esta última;

.....  
.....  
.....

CAPITULO TERCERO

Participación Social en la Planeación.

Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales en las tres instancias de gobierno, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al e-

participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

facto se convocarán y que tendrán, además, como base y punto de partida al ámbito municipal. Asimismo participarán en los mismos foros los diputados y senadores al Congreso de la Unión.

Cada municipio contará con un Centro de Estudios Municipales, que será el órgano permanente encargado de la organización, en coordinación con las autoridades del ayuntamiento y estatales, de los foros de consulta a que se refiere el párrafo anterior.

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

CAPITULO CUARTO

CAPITULO CUARTO

Plan y programas.

Plan y programas.

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

Artículo 28.- El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

Artículo 28.- El Plan y los programas a que se refieren los artículos anteriores especificarán las acciones que serán objeto de coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipios, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados.

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

Artículo 30.- El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 30.- El Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales, se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, y en los de las entidades federativas para su difusión en el ámbito local.

.....  
.....  
.....

.....  
.....  
.....

CAPITULO QUINTO

Coordinación.

.....  
.....  
.....

Artículo 35.- En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúa en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades.

Artículo 36.- El Ejecutivo Federal ordenará la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de todos los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas.

CAPITULO QUINTO

Coordinación.

.....  
.....  
.....

Artículo 35.- En la celebración de los convenios a que se refiere este capítulo, el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la Administración Pública centralizada que actúa en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades en coordinación con los municipales.

Artículo 36.- El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas los que, a su vez, ordenarán la publicación de aquéllos que suscriban con los gobiernos de sus municipios.

Con la adición a los Artículos 14 (Fracciones II y VI) y 16 (Fracciones III y IV) se tomarían en cuenta no solo las propuestas que formulen los gobiernos estatales sino también las que presenten los gobiernos municipales que, para el caso del Sistema Nacional de Planeación Democrática que pretende fortalecer el pacto federal y el municipio libre, es fundamental. Si queremos fortalecer al municipio, es necesario escucharlo.

La adición al Artículo 20 es de vital importancia pues con ella se garantizaría la participación conjunta de la comunidad



dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática en los tres niveles de gobierno. Se consideraría también al municipio como el centro medular y punto de arranque para la realización de los foros de consulta popular, que se realizarían para la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo. Por otro lado, resulta exigente el que cada municipio cuente con un Centro de Estudios Municipales pues a la fecha sólo existen en las capitales de los Estados y, para efectos de coordinación su actuación es sumamente necesaria.

Con el fin de que se informe a la comunidad sobre los planes y programas de gobierno, resulta necesario que tanto el Plan Nacional de Desarrollo, así como los convenios que se suscriban entre las tres esferas gubernamentales se publiquen no sólo en el Diario Oficial de la Federación, sino también en los respectivos de cada Estado y en algún vocero oficial de cada municipio. Ello fortalecería, sin duda, la comunicación entre las autoridades y la comunidad misma. Es éste en sí el objetivo central de la adición a los Artículos 30 y 36.

La reforma en conjunto fortalecería no solamente a la institución municipal sino también a sus autoridades, encabezadas por el presidente municipal.

3.3. CONSTITUCIONES POLITICAS, LEYES ORGÁNICAS MUNICIPALES Y LEYES ELECTORALES DE LOS ESTADOS.

Como las Constituciones Locales adquieren su estructura con base en la Constitución General de la República Mexicana y retoman además la línea que adopta ésta en cada modificación que sufre, es necesario que éstas sean adecuadas conforme a la propuesta formulada para el Artículo 115 Constitucional y que consideren, además, las fechas para la elección y toma de posesión de los presidentes municipales y regidores así como el número de éstos últimos para cada ayuntamiento del país.

En el caso de las Leyes Orgánicas Municipales, las Legislaturas Locales deben tener suma atención con sus respectivos textos en el articulado que toca al presidente municipal en lo relativo a sus funciones, así como en el apartado dedicado a la estrategia, que para la consecución del desarrollo municipal, se establece en cada una de ellas. Deben adoptar también el esquema propuesto para el Artículo 115 Constitucional retomado por las Constituciones Políticas de los Estados.

Las Leyes Electorales de los Estados, por su parte, deben considerar el número de regidores para cada ayuntamiento conforme a las características propias de cada municipio, elegidos por los principios de mayoría relativa y representación proporcio

nal.

Por último, es necesario retomar el importante fundamento de la diferencia que existe entre las diferentes regiones en que se encuentran asentados nuestros municipios, con el fin de dar una mayor solidez a la normatividad jurídica para que en verdad responda a nuestro momento histórico con un sentido más real y preciso.

Es prudente también hacer ajustes a todos aquéllos cuerpos jurídicos que, dentro del ámbito local, tienen relación con la institución municipal.

## CONCLUSIONES

1. Aunque no se exprese formalmente en nuestra Constitución Política, el municipio en México es un verdadero nivel de gobierno y, como parte integrante del Estado Mexicano, requiere de un órgano ejecutivo que concrete su administración pública: el presidente municipal, según se desprende de las facultades que a éste se le atribuyen en cada uno de los textos de las Leyes Orgánicas Municipales de los Estados federados de la República Mexicana.
  
2. El histórico fenómeno del centralismo político, llevado también al renglón administrativo, cancela la libertad y autonomía de las autoridades municipales, encabezadas por el presidente municipal, las que se ven restringidas en su quehacer político. La posibilidad de su intervención ante los niveles de gobierno estatal y federal es casi nula pues en el ámbito municipal y estatal decide el gobernador del Estado en coordinación con el Presidente de la República y en el Federal, decide solamente éste último. Un buen número de las decisiones importantes que afectan a la población no se dirimen por y en el municipio, aún cuando por sus características propias debiera ser así.
  
3. El gobierno municipal ejerce un poder limitado que afecta

muy de cerca las condiciones de vida de la comunidad. Está encargado de prestar los servicios más elementales que a ésta interesan y tiene, por lo tanto, el mayor y pleno contacto con ella; esto es: la relación entre el ciudadano y el gobierno se expresa en el municipio de manera elemental e inmediata. Sin embargo, en la práctica se observa que la mayoría de acciones gubernamentales llegan instrumentadas de los otros niveles de gobierno.

4. La situación económica del país, que repercute directamente en el municipio, frena enormemente la actividad de los ejecutivos municipales; al tomar posesión de sus cargos, éstos se enfrentan a un esquema que bloquea los buenos deseos e intenciones que pudieran tener. Por ello, además de sus condiciones políticas, vienen a convertirse en los eternos gestores y pedigueños de favores ante las autoridades estatales y federales.
5. El municipio como célula básica de nuestra organización político-administrativa, constituye un primer nivel de gobierno y decisión, un punto de partida y es por lo consiguiente el medio ideal para llevar a cabo las acciones más elementales de gobierno.
6. La responsabilidad de los ejecutivos municipales no es tan simple, independientemente de las funciones que tienen asignadas como ejes de la administración pública del municipio.

pio, su intervención, como promotores dinámicos del desarrollo, se convierte hoy día en la más elemental de sus funciones.

7. El progreso global de México, debe pasar, necesariamente, por el progreso del municipio como base de las instituciones políticas de nuestro país.
8. El esquema que propongo no resulta fácil, aún cuando las cosas se dieran de esa manera, el elemento más difícil de modificar es el esquema mental -determinado por el aspecto ideológico- del individuo, es precisamente éste el factor que hace los cambios más difíciles y más plausibles. Por esta razón el cambio esencial se fundamenta en el aspecto político-ideológico.

Medio ideal para crear conciencia en el individuo lo representa la libertad de participación dentro de las estructuras políticas de primera instancia; no olvidemos que sin éstas no hubo poder humano capaz de evolucionar al hombre, como especie, a su estado de progreso actual.

La participación política plena, con sentido y con verdadero alcance social es en realidad la mejor palanca del desarrollo y la igualdad entre los hombres. Es en este sentido que veo en esta libertad el mejor medio y alternativa posible.

## BIBLIOGRAFIA

1. Acosta Romero Miguel, TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, 2a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1978.
2. Andrew Miguel, EL PUEBLO, SUPERVISOR DEL MUNICIPIO, en "El Desafío Municipal", Varios Autores, en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 29, enero-marzo de 1984, Instituto Nacional de Administradores Públicos, México, 1984.
3. Barrón de Morán C., HISTORIA DE MEXICO, Décima Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.
4. Bartlett Díaz Manuel, COMPARESENCIA ANTE LA LII LEGISLATURA DE LA CAMARA DE SENADORES EN SU PRIMER PERIODO ORDINARIO DE SESIONES. México, 21 de diciembre de 1982.
5. Benitez Treviño Humberto, ADMINISTRACION MUNICIPAL, en Cuadernos de Cultura Municipal, Serie de Administración Municipal No. 4, editada por el Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, marzo de 1982.
6. Carranza Venustiano, PLAN DE GUADALUPE, 12 DE DICIEMBRE DE 1914, en la Serie "Semblanzas y Perfiles Ideológicos de los Hombres de la Revolución Mexicana, Venustiano Carranza", No. 5, editados por la Secretaría de Divulgación Ideológica del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, México, septiembre de 1985.
7. Castelazo José R., APUNTES SOBRE TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, 2a. Edición. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1979.
8. Comisión Federal Electoral, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, 1985.
9. Comisión Nacional de Información y Evaluación del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, LA CONSTITUCION, ANTECEDENTES Y REFORMAS. México, 1982.

10. Cortés Hernán, EL INFORME AL REY, SEGUNDA CARTA DE RELACION, 1522. Muro grabado en la Plaza Templo Mayor en el Centro Histórico de la Ciudad de México.
11. Chavero Alfredo, MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS (5 TOMOS), Tomo Primero. México, sin fecha de publicación.
12. De la Garza Miguel, DERECHO FINANCIERO MEXICANO, 2a. Edición. Editorial Porrúa, México, 1983.
13. De la Madrid Hurtado Miguel, EL MARCO LEGISLATIVO PARA EL CAMBIO, DICIEMBRE DE 1982. Edición de la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México, 1983.
14. De la Madrid Hurtado Miguel, INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 CONSTITUCIONAL, enviada al Congreso de la Unión el 6 de diciembre de 1982.
15. De la Madrid Hurtado Miguel, NOTAS SOBRE EL PRESIDENCIALISMO EN LA CONSTITUCION MEXICANA, en "Por el Camino de un México Nuevo, Orígenes, Significado y Perspectivas de la Constitución Política de 1917". Edición de la XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.
16. Diario Oficial de la Federación, miércoles 5 de enero de 1983, LEY DE PLANEACION.
17. Engels Federico, EL ORIGEN DE LA FAMILIA, LA PROPIEDAD PRIVADA Y EL ESTADO. Ediciones de Cultura Popular, S.A., 7a. reedición, México, 1976.
18. Ezeta Moll Gabriel, REFORMA MUNICIPAL: RETO A LOS ADMINISTRADORES PUBLICOS, en "El Desafío Municipal", Varios Autores, en Cuadernos de Política y Administración Pública No. 29, Instituto Nacional de Administradores Públicos, A.C., enero-marzo de 1984, México, 1984.
19. Farías Luis M., DISCURSO DE TOMA DE POSESION COMO PRESIDENTE MUNICIPAL DE MONTERREY, N.L., EL 31 DE DICIEMBRE DE 1985.



20. Gobierno de los Estados, LEYES ORGANICAS MUNICIPALES DE LOS ESTADOS DE MICHOACAN, BAJA CALIFORNIA SUR, CHIAPAS, COLIMA, ESTADO DE MEXICO, NUEVO LEON, QUERETARO, SAN LUIS POTOSI, MORELOS, DURANGO, COAHUILA, YUCATAN, OAXACA, JALISCO, GUANAJUATO Y GUERRERO.
21. González Blanco Edmundo, CARRANZA Y LA REVOLUCION DE MEXICO. Consejo Editorial del Estado de Tabasco, México, 1980.
22. González Ruíz José Enrique, PREDOMINIO DEL PODER EJECUTIVO EN MEXICO, en "El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica", Varios Autores, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1977.
23. Guajardo Quevedo Félix de Jesús, MUNICIPALIDADES MEXICANAS.
24. Gutelman Michel, CAPITALISMO Y REFORMA AGRARIA EN MEXICO. Editorial Era, S.A., México, 1974.
25. IEPES-P.R.I., PLAN BASICO DE GOBIERNO 1982-1988 Y PLATAFORMA ELECTORAL. México, 1982.
26. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA. México, 1985.
27. León Román Carlos, Presidente Municipal de Chilpancingo, Guerrero, RELACIONES ENTRE LOS REGIDORES Y LA ADMINISTRACION MUNICIPAL, Ponencia presentada en la Reunión Preparatoria de Consulta Popular para el Fortalecimiento Municipal, publicada en Semestre Municipal, Vol. 2, No. 3, por el Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, D.F., 30 de junio de 1982.
28. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, PROCESO LEGISLATIVO DE LA INICIATIVA DE REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 115 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México, diciembre de 1982.
29. LII Legislatura de la Cámara de Diputados, DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, MEXICO A TRAVES DE SUS CONSTITUCIONES, ANTECEDENTES, ORIGEN Y EVOLUCION DEL ARTICULADO CONSTITUCIONAL (16 TOMOS), Tomo XI. México, 1985.

30. LII Legislatura de la Cámara de Senadores, OPINION ACERCA DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988. Cuadernos del Senado No. 27, México, noviembre de 1983.
31. López Austin Alfredo, ORGANIZACION POLITICA EN EL ALTIPLANO CENTRAL DE MEXICO DURANTE EL POSCLASICO. Historia Mexicana, Revista del Colegio de México, abril-junio de 1974, Vol. XXIII, No. 4, México, 1974.
32. López Montjardin Adriana, LA LUCHA POPULAR EN LOS MUNICIPIOS, en Cuadernos Políticos No. 20, Revista Trimestral publicada por Ediciones Era, México, D.F., abril-junio de 1979, México, 1979.
33. Moreno Díaz Manuel, DERECHO CONSTITUCIONAL MEXICANO. Editorial Porrúa, México, 1978.
34. Moreno Manuel, LA ORGANIZACION POLITICA Y SOCIAL DE LOS AZTECAS. Ediciones Gubernamentales de la Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1981.
35. Muñoz Virgilio, ELEMENTOS JURIDICO-HISTORICOS DEL MUNICIPIO EN MEXICO. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.
36. Ochoa Campos Moisés, EL MUNICIPIO, SU EVOLUCION INSTITUCIONAL. Colección de Cultura Municipal. Publicaciones del Instituto de Asesoría y Capacitación Financiera Municipal de Banobras, México, 1981.
37. Orozco y Berra Manuel, HISTORIA ANTIGUA Y DE LA CONQUISTA DE MEXICO. Esteva, México, 1880.
38. Partido Revolucionario Institucional, ITINERARIO DE LA CAMPAÑA PRESIDENCIAL DEL LIC. MIGUEL DE LA MADRID HURTADO (23 TOMOS). México, 1982.
39. Pérez Verdía Luis, COMPENDIO DE LA HISTORIA DE MEXICO DESDE SUS PRIMEROS TIEMPOS HASTA LOS ULTIMOS AÑOS, 9a. Edición. Librería Font, Guadalajara, Jalisco, México, 1946.
40. Reproducción de la versión original del PLAN DE INDEPENDENCIA DE LA AMERICA SEPTENTRIONAL, jurado en Iguala el 24 de febrero de 1821.

41. Sánchez Azcona Jorge, *NORMATIVIDAD SOCIAL, ENSAYO DE SOCIOLOGIA JURIDICA*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Serie E. Varios No. 16, México, 1983.
42. Secretaría de Divulgación Ideológica del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, *CUADRO DE PRESIDENTES DE MEXICO*, contenido en el Bloque I "Información Política" de la Agenda para 1984.
43. Secretaría de Gobernación, *CONSULTA POPULAR PARA LA REFORMA MUNICIPAL (13 TOMOS)*. México, 1982.
44. Secretaría de Programación y Presupuesto, CGSNEGI, Dirección General de Geografía del Territorio Nacional, Dirección General de Estadística, *DATOS PRELIMINARES DEL X CENSO GENERAL DE POBLACION Y VIVIENDA, 1980*. México, 1981.
45. Secretaría de Programación y Presupuesto, *PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988*. México, mayo de 1983.
46. Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *INFORMACION SOBRE LOS INGRESOS GUBERNAMENTALES 1979-1980*, México, 1982.
47. Secretaría de Programación y Presupuesto, Coordinación General del Sistema Nacional de Información, *ANUARIO ESTADISTICO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1975-1976*. México, 1979.
48. Seler Eduard, *DISERTACIONES*, Tomo II, 2a. Parte. Traducción al español directa del alemán en mecanuscrito, en el Archivo Histórico del Instituto Nacional de Antropología e Historia.
49. Sin Autor, *ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ORGANIZACION POLITICA Y ADMINISTRATIVA DEL DISTRITO FEDERAL*. Documento incompleto en fotocopia, existente en la Biblioteca "Lerdo de Tejada" de la Cámara de Senadores. Sin fecha de publicación.
50. Toro Alfonso, *HISTORIA DE MEXICO, LA DOMINACION ESPAÑOLA*. Editorial Patria, S.A., México, 1961.